

Wendy Vaca Hernández

¿Qué encubre la etiqueta financiamiento del desarrollo?

Relación entre las instituciones financieras
regionales y los modelos políticos de
Ecuador y Perú, 2001-2016

**¿Qué encubre la etiqueta
financiamiento del desarrollo?
Relación entre las instituciones financieras
regionales y los modelos políticos
de Ecuador y Perú, 2001-2016**

Wendy Vaca Hernández

**¿Qué encubre la etiqueta
financiamiento del desarrollo?
Relación entre las instituciones financieras
regionales y los modelos políticos
de Ecuador y Perú, 2001-2016**

Editorial  FLACSO
Ecuador


FLACSO ECUADOR
1974 - 2024

© 2024 FLACSO Ecuador
Impreso en Ecuador, septiembre de 2024

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-692-9 (impreso)

ISBN: 978-9978-67-691-2 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/2024-59atrio>

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

Imagen de portada con base en una fotografía de J. Walters / Shutterstock

Vaca Hernández, Wendy

¿Qué encubre la etiqueta financiamiento del desarrollo? : relación entre las instituciones financieras regionales y los modelos políticos de Ecuador y Perú, 2001-2016 / Wendy Vaca Hernández .- Quito, Ecuador : FLACSO Ecuador, 2024

xiv, 281 páginas : ilustraciones, tablas . - (Serie ATRIO)

ISBN: 9789978676929 (impreso)

ISBN: 9789978676912 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/2024-59atrio>

Bibliografía: p. 258-281

ECONOMÍA DEL DESARROLLO ; DESARROLLO ECONÓMICO
Y SOCIAL ; MODELOS POLÍTICOS ; NEOLIBERALISMO ;
INSTITUCIONES FINANCIERAS ; ECUADOR ; PERÚ

332.2 - CDD



En la serie Atrio se publican obras arbitradas.

Índice de contenidos

Abreviaturas, acrónimos y siglas	IX
Agradecimientos	XIV
Introducción	1
 Capítulo 1	
Conceptos básicos y primeros mecanismos financieros regionales asociados con el modelo desarrollista	4
Ideas, capacidades materiales, poder, despolitización y hegemonía	4
Desarrollo	8
Financiamiento del desarrollo	20
Conclusión.	30
 Capítulo 2	
Modelo neoliberal y mecanismos financieros regionales, siglo XX ...	32
Modelo político neoliberal	32
Mecanismos financieros regionales en el contexto neoliberal.	42
Conclusión.	55
 Capítulo 3	
Modelos políticos ecuatorianos en el siglo XXI	57
Continuidad del modelo neoliberal, 2001-2006	57
Modelo político ecuatoriano, 2007-2016 (economía social)	62
Nueva arquitectura financiera regional	79
Conclusión.	92

Capítulo 4	
El modelo político peruano en el siglo XXI	94
Modificaciones no estructurales al modelo neoliberal, 2001-2006	94
El modelo neoliberal y la búsqueda de cierta autonomía material, 2007-2016	101
Conclusión	120
 Capítulo 5	
El BID y el modelo neoliberal ecuatoriano y peruano, 2001-2006	121
Orientación del BID entre 2001 y 2006	121
Impulso del BID al modelo neoliberal ecuatoriano, 2001-2006	129
Alineación del BID con el modelo neoliberal peruano, 2001-2006 . . .	136
Conclusión	145
 Capítulo 6	
Interacción entre el BID y los modelos políticos ecuatoriano y peruano, 2007-2016	146
Enfoque del BID entre 2007 y 2016	146
Interacción BID y modelo político ecuatoriano, 2007-2016	154
Participación del BID en el contexto del modelo político peruano, 2007-2016	166
Conclusión	178
 Capítulo 7	
Interacción de la CAF con el modelo neoliberal, 2001-2006	179
Principales formulaciones de la CAF, 2001-2006	179
Soporte de la CAF al modelo neoliberal ecuatoriano, 2001-2006	191
Respaldo de la CAF al modelo político peruano, 2001-2006	199
Conclusión	205

Capítulo 8

Interacción entre la CAF y los modelos políticos ecuatoriano y peruano, 2007-2016	207
Elementos persistentes y nuevas formulaciones de la CAF, 2007-2016	207
Cercanía de la CAF al modelo político ecuatoriano, 2007-2016	220
Márgenes de acción de la CAF en el contexto del modelo político peruano, 2007-2016	229
Conclusión	239
 Conclusiones	 240
 Referencias	 258
Autorías institucionales (gubernamentales y no gubernamentales)	274
Entrevistas	280

Ilustraciones

Tablas

Tabla 4.1. Deuda peruana, 2005-2006	99
Tabla 4.2. Calificación de bonos por Dominion Bond Rating Service.	102
Tabla 4.3. Calificación de bonos por Standard & Poor's	102
Tabla 4.4. Calificación de bonos por Moody's.	102
Tabla 4.5. Calificación de deuda por Fitch	103
Tabla 4.6. Deuda pública peruana	104
Tabla 4.7. Deuda peruana con las multilaterales	104
Tabla 6.1. Distribución del financiamiento del BID, 2011-2016	153
Tabla 7.1. Deuda CAF Ecuador, 2001-2006	196
Tabla 7.2. Deuda CAF Perú, 2001-2006	204
Tabla 8.1. La CAF y Ecuador, 2007-2016	225
Tabla 8.2. La CAF y Perú, 2007-2016	230

Abreviaturas, acrónimos y siglas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALBA	Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
APP	Asociación público-privada
ATPDEA	Ley de preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de las Drogas
BCE	Banco Central del Ecuador
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BDH	bono de desarrollo humano
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIESS	Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
BIO-CAF	Programa de Biodiversidad
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad del Caribe

Abreviaturas, acrónimos y siglas

CDB	Banco de Desarrollo del Caribe
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPLAN	Centro de Planeamiento Estratégico Nacional
CFN	Corporación Financiera Nacional
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
CSD	cambio climático y desarrollo sostenible
CSEF	Consejo Suramericano de Economía y Finanzas
CV-CFN	Comisión de Valores-Corporación Financiera Nacional
DBRS	Dominion Bond Rating Service
EGGAP	Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivos
ENCMP	Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
ENIEP	Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza
ENIF	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera
ESPOL	Escuela Superior Politécnica del Litoral
FAR	Fondo Andino de Reservas
FAT	Fondo de Asistencia Técnica
FCT	Fondo de Cooperación Técnica
FEB	Fondo Especial para Bolivia
FEE	Fondo Especial para Ecuador
FEF	Fondo de Estabilización Fiscal
FEIREP	Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria

Abreviaturas, acrónimos y siglas

FOE	Fondo para Operaciones Especiales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
FONDESHU	Fondo de Desarrollo Humano
GTIF	Grupo de Integración Financiera de UNASUR
IAMC	evaluación independiente de las condiciones macroeconómicas
IDFC	International Development Finance Club
IFD	Instituciones para el desarrollo
IIRSA	Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana
INE	Infraestructura y energía
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INT	Integración y comercio
JUNAPLA	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica
LOREYTF	Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MECOVI	Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas del Perú
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MiPyME	micro, pequeña y mediana empresa
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
MuNet	Programa Municipios Eficientes y Transparentes
n. d.	información no disponible
NUMES	Nueva Matriz Energética Sustentable
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCP	oleoducto de crudos pesados
ODI	Overseas Development Institute
OEA	Organización de Estados Americanos
ONP	Oficina de Normalización Previsional
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión del BID

PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PAC	Programa Andino de Competitividad/Programa de Apoyo a la Competitividad
PAI	Programa de Apoyo Integral a la PyME
PARSALUD	Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud
PAUS	Programa de Aseguramiento Universal de Salud
PBP	Préstamos programáticos basados en políticas
PBL	préstamos basados en políticas
PCC.	Programa de Compensación para la Competitividad
PIB	producto interno bruto
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
PLAC	Programa Latinoamericano del Carbono
PMPC	Programa para la Mejora de la Productividad y la Competitividad
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PRAISE II	Segundo Programa de Apoyo a la Inversión Social en el Ecuador
PRAMEG	Programa Regional para la Actualización y Mejora de la Gestión Local
PREANDINO	Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos
PRIZA	Plan de Reconstrucción Integral de las Zonas Afectadas
PROINFRA	Fondo para Promoción de Infraestructura Sostenible
PROMADEC	Programa de Saneamiento Ambiental para el Desarrollo Comunitario
PyME	pequeñas y medianas empresas
RSL	Reserva Secundaria de Liquidez
SCL	sector social
SELBEN	Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SERNAMP	Servicio de Áreas Naturales Protegidas

Abreviaturas, acrónimos y siglas

SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SIS	Sistema Integrado de Salud
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SODERAL	Sociedad de Destilación de Alcoholes
S&P	Standard & Poor's
SUCRE	Sistema Único de Compensación Regional
UEM	Unidades educativas del milenio
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Agradecimientos

En primer término, quiero agradecer a Dios por todos sus dones, en particular por el proceso para construir este libro. También debo agradecer el trabajo de la Editorial FLACSO Ecuador y de la editora externa Mary Ellen Fieweger; estos esfuerzos me permitieron convertir mi tesis doctoral en la presente obra.

Parte de las temáticas que presento las he abordado también en otros trabajos, los cuales están, de cierta forma, incorporados en este libro, si bien no se reproducen como tales. Esos trabajos son los siguientes: “¿Financiamiento de qué desarrollo? BID y modelos políticos suramericanos 2001-2019”, publicado en *Desafíos y dilemas de financiar el desarrollo en Sudamérica*, coordinado por Ernesto Vivares, de la editorial Teseo; “El BID y el modelo político neoliberal en América del Sur: El caso de Perú”, publicado en la revista *El Trimestre Económico*, enero-marzo de 2023; y “Modelos políticos y mecanismos financieros regionales suramericanos en el siglo XX: Ecuador y Perú”, publicado en 2024 en *América Latina en la Historia Económica* 31(2).

Igualmente, expreso mi gratitud a las/os evaluadoras/es anónimas/os por sus valiosos comentarios y sugerencias, los cuales me permitieron mejorar varios aspectos.

Asimismo, quisiera agradecer nuevamente a todas las personas que colaboraron en el desarrollo de mi investigación doctoral (base de este libro) y a mi familia por su apoyo.

Introducción

Este libro tiene por objeto analizar la interacción entre los mecanismos financieros regionales y los modelos políticos suramericanos. Tales modelos condicionan la vida de la sociedad correspondiente, por lo que su estudio es fundamental para comprender cómo se ha configurado la realidad contemporánea. Se trata de proyectos político-económicos que precisan financiamiento, el cual procede de variadas fuentes, entre ellas, las regionales. Pero estas no se limitan a proveer financiamiento, también brindan soporte a los indicados modelos y se relacionan directamente con los entramados de relaciones de poder.

Desde mediados del siglo XX, el objetivo de los modelos fue centrarse en el concepto de desarrollo, por lo que suele denominárselos modelos de desarrollo. Como este concepto en sí mismo no da cuenta de su contenido, ya que depende de la particular orientación política, en este libro se emplea el concepto de modelos políticos. En América del Sur, sin olvidar las especificidades de cada país, puede hablarse de un modelo primario-exportador, uno desarrollista y uno neoliberal en el siglo XX, mientras que en las primeras décadas del siglo XXI coexistieron un modelo neoliberal y uno que se le oponía en mayor o menor medida, el cual se ha etiquetado de diversas formas.

Se toman como casos de estudio Ecuador y Perú, en particular, se aborda la configuración de sus modelos políticos, así como su relación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de

Fomento (CAF), el Fondo Andino de Reservas (FAR) / Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y con el convenio de pagos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) / Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En el caso ecuatoriano también se incluye la interacción con la propuesta de la nueva arquitectura financiera regional. Cabe anotar que se dedica poco espacio al FLAR y al convenio de pagos de la ALADI debido a sus menores márgenes de acción, pero no han sido excluidos de este trabajo ya que también forman parte de la estructura financiera de la región. En estos dos países se configuró sucesivamente un modelo desarrollista y uno neoliberal en el siglo XX, en tanto que en el siglo XXI en Perú persistió el neoliberalismo y en Ecuador se formuló un modelo alternativo entre 2007 y parte de 2017. El análisis se extiende hasta 2016, último año completo de dicho modelo.

Se emplea un marco conceptual de economía política internacional crítica, a partir del cual es posible advertir los vínculos entre las esferas política y económica, nacional e internacional. El indicado marco conceptual incorpora las categorías de ideas, capacidades materiales y poder, cuya interrelación se aprecia también a través de los conceptos de hegemonía, despolitización y encuadre, pues permiten comprender cómo a ciertos conjuntos de ideas se confiere prevalencia, mientras otros se desvirtúan en favor de determinadas relaciones de poder, usualmente alrededor de componentes materiales.

El análisis comienza en la segunda mitad del siglo XX cuando el concepto de desarrollo se convirtió en objetivo a alcanzar. Se establecieron modelos a nivel nacional para perseguirlo, así como mecanismos para financiarlo, todo lo cual, además, se inscribió en los esfuerzos de contención del comunismo. Por tanto, se trató de una conjugación de ideas (desarrollo), capacidades materiales (financiamiento) y poder (intereses estadounidenses en el contexto de la Guerra Fría).

Posteriormente, se advierte la alineación de los mecanismos financieros regionales con las ideas dominantes, lo que se tradujo en la implantación del modelo neoliberal. Por consiguiente, apareció una nueva conjugación de ideas, capacidades materiales y poder, esta vez en el contexto del orden

neoliberal. Finalmente, durante las primeras décadas del siglo XXI, el modelo neoliberal continuó interactuando con los mecanismos vigentes. El Perú mantuvo la coincidencia ideacional, pero buscó cierta autonomía material. Por su parte, Ecuador, bajo un modelo progresista, buscó redefinir su relación con tales mecanismos al tiempo que promovía el establecimiento de otros. Por consiguiente, los mecanismos financieros regionales constituyen medios de soporte de los modelos políticos, como se evidencia en los distintos capítulos.

El libro contiene ocho capítulos. En el primero se presenta el marco conceptual y se aborda la interacción del BID y la CAF con el modelo desarrollista establecido en Perú y Ecuador. Adicionalmente, se revisa de manera breve el convenio de pagos de la ALALC. El segundo capítulo está dedicado a la interacción de los mecanismos financieros regionales con el modelo neoliberal durante el siglo XX. En los capítulos 3 y 4 se examinan los modelos políticos ecuatoriano y peruano entre 2001 y 2016. En los capítulos 5 y 6 se presenta al BID de forma general y en su relación con los indicados modelos entre 2001 y 2016. Por último, los capítulos 7 y 8, con una estructura similar, se enfocan en la CAF.

Capítulo 1

Conceptos básicos y primeros mecanismos financieros regionales asociados con el modelo desarrollista

Ideas, capacidades materiales, poder, despolitización y hegemonía

Las ideas constituyen pensamientos intersubjetivos e imágenes colectivas del orden social, es decir, entendimientos que una determinada sociedad comparte acerca de los conceptos axiológicos y de las relaciones que configuran el orden establecido (Cox 1993). Según Cox, algunas ideas sustentan dicho orden, mientras que otras lo resisten. Además, las ideas constituyen la base de las instituciones, las cuales, a su vez, son empleadas para apuntalar el orden establecido. Por consiguiente, tales ideas son afines al entramado de relaciones de poder vigentes. Las instituciones se convierten en instrumentos para legitimar dichas relaciones de poder mediante concesiones que facilitan la aceptación del orden establecido las cuales disminuyen la percepción de dominio absoluto. Esto implica construir la imagen colectiva (idea) de que la institución está sustentada en valores e intereses comunes a la sociedad (Cox 1993, 143-145). De este modo, además, proveen soporte a la estrategia hegemónica y son vehículos hacia la universalización de políticas e ideas (Boas y McNeill 2004b, 209; Cox 1993, 146).

Un ejemplo concreto de estos planteamientos es la construcción de la idea de desarrollo, la cual se ha sostenido mediante una estructura institucional de la que forman parte los mecanismos financieros regionales asentados sobre el concepto de financiamiento del desarrollo. La

denominación mecanismo alude al permanente movimiento de ideas y capacidades materiales impulsado por ciertos entramados de relaciones de poder. Estos mecanismos son instituciones multilaterales que constituyen nexos entre las esferas política y económica, así como entre los niveles internacional y nacional desde su nivel regional. En el ámbito nacional toman forma los modelos políticos, pero reciben influencias externas; por consiguiente, reflejan el enlace entre estos dos niveles. Estos se encuentran atados a una idea de desarrollo compuesta por elementos económicos y técnicos, pero sujeta a una decisión y a una orientación política.

Desde una perspectiva neogramsciana, la dimensión del poder interactúa con las categorías de ideas, capacidades materiales e instituciones. El poder “implica la capacidad de dar forma al contexto, redefinir los parámetros de lo que es social, política y económicamente posible para otros” (Cope 2018, 31). Para Barnett y Duvall (2005, 8), se trata de “la producción, en y a través de relaciones sociales, de efectos que dan forma a las capacidades de los actores para determinar sus propias circunstancias y destino”. Un nivel de las relaciones de poder corresponde al ámbito económico, tanto en la dimensión interna como en la vinculación con el contexto externo dentro de la esfera del Estado que desempeña el papel de agente principal (Cox y Jacobson 1996, 357-358). Entonces, se revela su enlace con las capacidades materiales inherentes al ejercicio del poder.

El poder también está directamente vinculado con las ideas. Tal vínculo explica que mediante el ejercicio del poder se delimiten los asuntos considerados relevantes (Cox y Jacobson 1996, 363). De este modo, se establecen encuadres. Estos permiten posicionar ciertas interpretaciones y obviar otras (Koziner 2013). Implica lograr que determinados conjuntos de ideas (imágenes colectivas y pensamientos intersubjetivos) lleguen a asumirse como realidades concretas, cuya consecuencia es la consolidación de hegemonías. Por ejemplo, los conceptos de desarrollo y subdesarrollo han moldeado aquello que se concibe como problema, la forma en que debería ser analizado y las acciones a seguir. Estos conceptos son expuestos como objetivos y técnicos, pero constituyen creaciones que procuran brindar soporte al orden establecido y justificar el dominio de determinados grupos sobre otros (Farah 2011, 17-18).

La vinculación entre el poder y las ideas se advierte en la construcción tecnocrática de las instituciones multilaterales, las cuales atraviesan un proceso de despolitización (Boas y McNeill 2004a). Tal despolitización no implica menos política, sino “una política desplazada y sumergida”, de modo que la política ocurre en otra parte, típicamente más allá de los sitios y arenas en los cuales es visible para quienes no participan (Hay 2014). Significa también una elusión del conflicto, con lo cual se mantiene una imagen de neutralidad política sustentada en una pretendida separación entre política y economía (Boas y McNeill 2004a).

La despolitización está acompañada por un proceso de economización, que igualmente surge de la separación entre política y economía. Este proceso también está relacionado con la perspectiva tecnocrática, puesto que es el resultado del predominio de la esfera económica, la cual se considera objetiva, por tanto, técnica y políticamente neutral (Boas y McNeill 2004b). Estas ideas formaron parte de la creación del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) y fueron utilizadas para legitimar intervenciones en el llamado tercer mundo bajo envolturas técnicas (Swedberg 1986, 388). Asimismo, el neoliberalismo procura trasladar la toma de decisiones a espacios tecnocráticos (Hout y Robison 2009, 4). Entonces, es evidente que la despolitización y la economización son medios para ocultar las relaciones de poder subyacentes a las políticas y, por tanto, a sus beneficiarios reales (Vivares 2013).

El concepto de economización nos remite nuevamente al aspecto material, el cual está constituido por los recursos disponibles que se definen en términos de capacidades materiales (Cox 1993; Sinclair 1996). En el caso de los países suramericanos, tales capacidades materiales comprenden, básicamente, los recursos naturales que generan ingresos a través de la exportación. Por otro lado, los mecanismos financieros regionales se establecen para proveer soporte material, de modo que sus capacidades materiales están compuestas principalmente por el volumen de financiamiento que pueden movilizar. Este puede provenir de los aportes de sus miembros, de los recursos que obtienen tanto en fuentes oficiales como en el mercado y de las utilidades resultantes de sus operaciones. También son medios de transmisión de ideas, las cuales no están separadas del componente material.

La conjugación entre poder, ideas e instituciones da lugar a una hegemonía (Cox 1993; Cox y Jacobson 1996). Esta empieza en el ámbito nacional y se expande hacia la esfera internacional (Cox 1983; Morton 2003). Cox (1983) afirma que la hegemonía, para considerarse tal precisa de tres estructuras: social, económica y política. Además, se sustenta en “normas universales, instituciones y mecanismos que descansan en reglas generales de comportamiento para los Estados y para aquellas fuerzas de la sociedad civil que actúan a través de las fronteras nacionales” (1983, 172). Según Cope (2018, 166), este concepto se ha utilizado para explicar el dominio de una clase sobre otras mediante procesos de legitimación. Para ello, explica, se emplean determinadas instituciones asentadas sobre determinados conjuntos de ideas con las cuales se alcanzan grados de consentimiento para sostener las relaciones de poder existentes en lugar de emplear acciones coercitivas.

El ejercicio de la hegemonía por un grupo determinado significa que este domina los componentes materiales del poder mediante un consenso que puede estar sustentado por una ideología (Cox y Jacobson 1996, 363). Tal consenso se sostiene sobre encuadres de interés universal que implicará un reparto desigual de beneficios que obedece a las relaciones de poder existentes (364). De este modo, la hegemonía “llega a ser más que simplemente dominio estatal. Aparece como una expresión de consentimiento ampliamente manifiesto en la aceptación de ideas, apoyadas por recursos materiales e instituciones” (Morton 2003, 156). El Estado que ejerce la hegemonía procura el establecimiento de instituciones funcionales a tal ejercicio. Para ello, precisa alcanzar la aceptación de otros (Cox 1983, 172). Así, volvemos al concepto de desarrollo y a las instituciones que lo proyectan.

El carácter hegemónico del desarrollo ha sido estudiado por la corriente teórica de estudios críticos del desarrollo cuyo objetivo es develar y deconstruir la ideología del capitalismo; en consecuencia, cuestiona los beneficios prometidos por el modelo neoliberal (Veltmeyer y Delgado 2018, 3). Asimismo, procura evidenciar los objetivos perseguidos de manera encubierta por las ideologías (entendidas como narrativas sociales sistemáticas), las cuales posibilitan que los grupos afectados por

determinadas situaciones las acepten (Farah 2011, 17). Es decir que se obtiene el consentimiento de los grupos subordinados y se consolida el componente consensual de la hegemonía.

Desarrollo

En los años cuarenta del siglo XX, se confirió al concepto de desarrollo la calidad de meta social compartida (Estay 2003, 67) y se convirtió en un medio para contener el avance del comunismo (Nustad 2004), es decir, constituyó un instrumento para consolidar el entramado de relaciones de poder que sustentaría la hegemonía estadounidense. Para alcanzar este propósito se efectuaron varios procesos políticos, algunos regionales, como la creación del BID, y otros nacionales, entre ellos varias dictaduras, por ejemplo, aquella establecida en Ecuador durante la primera mitad de los años sesenta.¹ Sobre este concepto se configuraron los llamados modelos de desarrollo que lo perseguían por medios presentados como técnicos, lo que reflejaba un proceso de despolitización (Nustad 2004) con lo cual hubo un ocultamiento de la dimensión política. Tal despolitización ha ocurrido con mayor fuerza bajo el neoliberalismo. Por ejemplo, la privatización es considerada una forma de despolitización por la cual determinada temática se retira del llamado interés público (Wood y Flinders 2014, 155). Por su parte, los gobiernos denominados progresistas promovieron una repolitización. El reconocimiento de la dimensión política se deriva de la aceptación de que existe un vínculo entre las esferas política y económica. Por tanto, tiene sentido hablar de modelos políticos en lugar de modelos de desarrollo.

Se construyó un encuadre con el cual se logró la aceptación del desarrollo como algo real, con carácter técnico y sostenido por un discurso tecnocrático, de modo que, en principio, no se pusieron en duda las categorías de desarrollado y subdesarrollado, sino que se buscaban las causas de esta última (Nustad 2004). El desarrollo se concebía en términos de

¹ Entrevista a Julio Oleas, Quito, 6 de agosto de 2019.

incremento del ingreso por habitante, industrialización y modernización (Parpart y Veltmeyer 2011, 25-26). En este contexto, se creó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que se convirtió en un referente para la región debido, entre otros aspectos, a su formulación de un modelo desarrollista.

Estructuralismo cepalino

James Cypher (2011, 65-66) recoge bajo la denominación de desarrollismo varias corrientes críticas o heterodoxas: estructuralismo, poskeynesianismo, teoría de la dependencia y neomarxismo, las cuales comparten el rechazo a la absoluta libertad del mercado. En este libro, se revisa únicamente el estructuralismo ya que constituye una formulación teórica que se proyectó a través de recomendaciones de política por parte de una entidad internacional, lo que muestra, una vez más, la interacción entre las esferas nacional e internacional.

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

El estructuralismo asumió el concepto de desarrollo (Bértola y Ocampo 2013) y se asentó sobre una perspectiva histórica de la cual se desprendía la comprensión de una estructura económica mundial conformada por un centro y una periferia (Saludjian 2006, 9). Para los estructuralistas, las teorías dominantes, tales como el planteamiento de ventajas comparativas, resultaban inaplicables en los países periféricos debido a que estos eran estructuralmente diferentes a los países del centro. En consecuencia, se cuestionó que pudieran beneficiarse del libre comercio. Aún más, se argumentaba que el comercio entre los países del centro y los periféricos era uno de los medios que se empleaba para sostener los respectivos niveles de desarrollo (Cypher y Dietz 2009, 169, 175). Como las materias primas perdían valor frente a las manufacturas, existía una tendencia al deterioro

de los términos de intercambio que derivaba en una ampliación permanente de las brechas. Ante esta situación, se planteaba como alternativa la industrialización. Además, Prebisch proponía un modelo de desarrollo hacia adentro. Este consiste en “una gradual ampliación y diversificación de la actividad manufacturera, que eventualmente hace posible absorber mano de obra de sectores rezagados y elevar la productividad media del trabajo” (Rodríguez 1980, 310). En principio, el planteamiento de Prebisch no contemplaba acciones redistributivas. Esta consideración se incluye posteriormente (Prebisch 1963).

Es reduccionista equiparar el estructuralismo con la tesis del deterioro de los términos de intercambio, pues esto significaría restringirse al ámbito comercial cuando el modelo buscaba una transformación estructural (Sunkel 2000, 37, 38). Del mismo modo, es erróneo equiparar el modelo con industrialización por sustitución de importaciones debido a que el papel del Estado consistía en establecer una matriz industrial no restringida a producir internamente aquello que antes se importaba (Cypher 2011, 66). Al respecto, Bértola y Ocampo (2013, 192) añaden que el rol del Estado no se limitaba a la industrialización, sino que abarcaba múltiples aspectos económicos y sociales.

Por otra parte, la propuesta cepalina de desarrollo hacia adentro no implicaba dejar de exportar. En particular, Prebisch (1996) enfatizaba la necesidad de fomentar la exportación de bienes industrializados. En la práctica, Según Bértola y Ocampo (2013, 192), las exportaciones no perdieron relevancia y se implementaron mecanismos de promoción en varios países. Por esta razón, afirman, el modelo “combinaba la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones y la integración regional y promovía activamente la modernización agrícola”. Sobre esta base, consideran más apropiado el concepto de estrategia de industrialización dirigida por el Estado, que definen como un patrón de desarrollo enfocado en la industrialización, alta presencia estatal y consolidación del mercado interno (170). Por ejemplo, la integración regional se convirtió en parte importante del modelo debido a que permitiría establecer un mercado más amplio (Rivarola Puntigliano y Briceño 2013; Briceño 2018). La temática de la integración regional enlaza a este modelo también con los mecanis-

mos financieros creados en el marco de varios proyectos integracionistas. A continuación, se examinan las formulaciones cercanas al desarrollismo que tomaron forma en Ecuador y Perú.

Modelo político ecuatoriano entre los años sesenta y setenta del siglo XX

Durante la primera mitad del siglo XX, en Ecuador hubo poca presencia estatal (Salgado 1989). El poder estaba concentrado en los sectores exportadores de productos agrícolas tropicales, principalmente cacao y banano. El modelo puede caracterizarse como primario-exportador. También ha sido denominado crecimiento hacia afuera o desarrollo hacia afuera (Velasco 1981).

Se advierte cierto acuerdo en que este modelo persistió en Ecuador mientras en las economías grandes de la región tomaba forma un modelo desarrollista (Villalobos 1985; Velasco 1981; Salgado 1989), por lo cual Villalobos (1985, 245) lo ubica dentro de lo que denomina países de industrialización tardía y postrera. Pedro Páez² anota que en el país hubo diversas propuestas de industrialización con una orientación distinta a la del modelo cepalino, esto es, más asentadas en una construcción interna, pero que no progresaron debido a variadas presiones. Sin embargo, durante las primeras décadas del siglo XX ya se elaboraban algunos bienes (azúcar, aceites, etc.) (Acosta 2001; Salgado 1989).

Las opiniones difieren respecto a la adopción de un modelo cercano a la propuesta cepalina. Por ejemplo, para Salgado (1989, 64-68), en los años cincuenta comenzó a configurarse un modelo desarrollista. Según Larrea (1985), se buscó una sustitución de importaciones en los últimos años de la década de los sesenta. Oleas (2013, 38) vincula las políticas públicas adoptadas en los años setenta con un modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Mientras que para Bocco (1989, 167), tomó forma un modelo combinado de sustitución de importaciones y de producción para la exportación, en tanto que según Correa (2009), no tuvo lugar una sustitución de importaciones.

² Entrevista a Pedro Páez, académico y exfuncionario de varias entidades gubernamentales, Quito, 27 de septiembre y 23 de octubre de 2019.

El relacionamiento con la CEPAL data de los años cincuenta cuando esta realizó un estudio económico sobre el país que se publicó a principios de 1954. En este se concluía que Ecuador se encontraba en una etapa inicial de la industrialización con sectores que podían avanzar hacia una sustitución de importaciones, por ejemplo, los textiles. Se recomendaba continuar con el proceso de industrialización, pero también con la producción primaria a través de la agricultura extensiva (CEPAL 2013). Para esta última se sugería la tala de bosques, lo cual muestra que no cabían consideraciones ambientales. Posteriormente, la CEPAL realizó otros estudios y recomendaciones. Entre estas últimas figuraba establecer una entidad de planificación, lo que dio lugar a la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) (Achig 2013). Según Juan Paz y Miño,³ este organismo proyectó el pensamiento cepalino en el país. Cabe anotar que durante el auge de la Alianza para el Progreso se dio importancia a la planificación, por lo cual se establecieron varias oficinas de planeamiento en la región mediante la cooperación entre el BID, la CEPAL y la Organización de Estados Americanos (OEA) (Tussie 1997). En esa época también se promulgó la Ley de Protección Industrial y se recibió financiamiento externo proveniente de bancos privados (Acosta 2001).

En los años sesenta, se aprecia con más claridad la conducción del país por parte del Estado a través del establecimiento de las condiciones necesarias para una producción industrial y un mercado para la misma. En esa época cobraron relevancia el BM, el BID y la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID). Adicionalmente, se recurrió al FMI varias veces (Acosta 2001).

En 1972 inició la explotación petrolera en la región amazónica. El mismo año comenzó la dictadura militar dirigida por Rodríguez Lara (Salgado 1989). Dicho gobierno contó con grandes volúmenes de recursos económicos derivados del auge en los precios del petróleo. Es preciso resaltar que tales recursos no llegaron al Estado de forma automática, sino como resultado de la política nacionalista adoptada (Báez 1989; Oleas 2013). Fue la primera ocasión en que el recurso de exportación que sostenía la

³ Entrevista a Juan Paz y Miño, historiador ecuatoriano, Quito, 25 de noviembre de 2019.

economía fue propiedad del Estado y este lo administró directamente (Salgado 1989).

Este gobierno planteaba un discurso nacionalista revolucionario, por lo que hubo tensiones (Oleas 2013). No obstante, el Estado no se enfrentó al sector privado, sino que lo apoyó y protegió a través de subsidios y exenciones fiscales (Acosta 2001). Por ello, Villalobos (1985, 264) afirma que se intentó crear o reforzar una débil burguesía industrial. Pero, según Acosta (2001, 135), en lugar de un empresariado concordante con los intereses del país, tomó forma una oligarquía ociosa que se servía de la protección del Estado. Por ejemplo, se protegía la llamada pequeña industria para ayudarla a expandirse, pero estos industriales preferían no crecer para conservar los beneficios (Lefebvre 1985, 23).

El proceso político se asentó sobre los ingresos de las exportaciones petroleras y agrícolas. Por ejemplo, creció el volumen exportado de banano, cacao, café y camarón (Acosta 2001). Los recursos petroleros se canalizaron hacia procesos de industrialización, con lo que se logró, paulatinamente, sustituir algunos productos antes importados (Bocco 1989). Pero hubo múltiples inconvenientes, tales como los siguientes: los importadores obstaculizaron la sustitución de importaciones;⁴ la industria se concentró en bienes de consumo (Villalobos 1985, 265, 270-271); esta producción empleaba principalmente bienes importados, de modo que no se establecieron encadenamientos intersectoriales (Oleas 2017, 216); y el desarrollo industrial no se distribuyó territorialmente, sino que se centralizó en Pichincha y Guayas (Bocco 1985). A pesar de todas estas problemáticas, en los años setenta existió un alto crecimiento industrial (del 10 % en promedio), el cual superaba el crecimiento del producto interno bruto (PIB) (8 % en promedio) (Acosta 2001).

Durante el gobierno de Rodríguez Lara, el endeudamiento se contrató principalmente con organismos oficiales bajo una política “cuidadosa y moderada” (Moncayo 1985, 422). La conducción política también se reflejó en la ejecución de múltiples obras de infraestructura. Asimismo, se implementaron políticas sociales, por ejemplo, en educación y salud.

⁴ Entrevista a Juan Paz y Miño, historiador ecuatoriano, Quito, 25 de noviembre de 2019.

En consecuencia, disminuyó el analfabetismo y la mortalidad infantil al tiempo que se incrementó la esperanza de vida (Oleas 2013). Pero se critica la concentración de las políticas en el ámbito urbano y el consecuente descuido de los sectores rural y agrícola (Bocco 1985).

En 1976, inició un nuevo gobierno militar que se distanció de las políticas nacionalistas. Según Moncayo (1985, 419), la sustitución obedeció a la oposición por parte de los importadores debido a las medidas restrictivas de importaciones. Entonces, el Estado se replegó en favor de las transnacionales, se incrementaron las importaciones y se implementó una política de endeudamiento agresivo (Oleas 2013, 69), la cual se reflejó en que los volúmenes de la deuda externa se multiplicaron por 30 en toda la década (Estay 1996, 120). Estos recursos provinieron mayormente de la banca privada internacional y buena parte correspondía a deuda privada (Moncayo 1985).

Los altos flujos de financiamiento obedecieron a la disponibilidad de recursos y las facilidades para obtenerlos, tales como las bajas tasas de interés (Acosta 2001). Además, en alguna medida se asumía como capacidad de pago la existencia del petróleo.⁵ Por ello, Ecuador fue considerado un país solvente y el FMI incluyó el sucre entre las 20 monedas fuertes del mundo (Oleas 2013, 41). El endeudamiento se tornó inmanejable como consecuencia de su abultado volumen, de los menores plazos, de los mayores costos, de las elevadas cifras en concepto de su servicio y del incremento de las importaciones. Para cubrir las obligaciones previas se contrataron nuevos créditos (Moncayo 1985, 422).

A fines de los años setenta, Jaime Roldós fue elegido presidente de la República y mantuvo al país en el desarrollismo, al igual que hizo, en principio, su sucesor, Oswaldo Hurtado, pero después modificó el modelo.⁶

⁵ Entrevista a Julio Oleas, historiador ecuatoriano, Quito, 6 de agosto de 2019.

⁶ Entrevista a Juan Paz y Miño, historiador ecuatoriano, Quito, 25 de noviembre de 2019.

Modelo político peruano entre los años sesenta y ochenta del siglo XX

En el Perú hubo cierto desarrollo industrial en los años treinta, pero no se llegó a configurar un modelo político desarrollista como tal (Ponce 2014). Por el contrario, durante la posguerra se reinstauró el modelo primario-exportador.⁷ Se advierte una serie de desacuerdos respecto a los modelos que tomaron forma. Para Dancourt (1999, 51), en los años cincuenta y buena parte de los años sesenta se mantuvo un modelo primario-exportador sustentado en las exportaciones, la libre movilidad de capitales y una mínima intervención estatal. Ponce (2014, 347) afirma que este persistió hasta mediados de los años setenta. Otros autores (Parodi 2014, 429; Rojas 1993, 42) lo denominan modelo liberal, el cual, según Parodi, se habría extendido hasta mediados de los años cincuenta (gobierno de Odría) con algunas medidas encaminadas a alcanzar cierto apoyo social, mientras que, para Rojas, se habría extendido hasta 1960.

La relación con el FMI también data de la época, lo que muestra la interacción entre las esferas nacional e internacional. Este organismo intervino en el contexto de la crisis de balanza de pagos entre 1958 y 1959 (Jiménez 2010, 33). En 1959 se promulgó la Ley de Producción Industrial. Por ello, sostienen Kuramoto y Glave (2014, 149), empezó a tomar forma el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. En contraste, Jiménez (2010, 283-284) afirma que esta ley era de orientación liberal y que ofrecía incentivos al capital extranjero.

Para Dancourt (1999, 51), en los primeros años de la década de los sesenta (gobierno de Belaúnde), inició una industrialización sustitutiva de importaciones, pero el modelo como tal se implementó con el gobierno de Velasco Alvarado. Belaúnde tomó algunas medidas proteccionistas, consiguió incrementar la participación de la industria en el PIB y reducir el componente importado en las manufacturas locales. No obstante, las importaciones continuaron incrementándose (Pastor 2014). Un porcentaje importante de la industria era de propiedad extranjera, por lo que Jiménez

⁷ Entrevista a Carlos Contreras, académico peruano, por medios virtuales, 20 y 26 de diciembre de 2019.

(2010, 284) sostiene que no se construyó un modelo desarrollista enmarcado en la propuesta cepalina. Si bien es cierto, se destinaron recursos a la educación, salud e infraestructura (Pastor 2014, 316, 319).

Alrededor de 1968 se desencadenó una nueva crisis acompañada por otra intervención del FMI (Jiménez 2010, 34). El gobierno de Belaúnde fue interrumpido por un golpe militar que dio paso a la dictadura de Velasco Alvarado (Kuramoto y Glave 2014, 110). Este golpe se sustentó en la percepción de que las reformas avanzaban con demasiada lentitud (Parodi 2014, 448), es decir, que no existían diferencias ideológicas profundas.⁸ En este periodo tomó forma un modelo desarrollista (Contreras y Cueto 2007). También se ha hablado de capitalismo de Estado debido a la alta presencia estatal (Ponce 2014), la cual ocasionó un repliegue del sector privado (Contreras 2014) y una menor participación del capital extranjero (Jiménez 2010). Hubo un componente de industrialización sustitutiva de importaciones que se tradujo en protección de la industria interna (Zegarra 2014). El sector industrial se expandió, incluso por encima del crecimiento del PIB, por lo que constituyó la base del crecimiento económico y del empleo. Pero los bienes de capital mayormente eran importados, lo que derivó en un serio desequilibrio de la balanza de pagos (Jiménez 2010). A pesar de dicha expansión, no se consiguió constituir una burguesía nacional que respondiera a los intereses nacionales (Jaramillo y Huamán 2014, 255). Aún más, Jiménez sostiene que el proteccionismo dio lugar a un empresariado rentista que, lejos de invertir y generar riqueza a partir de las condiciones ofrecidas por el Estado, obtenía ganancias gracias a la inversión que este realizaba, es decir, que “los capitalistas peruanos ganaban lo que gastaba el Estado” (2010, 287).

Las ideas de la CEPAL llegaron al país a través de la comunidad académica, ya que a fines de los años sesenta algunas universidades comenzaron a ofertar la carrera de economía y los nuevos profesionales adhirieron al pensamiento cepalino. Tales ideas se transfirieron al gobierno debido a que este mantenía un asesoramiento técnico civil.⁹ Formaron parte del modelo

⁸ Entrevista a Carlos Contreras, académico peruano, por medios virtuales, 20 y 26 de diciembre de 2019.

⁹ Entrevista a Carlos Contreras, académico peruano, por medios virtuales, 20 y 26 de diciembre de 2019.

la planificación y la carrera pública, una política independiente de los Estados Unidos (Contreras y Cueto 2007) y políticas sociales enfocadas en la generación de empleo y alza de salarios (Zegarra 2014). Por otra parte, persistió la importancia de la exportación de bienes primarios con poca diversificación (Jiménez 2010).

El desarrollo se entendía como industrialización y el financiamiento debía provenir de las exportaciones. Con objeto de obtener tales recursos, el Estado efectuó un proceso de expropiaciones, el cual no produjo los resultados esperados. Por esta razón, se recurrió al endeudamiento.¹⁰ Este pasó de 788 a 3554 millones de dólares entre 1968 y 1976 (Zegarra 2014, 91).

En este periodo tuvo lugar un debilitamiento del sector agrario reflejado en su menor productividad (Contreras y Cueto 2007), lo cual causó una creciente importación de alimentos (Pastor 2014). La reforma agraria con la que se pretendía redistribuir la tierra fue ejecutada en el contexto de tal debilitamiento, por lo que, a pesar de su profundidad, no se lograron los resultados esperados con el consecuente descontento de la población campesina (Manrique 2014, 194). Contreras y Cueto (2007, 336) resaltan que, si bien la reforma agraria no alcanzó todos sus objetivos, “se minó la estructura familiar y tradicional de las clases altas y las bases agrarias de su poder”, lo cual significó que el dinero comenzó a reemplazar al factor racial como medio para acceder a dichas clases. Así, prácticamente se liquidó la oligarquía latifundista. No obstante, se cuestiona que no se logró articular los sectores económicos, se descuidó la agricultura y no se redujo la vulnerabilidad respecto del sector externo ni la desigualdad (Jiménez 2010, 76, 285).

En 1975 asumió el poder Morales Bermúdez en lo que se considera una segunda fase de la dictadura militar (Parodi 2014), aunque también se habla de un golpe interno (Contreras y Cueto 2007). Este gobierno elevó sustancialmente el gasto militar entre 1975 y 1977, con la participación de empresas estadounidenses y europeas, además de agencias soviéticas (Marichal 2014, 235). Según Jiménez, se adoptaron medidas y un discurso que expresaba la ideología conservadora del libre mercado (2010, 35). Así, se

¹⁰ Entrevista a Carlos Contreras, académico peruano, por medios virtuales, 20 y 26 de diciembre de 2019.

evidencia la transición de una base ideacional desarrollista hacia una neoliberal que tardó varios años en consolidar su hegemonía.

En 1976, los elevados volúmenes de endeudamiento e importaciones derivaron en una grave crisis de balanza de pagos (Jiménez 2010). Esta se enfrentó mediante la contratación de nuevos créditos (Ponce 2014). Dicho contexto se aprovechó para forzar la implementación de medidas neoliberales. El medio fue un acuerdo con varios bancos estadounidenses en 1976, consistente en un crédito sujeto a “una serie de medidas de estabilización, así como distintas concesiones para el capital privado nacional y extranjero” (Estay 1996, 121). La aplicación de tales medidas no contribuyó a mejorar la situación de la balanza de pagos y, en 1977, hubo otra intervención del FMI (Estay 1996). Para cumplir las condiciones del acuerdo con esta institución, se redujo el gasto público (Jiménez 2010).

En los años ochenta se llevó a cabo un proceso electoral mediante el cual Fernando Belaúnde volvió a la presidencia del Perú. Entonces, continuó la liberalización económica que se reflejó en menor proteccionismo y gasto público, es decir, que el Estado se replegó en favor del sector privado y de capitales extranjeros (Contreras y Cueto 2007). La indicada reducción del gasto junto con el crecimiento del desempleo y del subempleo incidieron sobre el nivel de vida (Marichal 2014). Fenómenos como la devaluación y la inflación justificaron la implementación de ajustes en procura de recuperar la estabilidad económica (Contreras y Cueto 2007). Esto, además, se llevó a efecto en el marco de dos acuerdos con el FMI (Marichal 2014). No puede desconocerse que en esta época hubo una serie de situaciones adversas originadas en años previos, entre ellas el endeudamiento externo, la crisis de la producción agraria, la falta de instituciones civiles en el Estado y el surgimiento de los movimientos guerrilleros que empezaron a cometer actos terroristas (Contreras y Cueto 2007, 349-350).

En la segunda mitad de la década de los ochenta hubo un giro hacia políticas heterodoxas bajo la presidencia de Alan García, tales como un reforzamiento de la presencia del Estado, a través del cual se adoptaron medidas proteccionistas y de control de precios (Jiménez 2010). En principio, se obtuvieron buenos resultados, por ejemplo, se alcanzó cierto crecimiento económico que se reflejó en el incremento de salarios. Pero

posteriormente empezó a elevarse el déficit fiscal y se desencadenó una nueva crisis (Contreras y Cueto 2007). Alan García decidió limitar el pago de la deuda externa, por lo que se restringió el crédito internacional y el país fue aislado (Campodónico 1997). El Perú fue declarado no elegible por el FMI en 1986 (Tussie 1997). La suspensión de pagos también afectó al BID (Campodónico 1997); el país era su quinto prestatario más grande (Tussie 1997). Cabe anotar que no se suspendieron los pagos con la CAF (Asinelli 2018), ni con el FAR, el cual, además, proveyó financiamiento al país en 1988 (Ocampo y Titelman 2012).

Entre 1988 y 1990-1991 tuvo lugar una fuerte caída del PIB,¹¹ en un contexto de hiperinflación, desempleo, pobreza, atentados terroristas y emigración (Contreras y Cueto 2007). Como consecuencia, “la gente asoció heterodoxia a recesión, a malestar social, a terrorismo inclusive”, lo cual ocasionó un rechazo a la izquierda.¹²

Al final de este gobierno se reanudaron los pagos al FMI. La deuda externa se encontraba en torno a los 20 000 millones de dólares (Contreras y Cueto 2007, 357). La grave situación experimentada se utilizó para posicionar la imagen de fracaso del modelo desarrollista y justificar la adopción del modelo neoliberal (Jiménez 2010, 25-26). Por ejemplo, el BID (2002b, 1) afirmaba que el retorno a las políticas de liberalización fue consecuencia del fracaso del modelo intervencionista. Así, es manifiesta la configuración de un encuadre para consolidar el consentimiento respecto al nuevo modelo.

A continuación, se revisan los mecanismos financieros regionales que se configuraron en el contexto del modelo desarrollista, por lo que se inscribieron en el concepto de financiamiento del desarrollo, concepto que se examina como punto de partida.

¹¹ Entrevista a un exmiembro del directorio del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), Lima, 5 de marzo de 2020.

¹² Entrevista a Carlos Contreras, académico peruano, por medios virtuales, 20 y 26 de diciembre de 2019.

Financiamiento del desarrollo

Se entiende por financiamiento del desarrollo todos los recursos destinados a sostener determinado proyecto político, independientemente de su procedencia (Stanley y Fernández 2018, 101). En este libro, se aborda principalmente lo relativo a fuentes regionales. El concepto comporta una dimensión económica integrada por los recursos financieros y una dimensión política constituida por la orientación política particular que dota de contenido al concepto de desarrollo. Los primeros mecanismos financieros regionales atados al concepto de financiamiento del desarrollo son los llamados bancos regionales de desarrollo. Estos se asumían como medios de canalización de recursos hacia sus miembros para contribuir a su desarrollo (Culpeper 2006). Estos bancos están integrados por países desarrollados que los controlan al proveerles soporte financiero y por países en desarrollo que son prestatarios. Estos últimos mantienen un sentido de pertenencia (Vivares 2013) con el cual se logró que percibieran al respectivo banco como propio, a pesar de que en la práctica son similares al BM. De este modo, se pretendía mantener distante la influencia comunista (Culpeper 2006, 60-61). Por ejemplo, esta contención se procuró al proyectar al BID como la primera entidad enfocada en el desarrollo económico regional (Scheman 1997, 86; BID 1962, 116). Además, el Banco se presentaba a sí mismo como un “organismo de desarrollo auténticamente hemisférico”, proveedor de financiamiento y asistencia técnica, medio de canalización de ayuda financiera internacional y vínculo con el mercado internacional de capitales (BID 1961).

Es evidente el control ejercido por Estados Unidos; por ejemplo, mantuvo el poder de veto sobre el Fondo para Operaciones Especiales (FOE), su ventana de préstamos con algún grado de subvención (Humphrey 2016, 99; Asinelli 2018). La cercanía con este país también se expresó en el otorgamiento al BID de la administración del Fondo Fiduciario de Progreso Social enmarcado en la Alianza para el Progreso (Marichal 2014; BID 1962, 1972). Para algunos autores, el papel que ejerció en el contexto de la Alianza lo convirtió en un organismo relevante (Vivares 2013; Tussie 1997; Humphrey 2012). Asimismo, se argumenta que el Banco fue uno de

los componentes de la consolidación hegemónica regional estadounidense al convertir a dicha institución en el “pilar del sistema Interamericano” que se asentó, además, sobre la OEA y la CEPAL (Vivares 2013).

En la categoría de bancos de desarrollo, con menor alcance espacial, se encuentran los bancos subregionales de desarrollo. En América Latina y el Caribe, estos se enmarcaron en esquemas regionales, por ejemplo, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la CAF en el Acuerdo de Cartagena y el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) en la Comunidad del Caribe (CARICOM) (Titelman 2006). Pero se considera que no han contribuido significativamente a la integración (Culpeper 2006, 80).

Los bancos regionales y subregionales se definen como intermediarios financieros internacionales (Sagasti y Prada 2006, 91). Tal intermediación consiste en canalizar recursos de los mercados de capitales y donaciones hacia sus miembros que, así, pueden acceder a los recursos en mejores condiciones (Culpeper 2006). Pero estos bancos requieren cuidar su imagen ante inversionistas y agencias calificadoras de crédito. Según Humphrey (2017), esto puede ir en desmedro de su función de desarrollo y de soporte en épocas críticas debido a que, en procura de mantener altas calificaciones, se limiten los recursos destinados para los llamados proyectos de desarrollo y para financiamiento anticíclico.

Esos bancos proveen cooperación técnica con la cual influyen sobre la organización institucional y las políticas públicas (Sagasti y Prada 2006). Por tanto, constituyen un medio de transmisión de determinados conjuntos de ideas. Por esta razón, se afirma que la entidad que brinda asistencia técnica adquiere la “capacidad para impartir ‘modos de pensar’ —que son siempre ‘modos de hacer’— sobre la realidad social” con lo cual incide sobre “el diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas” (Puello-Socarrás, Castiglioni y Fernández 2015, 55).

Con un enfoque de soporte en épocas críticas, se crearon fondos de reservas o de estabilización (Chang 2000), por ejemplo, el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM) y el FAR (Titelman 2006). Los llamados fondos de reservas se entienden como expresiones de cooperación financiera y como componentes de la arquitectura financiera

internacional, por lo que, desde su particular nivel regional, contribuyen a la estabilidad financiera mediante financiamiento contra cíclico que permite gestionar la incidencia de eventos externos desfavorables, disminuyendo el contagio financiero (Titelman et al. 2012, 108).

En el concepto de arquitectura financiera internacional, se recoge la multiplicidad de instituciones antes referidas en sus distintos alcances temáticos y espaciales. Se trataría de una estructura con distintos niveles bajo una concepción de subsidiariedad, pero que actualmente está incompleta (Titelman et al. 2012). También se ha planteado una estructura de nivel regional, por lo que se habla de arquitectura financiera regional (Puello-Socarrás, Castiglioni y Fernández 2015). Dichas entidades regionales se consideran complementarias a las globales. Así, se trataría de instituciones capaces de adaptarse a las particularidades de la región correspondiente (Ocampo 2006). Esto favorecería la consolidación de una identidad regional (Culpeper 2006, 67) o un sentido de pertenencia que se refleja en el estatus de acreedor preferente que se les atribuye, por ejemplo, al FLAR (Titelman 2006) y a la CAF (Ocampo y Titelman 2010).

Según algunos autores, las crisis son determinantes en las modificaciones sufridas por los sistemas monetarios y financieros, cuya mutabilidad incide sobre los cambios en el orden mundial (Marichal 2010; Vivares 2013). Sin embargo, la revisión histórica revela que no ocurre así en todas las ocasiones. En cualquier caso, las crisis fuerzan enfoques distintos a aquellos aplicables en periodos de estabilidad. Por ejemplo, suele quedar al margen el financiamiento de alguna concepción de desarrollo en favor de alguna clase de soporte. Un periodo de crisis que significó cambios en los modelos políticos y en los mecanismos regionales, con interacciones entre sí, es el atravesado en los ochenta. Entonces se adoptó el modelo neoliberal bajo impulso de los organismos financieros internacionales mediante los llamados programas de ajuste estructural (Marichal 2010). Tales programas constituyen un ejemplo de tecnocratización, ya que se plantearon como instrumentos técnicos, es decir, desconectados de la dimensión política (Zurbriggen 2007). Se movilizaron recursos económicos y hubo grandes esfuerzos para pagar la deuda, lo que no redundó en alguna clase

de bienestar para la población; por el contrario, desgastó la situación de los países en crisis, por lo que tal movilización de recursos no podría asumirse como financiamiento del desarrollo.

Finalmente, corresponde referirse a un mecanismo financiero regional que se inscribe en el relacionamiento comercial. Se trata de mecanismos de pagos destinados a facilitar el comercio intrarregional. Entre ellos figura el convenio de pagos de la ALALC, el antecedente del convenio que funciona desde 1982 en el marco de la ALADI (Pérez-Caldentey, Tielman y Cipoletta 2013). Este tipo de acuerdos permite utilizar menos divisas en el comercio intrarregional, por lo que constituye un soporte en épocas críticas (Ocampo 2006).

Banco Interamericano de Desarrollo

El convenio constitutivo del Banco entró en vigor a finales de 1959 (BID 1961). La institución comenzó a funcionar en 1960 y los primeros préstamos se aprobaron en 1961 (BID 1962). A principios de dicha década, el BID adhería a la concepción etapista del desarrollo, como lo evidencia la afirmación de que América Latina era una región atrasada que necesitaba acceder a etapas más modernas (BID 1961). La creciente importancia del Banco en la provisión de financiamiento se atribuye, principalmente, a la concesión de créditos a largo plazo y con intereses inferiores a los de otras fuentes de recursos (Marichal 2014, 220-221).

Durante la primera década, sobre el 40 % de los préstamos se destinaron a agricultura, industria y minería (Tussie 1997, 182). Según el Banco, su política constituía “estimular la producción y la productividad del sector rural de América Latina” (BID 1972, 22). El 30 % se otorgó para infraestructura, mientras que las áreas sociales (agua potable, alcantarillado, vivienda y educación) recibieron algo menos de 25 %. Estas últimas no constaban entre las prioridades del Banco, pero fue su principal financiador (Tussie 1997). Todo esto lo vincula con el modelo desarrollista.

Tal vínculo también se expresó en cierto alineamiento con los procesos integracionistas asociados con la CEPAL (Vivares 2013). Por esta razón, fue llamado el banco de la integración (Tussie 1997, 21, 40). Por ejemplo,

otorgó a la Junta del Acuerdo de Cartagena financiamiento de preinversión para estudios en industria y transporte. Asimismo, en procura de alcanzar la integración física regional, durante 1971, proveyó financiamiento para ampliar la producción de energía eléctrica de Colombia, Ecuador y Venezuela además de integrarla entre tales países. También concedió dos préstamos al Ecuador para la construcción de una central eléctrica en el norte, y otro para estudiar la viabilidad de una central en el sur (BID 1972, 25-27, 32, 51-52). De acuerdo con Rivarola Puntigliano y Briceño (2013), Felipe Herrera, presidente del BID creía firmemente en la necesidad de que América Latina se integrase.

Algunos años después del establecimiento del BID, Estados Unidos redujo su aporte y empezó a interferir en la concesión de préstamos a los países con los cuales existía algún tipo de controversia, por ejemplo, las nacionalizaciones en Chile y Perú que afectaron a empresas estadounidenses (Asinelli 2018). Sin embargo, en el informe anual del Banco de 1971 consta el otorgamiento de 12 millones de dólares para “financiar un programa de crédito destinado a beneficiar a los agricultores participantes en el plan de reforma agraria” en Perú (BID 1972, 23, 65), lo cual muestra que el Banco mantenía, en alguna medida, la función de soporte del modelo.

En la década de los setenta, los bancos regionales redujeron su participación. Entonces, el modelo del BID empezó a asemejarse al del BM, de modo que alcanzaron cierta convergencia y mayor coordinación (Tussie 1997). Este acercamiento se evidencia en una menor participación del BID en las áreas social e industrial, las cuales recibían recursos con algún grado de subvención,¹³ así como en el incremento en infraestructura, la que se financiaba con recursos ordinarios (Humphrey 2016).

El enfoque en infraestructura está directamente relacionado con el concepto de integración física regional que ya se manejaba (BID 1972, 24-25). Para Tussie (1997), la variación del enfoque fue consecuencia del repliegue en otras áreas, por ejemplo, una disminución de alrededor de 15 % en su aporte a temas sociales. Tal repliegue podría explicarse

¹³ El BID denomina concesionales a este tipo de recursos.

por el incremento de las ofertas de financiamiento de bancos privados (Marichal 2010; BID 1972). Su mayor peso habría obedecido al hecho de que no imponían condicionalidades sobre objetivos de desarrollo como lo hacía la Alianza para el Progreso (Vivares 2013). Tussie agrega que la menor presencia del BID (1972, 86) también derivó de que se lo consideraba cercano a ideas cuestionadas: sustitución de importaciones, intervención gubernamental e integración regional, es decir, su vínculo con el modelo desarrollista.

El BID consiguió configurar una imagen de proveedor de financiamiento para proyectos concebidos bajo algún entendimiento de desarrollo, pero proporcionaba solo una parte del monto necesario para su ejecución (BID 1972). Esta práctica se mantuvo históricamente (BID 2001). Se concedían préstamos a instituciones de carácter público no pertenecientes al gobierno central contando con una garantía estatal, por ejemplo, el financiamiento otorgado a la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL) en Ecuador (BID 1972, 52). Asimismo, se concedía financiamiento a entidades privadas con garantía del Estado como tal o de entidades vinculadas con el mismo (BID 1972).

A principios de los años setenta, el BID (1972, 27) defendía su interés en supervisar la adecuada ejecución de los proyectos en lugar de únicamente entregar recursos económicos; por ello, procuraba desarrollar cierta capacidad técnica. Así, el Banco empezó a conjugar las capacidades materiales con las ideas para transmitir las bajo cierto revestimiento técnico.

En sus primeros años, el BID otorgó al Ecuador asistencia técnica y financiamiento para el sector productivo. Por ejemplo, asesoró al Banco Nacional de Fomento en su reorganización y entregó recursos a la Comisión Nacional de Valores para ser canalizados al sector privado. Una parte se destinó a la producción de aceite de palma y a la importación de ganado lanar para incentivar la producción de tal tipo de ganado; la República del Ecuador figura como fiadora (BID 1962). Además, se aprobó un préstamo para infraestructura relacionada con el riego, el control de inundaciones y provisión de energía (BID 1972, 29). El destino del financiamiento otorgado da cuenta del soporte al modelo desarrollista en Ecuador.

La relación del Perú con el BID data de sus primeros años. La ciudad de Arequipa fue la beneficiaria, en 1961, del primer préstamo para el área de agua y saneamiento. La República del Perú consta como fiadora (BID 1962). Además, resalta el financiamiento otorgado al sector privado, por ejemplo, a la Compañía Peruana de Cemento Portland S.A. y a la Cooperativa de Crédito Central del Perú. También ofreció asistencia técnica reembolsable a la empresa pública Corporación Peruana de Vapores (BID 1962) y asistencia técnica no reembolsable al Instituto Nacional de Planificación (BID 1972). En el ámbito de infraestructura e integración física, la propia institución otorgó créditos para caminos y carreteras, por ejemplo, parte de la vía Panamericana, tal como se documenta en la publicación del BID (1972).

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

Corporación Andina de Fomento

El Convenio Constitutivo de la CAF se suscribió en 1968 (Humphrey 2012). La Corporación comenzó a funcionar en 1970 (CAF 1973). Se concebía como la institución financiera subregional del Grupo Andino, por tanto, su acción se restringía al ámbito del Acuerdo de Cartagena y a sus miembros (CAF 1973, 1981, 2017a). Su objetivo principal era contribuir a dicho proceso integracionista (SELA 2009). Este objetivo se mantuvo durante los años setenta. El respaldo al proceso integracionista incluía apoyo al comercio intrarregional (CAF 1976, 1978, 1981).

La CAF fue creada para cubrir los espacios dejados tanto por el BM como por el BID (Humphrey 2012), particularmente aquellos que sostenían el modelo político desarrollista. Asimismo, se considera que su creación obedeció a la percepción de que el BID no respondía a los requerimientos de la región, sino a los intereses de los Estados Unidos. Sin embargo, al operar en dólares, reforzaba la dependencia, ya que era preciso conseguirlos para

pagar esa deuda.¹⁴ Años después se ha planteado la necesidad de contraer las deudas en moneda nacional, como lo muestra el caso peruano.

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

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

El papel de la CAF fue mínimo durante sus primeros años debido a su poco margen para obtener recursos fuera de su capital ordinario, lo cual en parte obedecía a la carencia del respaldo de un país desarrollado, además de que dos gobiernos de izquierda de la región formaban parte de esa Corporación. Pero esta condición le permitió mantenerse lejos de la influencia política de países industrializados (Humphrey 2012). También la afectó los mayores flujos de capitales privados y la salida de Chile (Humphrey 2016) aprobada en 1977 (CAF 1978).

¹⁴ Entrevista a Pedro Páez, académico y exfuncionario de varias entidades gubernamentales, Quito, 27 de septiembre y 23 de octubre de 2019.

Los recursos que conseguía provenían de líneas de crédito atadas a exportaciones, por ejemplo, obtuvo un préstamo del banco de Importaciones y Exportaciones de Japón atado a la compra de bienes y servicios japoneses (CAF 1976, 24). Asimismo, realizó esfuerzos tendientes a canalizar recursos y asistencia técnica (16), por ejemplo, se relacionó con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el BM, el BID y múltiples entidades financieras de distintos países (CAF 1973, 1976).

El BID y la CAF formularon un programa de asistencia en cuyo marco el BID otorgó 750 000 dólares con carácter no reembolsable y de recuperación contingente; estos recursos, además de los 100 000 dólares aportados por la CAF, se utilizaron para preparar un programa para el estudio de diversos proyectos en los seis países miembros (CAF 1976, 24). El BID también concedió una línea de crédito por un monto de 500 000 dólares (CAF 1978; 1980). Adicionalmente, la CAF emitió bonos que fueron adquiridos por los bancos centrales de sus accionistas (CAF 1976, 1980, 1981). En la segunda emisión, los bancos centrales del Ecuador y el Perú los adquirieron por un valor de dos millones de dólares cada uno (CAF 1976). También contrató créditos con el Banco Popular del Perú por un millón de dólares, y con el Banco Industrial del Perú por más de nueve millones (CAF 1976).

Como lo muestra el financiamiento otorgado a Ecuador y Perú, durante los años setenta la CAF se enfocó en canalizar financiamiento hacia la empresa privada, pero en el marco de la programación industrial del Grupo Andino (CAF 2017a, 25). Por consiguiente, ofreció cierto soporte al modelo desarrollista. Pero enfrentó las dificultades de principios de los años ochenta con un acercamiento al modelo del BM y del BID. Esto significó alejarse de dicha programación industrial e incluir infraestructura y agricultura. El acercamiento al BID se expresó en el acuerdo de cooperación suscrito por las dos entidades en 1982, a partir del cual empezaron a ofrecer cofinanciamiento (Humphrey 2016). Por otra parte, los primeros proyectos propuestos en la práctica se circunscribían al contexto nacional dejando de lado temáticas relacionadas con la integración regional, por lo que se prefirió ampliar el alcance de la entidad (CAF 1986).

Se estableció un Fondo Especial para Ecuador (FEE) a invertirse en acciones en el país (CAF 1989). No obstante, los informes no especifican

el destino de estos recursos. En 1972, la CAF proveyó financiamiento al Ecuador para proyectos industriales (cristalería, licor de cacao, producción de té y elaboración de brocas de acero); la entidad prestataria era la Comisión de Valores-Corporación Financiera Nacional (CV-CFN) encargada de canalizarlos hacia las respectivas empresas. El monto total de estos créditos fue de 1,57 millones de dólares (CAF 1973, 28). Posteriormente, se concedieron créditos directamente a las empresas, por ejemplo, a la compañía de economía mixta Cemento Nacional y a la compañía anónima Optimus Andina (CAF 1976, 34-35). En este último caso se los destinó a financiar parte de un proyecto de producción de reverberos, lámparas para soldar y linternas a kerosene petróleo, los cuales correspondían a Ecuador dentro de la programación industrial del Grupo Andino. En 1977 se abrió una línea de crédito a la CV-CFN por 10 millones de dólares y se otorgaron préstamos a la Compañía de Desarrollo Forestal y Ganadero S.A. para explotación ganadera por un valor de 2,2 millones de dólares (CAF 1978, 10). Asimismo, se brindó asistencia técnica no reembolsable a la CFN para una consultoría sobre arrendamiento financiero (CAF 1981, 18).

Al Perú se le concedió financiamiento para una planta de sacos de yute por un monto de 1,7 millones de dólares (CAF 1973, 28) y se abrió una línea de crédito por seis millones a favor de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) (CAF 1976, 23). Además, se otorgaron préstamos a la Empresa Minera de Perú por alrededor de 420 000 dólares para estudiar la factibilidad de aprovechar industrialmente los yacimientos de fosfatos y establecer una planta para procesarlos (CAF 1973, 29). En relación con la programación industrial del Grupo Andino, la CAF concedió créditos para la producción de evaporadores y de reguladores automáticos de voltaje (CAF 1976, 35, 36).

Convenio de pagos

Otro mecanismo financiero regional vinculado con el modelo desarrollista es el convenio de pagos que se configuró en el marco de la ALALC. Se trató de un mecanismo de compensación de pagos apoyado en un sistema de créditos recíprocos. Se estableció mediante el Acuerdo de México

suscrito en 1965 (ALADI 2013, 5; 2018, 5-7). Tuvo por objeto facilitar los pagos y, en consecuencia, fomentar el comercio dentro de la ALALC (ALADI 2013). En el marco de este acuerdo, los bancos centrales debían establecer convenios bilaterales de crédito recíproco, de modo que tomó forma una red de acuerdos. En 1969, los bancos centrales suscribieron el Acuerdo Multilateral de Apoyo Recíproco para hacer frente a deficiencias transitorias de liquidez, conocido como Acuerdo de Santo Domingo. Este tenía por objeto atender problemas de iliquidez y funcionó desde 1971 (ALADI 2018, 6-7).

Conclusión

Como conclusión de este apartado se debe decir que a mediados del siglo XX se consolidó la idea de desarrollo como objetivo a alcanzar. Para procurarlo se establecieron modelos políticos que precisaban financiamiento, por lo que se constituyeron mecanismos financieros regionales para proveerlo. Pero todo esto formó parte de la consolidación de la hegemonía estadounidense sostenida, por una parte, por la expectativa del desarrollo mediante la cual se obtuvo el componente de consentimiento de los grupos subordinados, y por otra, por el financiamiento necesario para sostener los proyectos políticos nacionales, el cual, además, tenía por objeto contener el avance del comunismo. Se advierte, entonces, una conjugación entre ideas, capacidades materiales y poder.

En este contexto, se configuró el modelo desarrollista que, a pesar de lo anterior, implicó cierto mejoramiento de las condiciones de vida en los países suramericanos. En particular, en Ecuador y Perú, este se implementó cuando ya se hallaba en declive en otros países y significó una fuerte presencia estatal expresada en políticas públicas. En el caso ecuatoriano el Estado se encargó de que los importantes ingresos petroleros sustentaran el modelo que dio lugar a crecimiento económico y mejoras sociales, si bien, no distribuidas equitativamente. No obstante, tanto en Ecuador como en Perú, no se logró establecer una clase empresarial que resguardara los intereses del país, sino que únicamente se benefició de las acciones estatales.

El BID, por su parte, proveyó cierto soporte al modelo desarrollista y su posterior repliegue en favor de la banca internacional, mientras que la CAF, debido a su menor tamaño, ofrecía recursos limitados, pero con objeto de soportar el modelo desarrollista en el Grupo Andino a partir del financiamiento al sector privado por intermedio de entidades públicas. Así, es evidente que se pretendía establecer encadenamientos entre las esferas internacional y nacional, así como entre el Estado y el sector privado. Finalmente, el convenio de pagos de la ALALC se vinculaba directamente con el modelo desarrollista, ya que tenía por objeto facilitar el comercio dentro de la Asociación, elemento necesario para consolidar el mercado regional que impulsaba la CEPAL bajo el concepto de integración.

Capítulo 2

Modelo neoliberal y mecanismos financieros regionales, siglo XX

Modelo político neoliberal

El neoliberalismo se expresa en una esfera teórica vinculada con las ideas y en una esfera práctica que se corresponde con los modelos concretos. Las dos se fundan en la economía neoclásica y están enlazadas entre sí (Cahill 2014; Cope 2018). Por medio de la política se proyecta un conjunto de ideas hacia lo material, las cuales se convierten en acciones concretas a través de políticas estatales de liberalización. Paradójicamente, de este modo el Estado pierde el poder de control sobre las fuerzas económicas (Bourdieu 2001, 99).

La doctrina neoliberal propugna la búsqueda del beneficio individual y de la actuación individual y voluntaria dentro del mercado (Cahill 2014). Esto implica mantener los derechos de propiedad privada y una libertad absoluta de mercado, mientras que el Estado debe asegurar la permanencia de estas condiciones (Harvey 2015, 8). Sobre esta base toman forma políticas de privatización, desregulación y mercantilización que no reflejan fielmente la doctrina, más bien reflejan abiertas contradicciones (Cahill 2014). Así, el Estado interviene cuando se requiere sostener el modelo (Gamble 2014, 29), por ejemplo, en favor del sistema financiero (Harvey 2015). Williamson (1991) subrayaba que incluso los gobiernos estadounidenses no siempre aplicaban sus propias recomendaciones. Entonces, es claro que el argumento neoliberal se ha empleado para justificar y legitimar

cualquier acción destinada a consolidar el poder de determinadas élites (Harvey 2015, 25).

La estrategia para implantar el neoliberalismo incluye un discurso que es esencial tanto en la configuración del modelo como en su persistencia (Fairclough y Fairclough 2012, 80). En primer término, aparecieron las ideas y el discurso, los cuales en un contexto favorable se convirtieron en una nueva realidad (81). Esto significa que se materializaron determinados conjuntos de ideas, lo cual está ineludiblemente atado a un entramado de relaciones de poder. Las reformas implementadas por este medio en la llamada América Latina fueron recogidas por Williamson (1991) en el denominado Consenso de Washington.

Suele asociarse la crisis de la deuda con el fracaso del modelo cepalino, pero también hubo otros factores internos no necesariamente inherentes al modelo, además de varios factores externos. En los años setenta, los créditos provinieron principalmente de bancos privados que canalizaron el exceso de liquidez resultante de los depósitos de los países árabes exportadores de petróleo (Marichal 2014, 229-230). El endeudamiento se tornó inmanejable debido a los grandes volúmenes de recursos y a que la Reserva Federal incrementó las tasas de interés con el objetivo de contener la inflación en Estados Unidos, lo cual ocasionó una pronunciada elevación de las tasas a que estaba sujeta la deuda (Marichal 2014, 243-244).

La respuesta de los acreedores fue coordinada por el BM, el FMI y el BID con la participación directa del gobierno estadounidense. El objetivo principal no era auxiliar a los deudores, sino asegurar los pagos (Marichal 2014, 245). Entonces, las suspensiones de pagos obedecieron a la insuficiencia de recursos, a diferencia de otras épocas cuando estas se declaraban para entablar negociaciones; esto da cuenta de la articulación entre los grupos de poder internos y externos (Estay 1996, 181-182, 194).

La mayoría de los procesos de renegociación los efectuaban el Departamento del Tesoro y el FMI que coordinaban el mecanismo de renegociación y buscaban luego la colaboración del BM y del BID. Los nuevos préstamos no implicaban la entrega de recursos, sino que servían para cubrir los pagos vencidos (Marichal 2014, 245-246). Perú y Ecuador figuran entre los países que negociaron con los comités bancarios entre 1982 y 1983.

El resultado fue la provisión de créditos a tasas y comisiones superiores a las del mercado, de modo que las deudas persistieron y los acreedores obtuvieron ganancias. Las negociaciones posteriores permitieron la capitalización de los intereses, lo que elevó el saldo sucesivamente. Se intentó presentar un frente común de deudores, pero no se alcanzaron acuerdos (Marichal 2014). Por eso, pese a las negociaciones y de la caída del valor de los títulos, “el servicio de la deuda se había convertido en una sangría permanente en toda Latinoamérica, por las altas tasas de interés y por los ajustes económicos exigidos por los acreedores” (Marichal 2014, 251).

En la segunda mitad de los años ochenta, se formularon los planes Baker y Brady (Marichal 2014). El primero preveía el aporte financiero del BM y del BID por un monto de 9000 millones de dólares, además del aporte de otras instituciones. Como contrapartida, los países beneficiarios debían implementar medidas liberalizadoras (ODI 1991). Por su parte, el plan Brady, que se emprendió en 1989, se basó en un reconocimiento de que “los montos nominales de la deuda no correspondían a su valor real” y que “debía otorgarse mayor importancia a los mecanismos de reducción efectiva del endeudamiento acumulado” (Estay 1996, 218). Según Marichal (2014, 257-260), los bancos consiguieron su objetivo, pero los deudores no alcanzaron mayores beneficios, ya que las tasas de interés comenzaron a descender ese año. Bajo este plan se emitieron bonos respaldados por Estados Unidos y condicionados a la implementación de reformas neoliberales (Suárez 2003, 70). En esta última etapa intervinieron las instituciones financieras internacionales, incluido el BID (Stanley y Fernández 2018, 104, 105).

Modelo político neoliberal en Ecuador

En Ecuador en 1982 había iniciado la llamada crisis de la deuda. Este año el servicio de la deuda fue equivalente al 50 % de los ingresos por exportaciones (Moncayo 1985, 422); se restringió la oferta de crédito y se limitaron las renovaciones. Asimismo, se exigía la adhesión a las condicionalidades del FMI para acceder a nuevos créditos y a renegociaciones de la deuda, por lo cual se recurrió a un programa de ajuste con esta entidad (Oleas 2017). Las renegociaciones durante los años ochenta acrecentaron la deuda en lugar de

disminuirla debido a las sucesivas capitalizaciones. En 1982, esta representó 3500 millones de dólares mientras que en 1989 alcanzó los 11 000 millones, lo que constituyó el mayor incremento, en términos proporcionales, entre todos los países de la región en ese periodo (Marichal 2014, 255). Esto puede entenderse si se consideran los entramados de relaciones de poder vigentes que explicarían a quién se pretendía beneficiar. Por ejemplo, queda claro que los grupos de poder internos no buscaban favorecer al país cuando el gobierno renunció a acogerse a la prescripción de la deuda a principios de los años noventa durante la presidencia de Sixto Durán Ballén (Oleas 2013, 254).

El objetivo del ajuste fue extraer recursos de la economía para cubrir las obligaciones públicas y privadas. Se exigía que el Estado adquiriera la deuda externa privada convirtiéndola en moneda nacional (Moncayo 1985, 422-423), lo cual dio lugar a la llamada sucretización, ejecutada mayormente en 1984 (Oleas 2017). Esto muestra el requerimiento de intervención estatal en favor del sector privado y su correspondiente aceptación por parte del Estado, obviando el retiro proclamado por el neoliberalismo (Acosta 2001). La concesión de los nuevos créditos se analizaba solo después del cumplimiento de tales exigencias (Moncayo 1985, 422). Durante el gobierno de León Febres Cordero (1984-1988), se firmaron tres cartas de intención con el FMI (Oleas 2013). Determinados conjuntos de ideas se plasmaron a través de políticas estatales que fueron el medio para obtener financiamiento (capacidades materiales). Pero esto no se entendería si se deja al margen la dimensión del poder que se evidencia en la capacidad de presión derivada de la grave situación económica y de la posibilidad de otorgar recursos. Esta configuración también era funcional a un entramado de relaciones de poder internas y externas.

En el ámbito nacional, el modelo fue respaldado por el sector empresarial que obvió cualquier mención a la protección estatal recibida en décadas previas (Oleas 2013, 243-244). Por ello, Juan Paz y Miño afirma que se estableció un modelo empresarial neoliberal, ya que se sostuvo sobre los intereses de las cámaras de la producción.¹ En consecuencia, durante el gobierno de Febres Cordero no hubo un total retiro del Estado, sino

¹ Entrevista a Juan Paz y Miño, historiador ecuatoriano, Quito, 25 de noviembre de 2019.

que el modelo fue conducido desde este en favor de determinados grupos (Oleas 2013). Por consiguiente, se advierte una conjugación entre ideas, capacidades materiales y poder.

El gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) no planteó un discurso neoliberal, pero se lo considera más consistente que el gobierno anterior en la aplicación de dicho modelo (Oleas 2013). Este periodo corresponde al de mayor retracción de los salarios reales entre 1980 y 1993, además, empeoraron varias situaciones sociales tales como la desnutrición y la indigencia (Acosta 2001, 179). Según la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (OVE), las reformas de los años noventa iniciaron en este gobierno, se interrumpieron en el contexto del conflicto bélico con Perú, en 1995, y se retomaron durante el gobierno de Jamil Mahuad (BID 2004b).

En la década de los noventa el modelo se asentó sobre una base de despolitización que creó una imagen de conducción técnica (Oleas 2017). Esto incluyó un proceso de desmantelamiento del Estado, lo cual se sustentó en el argumento de su ineficiencia (Acosta y Falconí 2005, 21), encuadre al cual contribuyeron las instituciones financieras internacionales (Carrasco 2005). Así, se justificaron las privatizaciones y se aseguró que el Estado se retirara de la estructura económica (Acosta y Falconí 2005, 21). También se puso en marcha un proceso de reprimarización de la economía, es decir, una retracción del sector industrial y un descuido del mercado interno en favor de la producción de bienes primarios para exportar, con lo cual se retornó al modelo primario-exportador (Acosta y Falconí 2005).

El modelo político se vinculó directamente con el concepto de modernización, cuya principal referencia es la *Ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios por parte de la iniciativa privada*. En su promoción participaron el BID y la CAF (Oleas 2017, 233-234). Tal modernización se traducía en la privatización de las telecomunicaciones, los hidrocarburos y el sector eléctrico; en las reformas laborales y del sistema de seguridad social; y en la desregulación de las instituciones financieras y reformas monetarias (Acosta 2001, 184). De acuerdo con Juan Paz y Miño, esto se inserta en una comprensión de la modernización como desarrollismo capitalista, caracterizado por un “no al Estado, no a los impuestos, no al trabajo regulado”, es decir, un retiro del Estado, la

disminución del impuesto a la renta y sobre las importaciones, además de la flexibilización laboral.²

En la década de los noventa, la pobreza se redujo levemente y luego se agudizó (Oleas 2013, 377), a lo que se sumó una elevada emigración y una reconcentración del ingreso y la riqueza (Acosta y Falconí 2005, 30). Adicionalmente, desde 1996 se experimentó una inestabilidad política y poco después se desencadenó una grave crisis económica, la cual se consideró la peor atravesada por el país hasta que se desató la más reciente (2020 en adelante). Entonces, el PIB decreció en un 7,3 % (Oleas 2013, 373). Posteriormente, el Banco Central del Ecuador (BCE) señaló cifras menores.

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

Es relativamente sencillo identificar quién perdió, basta considerar los altos niveles de decrecimiento y migración, pero no suele remarcarse quienes ganaron, lo que da cuenta de las relaciones de poder que sostenían el modelo. Los principales grupos económicos continuaron incrementando sus ganancias frente al deterioro de los servicios públicos, cuyo presupuesto se redujo mientras creció aquel destinado al pago de la deuda externa (Acosta y Falconí 2005, 31). El deterioro se advertía en la salud, la educación y la seguridad social (Larrea 2005, 102). Asimismo, se empezó a considerar la política social como un complemento del ámbito económico (Acosta y Falconí 2005, 29). En este punto se aprecia la absorción de las ideas planteadas desde la esfera internacional por medio de instituciones de nivel regional como el BID. Este último, por ejemplo, propugna la focalización del gasto social para mitigar el impacto social de las reformas neoliberales.

² Entrevista a Juan Paz y Miño, historiador ecuatoriano, Quito, 25 de noviembre de 2019.

Tales ideas se emplearon para sostener el entramado de relaciones de poder mientras se ocultó quienes se beneficiaron de tales reformas.

Es difícil hablar de alguna concepción de desarrollo en el Ecuador de los años noventa; por consiguiente, tampoco cabría aludir a un financiamiento del desarrollo. No obstante, en esa década se duplicó el endeudamiento externo: de 8000 millones a 16 000 millones de dólares (Marichal 2014, 274). Se adoptó el plan Brady entre 1994 y 1995 (BID 2004b; Suárez 2003). Ecuador recibió créditos de los organismos internacionales para la compra de esta deuda, cuyo monto provenía en un 41 % de intereses capitalizados. Esta titularización permitió el incremento de acreedores particulares anónimos debido a la negociación en el mercado secundario (Suárez 2003).

Las instituciones financieras internacionales afirmaron que las reformas neoliberales eran necesarias y que en el país no avanzaban suficientemente, aun cuando en algunos aspectos se superaba el promedio regional. Tales planteamientos se utilizaron internamente para profundizar el ajuste (Acosta y Falconí 2005, 22-23). Por ello se argumenta que este tipo de políticas fue sostenido con base en engaños y actitudes antidemocráticas llevadas adelante por sus beneficiarios (Correa 2005, 69).

En 1999 se dejaron de pagar los bonos Brady (BID 2004b). Según Suárez (2003, 72), esto evidencia el fracaso del plan para el país, puesto que, a pesar de los elevados recortes internos, se declaró la moratoria y cayeron los precios de la deuda. En 2000, después de otra renegociación, los bonos Brady y los eurobonos se canjearon por bonos Global (BID 2004b).

Modelo político neoliberal en Perú

En 1990 Alberto Fujimori alcanzó la presidencia del Perú al vencer a Mario Vargas Llosa quien proponía el modelo neoliberal (Contreras y Cueto 2007). No obstante, el nuevo gobierno implementó políticas neoliberales (Dancourt 1999). Se llevaron adelante las siguientes reformas: la liberalización comercial con una reducción progresiva de los aranceles; la liberalización de la cuenta de capitales para permitir su movilidad sin restricciones; la privatización de las empresas públicas (Pascó-Font 2000); la

priorización de la inversión privada y extranjera (Contreras y Cueto 2007, 368) la cual se relacionó directamente con las privatizaciones (Pascó-Font 2000); la liberalización financiera que provocó la dolarización del sistema bancario (Dancourt 1999, 50, 61-62); la supresión de la banca de desarrollo que proporcionaba créditos a los usuarios, únicamente permaneció la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) que interactuaba con los bancos (Contreras y Cueto 2007); la eliminación de subsidios a la exportación, aunque se establecieron algunas medidas para incentivar las exportaciones y se creó la Comisión para la Promoción de Exportaciones del Perú (Pascó-Font 2000, 40); y la desregulación del mercado laboral bajo el argumento de que el Código del Trabajo tenía un sesgo a favor de los trabajadores pues los costos de despido eran demasiado altos. Tomaron forma dos regímenes: los nuevos contratos se regían por la norma modificada y los anteriores por la previa. También se consiguió reducir la capacidad de acción de los sindicatos y se limitó la huelga al suspenderse los salarios mientras esta persistiese. De modo que se alcanzó cierto consenso internacional respecto a que Perú se encontraba entre los países de mayor profundización en materia de liberalización del mercado laboral (Pascó-Font 2000, 38-40). El discurso de la rigidez del mercado laboral y las referencias a los costos del despido pueden encontrarse en documentos del BID, lo cual muestra una coincidencia en el plano de las ideas.

Asimismo, se efectuaron renegociaciones de la deuda, con lo que se reabrió el acceso al crédito. La deuda externa del Perú alcanzaba 25 444 millones de dólares, en 1991; 33 805 millones, en 1996; y 28 508, en 1997 (Contreras y Cueto 2007). A este respecto, Marichal (2014, 273) señala que la característica principal del endeudamiento fue un extraordinario nivel de corrupción, motivo por el cual forma parte de las llamadas “deudas odiosas”. En 1999, el Congreso decidió llevar a cabo una investigación mediante la cual se descubrió que se habían cometido múltiples acciones ilícitas.

La implantación del neoliberalismo ocurrió en un contexto internacional favorable derivado del retorno de los créditos externos, la reducción de las tasas de interés internacional y el dominio ideológico del mercado libre (Jiménez 2010, 334). Por tanto, la adopción de este modelo implicó alinearse con la ideología dominante a nivel internacional (Contreras y

Cueto 2007). La ya mencionada contradicción respecto al retiro del Estado también se aprecia en Perú, donde el aparato estatal construido por Fujimori fue más grande y fuerte (Contreras y Cueto 2007).

En 1992 Fujimori efectuó un autogolpe de Estado y para ello recibió el apoyo de las Fuerzas Armadas. Se afirma que los militares proveyeron soporte al modelo neoliberal al tiempo que sostenían políticas contrasubversivas y de pacificación, las cuales habrían servido para contener los reclamos sociales por las consecuencias de las reformas (Toche 2008, 277-278). En 1993 se promulgó una nueva Constitución mediante la cual se adoptó una economía social de mercado que implicaba excluir al Estado. Asimismo, se aprobó la propiedad privada de la tierra con lo cual quedó insubsistente la reforma agraria (Contreras y Cueto 2007, 376). Se estableció la autonomía del BCRP, para preservar la estabilidad de la moneda y se le prohibió financiar al sector público. Adicionalmente, se eliminó el derecho a la estabilidad laboral (Pascó-Font 2000).

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

El modelo neoliberal implicó una reversión completa de las reformas implementadas durante la primera fase de la dictadura militar. Dicha reversión significó el abandono del proceso de industrialización y el fomento de la exportación de bienes primarios, en consecuencia, una reprimarización de la economía y la restauración del modelo primario-exportador (Jiménez 2010). Se configuró “un modelo de crecimiento primario

exportador altamente dependiente del capital externo, más vulnerable a los shocks externos, y contrario al desarrollo económico y social del país” (Jiménez 2010, 342).

Si bien se encuentran menciones relacionadas con los resultados positivos del modelo, tales como el crecimiento económico y la reducción de la inflación (Pascó-Font 2000), existen cuestionamientos al respecto. Por ejemplo, Dancourt (1999, 53) señala que el déficit comercial fue constante y que el crecimiento obedeció al alto ingreso de capitales debido a la privatización de las empresas públicas, en tanto que Jiménez (2010) puntualiza que solo hubo crecimiento en 1993-1995 y en 1997. Este resultó del alza de las exportaciones derivada del incremento de la producción pesquera, además de la demanda mundial; por tanto, no fue consecuencia de las políticas neoliberales, sino que ocurrió a pesar de aquellas. Por otra parte, no se generó empleo ni se redujo la pobreza significativamente. En 1985, esta alcanzó un 41 % y, 10 años después, un 53 %. En 1997, representaba un 51 %.

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

En el área social hubo un giro hacia el asistencialismo. El enfoque no estuvo relacionado con la redistribución de la riqueza, sino con el alivio de los efectos del ajuste neoliberal lo cual se evidencia en las metas que estableció el gobierno para reducir la pobreza y en los programas de asistencia social basados en acciones compensatorias (Pascó-Font 2000). Se diseñó una Estrategia de Alivio a la Pobreza y se creó el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) que empezó a funcionar en 1991. Entre sus objetivos precisamente se contemplaba la implementación de dicha estrategia, así como mitigar los costos sociales del ajuste (Campodónico 1997, 165). Este Fondo recibió recursos del BID y del BM

(Campodónico 1997; BID 2002b). Al respecto, se muestra la coincidencia del BID con el país en una de las programaciones del Banco en la que se afirma que era preciso que el gobierno ofreciera asistencia a los pobres, quienes la necesitaban en el corto plazo, pero finalmente se beneficiarían del crecimiento económico, pues el discurso se asentaba sobre el argumento de que a mediano y largo plazo las reformas estructurales darían lugar a un incremento de oportunidades económicas (Campodónico 1997, 159). Así, se configuró el encuadre de defensa del modelo.

Entre 1998 y 2001 ocurrió una crisis, en cuyo contexto quebraron varios bancos; esta se atribuye a la dolarización de la economía.³ Jiménez (2010, 353) resumía la situación del país a fines del siglo XX en los siguientes términos: “En el Perú se pagan salarios africanos. La calidad de vida de la mayoría de la población no ha mejorado, el sistema educativo está en crisis. En materia de salud seguimos atrasados”.

La implementación del modelo neoliberal supuso la desaparición definitiva del modelo desarrollista. Si bien hubo movilización de recursos económicos, no cabría hablar de financiamiento del desarrollo puesto que todos los esfuerzos se destinaron al pago de la deuda provocando un desgaste de la situación de los países inmersos en la crisis (Marichal 2010, 217).

Mecanismos financieros regionales en el contexto neoliberal

En este periodo se aprecia una transformación de los mecanismos financieros regionales. En el caso del BID y la CAF, esta implicó un alineamiento con el modelo neoliberal; el fondo de reservas mantuvo su papel de soporte de la crisis, pero se buscó ampliarlo, mientras que el neoliberalismo afectó al convenio de pagos de la ALADI que perdió espacio.

³ Entrevista a un exmiembro del directorio del BCRP, Lima, 5 de marzo de 2020.

El BID y el modelo político neoliberal

Durante la crisis de los años ochenta, el BM y el FMI contribuyeron a sostener la posición de los acreedores a través de la provisión de financiamiento condicionado a la implementación de reformas neoliberales bajo los denominados programas de ajuste estructural (Marichal 2010). El modelo neoliberal se proyectó a través de la conjugación de ideas (planteamientos neoliberales), capacidades materiales (financiamiento) y poder (encubierto en la formulación de los anteriores y en el alineamiento con el modelo). Los programas de ajuste, además, constituyeron un medio para que las instituciones financieras internacionales, incluido el BID, recuperaran espacio. Esto se evidencia en que la deuda de los países de la región con dichas entidades pasó de 6,4 % en 1980 a cerca de 18 % en 1990 (Tussie 1997, 87-88). Asimismo, fueron el medio para consolidar un proceso de despolitización: la crisis apareció como un asunto eminentemente económico cuando su carácter era político (Meller 1989) y la imagen del modelo neoliberal se proyectó como la única opción (Gamble 2014, 25). Por consiguiente, el BID dirigió su actividad a “convertir al Estado latinoamericano de un modelo de sustitución de importaciones a uno que está conducido por las exportaciones, desde una economía controlada por el gobierno a una que está conducida por el mercado” (Scheman 1997, 90).

El papel del BID como nexo entre los niveles internacional y nacional se evidencia en las condicionalidades cruzadas, es decir, la imposición de condiciones por parte de una institución como requisito para acceder al financiamiento de otra (Meller 1989). Por ejemplo, para acceder a créditos del BID, se exigía que Ecuador suscribiera un acuerdo con el FMI, lo que se extendió hasta el rechazo gubernamental del Fondo ya avanzada la primera década del siglo XXI.⁴ A principios de los años noventa, el BID y el BM realizaban proyectos conjuntos e independientes en el país mientras mantenían cierta competencia entre sí. En todo caso, la concesión de créditos de ambas entidades se enmarcaba en las negociaciones con el FMI.⁵

⁴ Entrevista a Julio Oleas, historiador ecuatoriano, Quito, 6 de agosto de 2019.

⁵ Entrevista a un exfuncionario del BID en Ecuador, medios virtuales, 1 de abril de 2020.

El indicado papel también se expresó en la participación del BID en la ejecución del plan Brady, en la provisión de cofinanciamiento con el BM y el FMI (Tussie 1997), en la intervención en la propuesta estadounidense de la Iniciativa para las Américas (ODI 1991) y en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (Culpeper 2006). Todo esto revela que existía una convergencia entre el contexto internacional y el Banco (Scheman 1997).

Mediante el séptimo aumento de capital, se autorizó al Banco a conceder préstamos sujetos a condiciones, los que se denominaron préstamos basados en políticas. Entonces comenzó a otorgarlos de manera independiente en 1992 (Tussie 1997). Todas las acciones mencionadas convirtieron al BID en un importante mecanismo financiero para la región, tanto en términos de financiamiento oficial de tipo multilateral, como de asistencia técnica (Scheman 1997).

Como ya se mencionó con respecto a Ecuador, la llamada modernización del Estado fue parte importante del modelo neoliberal. Así, la eficiencia institucional que da lugar a certidumbre jurídica y estabilidad política, aspectos que se abordan desde esta área, se consideran relevantes en la medida en que se suponen necesarias para el funcionamiento adecuado del mercado. Esta ha constituido una de las principales temáticas para el Banco. Por ejemplo, en el año 2000, el 36 % de su financiamiento se destinó a esta área (BID 2001, 24-25).

El informe sobre progreso económico y social del BID, publicado en 1997, refleja la orientación del Banco hacia el neoliberalismo. Este documento constituye una defensa de tal modelo y de sus componentes. En el mismo se afirma que las reformas incidieron en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, y que la fase de crecimiento es seguida por una de desaceleración. Se asegura que la generación de empleo había sido afectada por las insuficientes reformas al mercado laboral, pues se sostenía que este era muy rígido y los costos de contratación y despido demasiado altos. No había consideración sobre los derechos de trabajadores/as. A pesar de que en el informe se reconoce que la situación de la región no era la más conveniente, se argumentaba que esta habría continuado deteriorándose de no ser por las reformas. Se concluía remarcando que se precisaba

profundizarlas mientras se mejoraba la educación y se tomaban medidas redistributivas. En el informe se reconocía que las reformas no contribuían a reducir la inequidad, pero se sostenía que evitaban que se ampliara (BID 1997). Este tipo de documentos proyectaba las ideas encargadas de soportar el modelo, a pesar de los perjuicios concretos que estaba causando.

Con relación al Ecuador, el propio Banco reconoció su participación en la implementación del modelo al afirmar que lo ayudó a adoptar el Consenso de Washington (BID 2004b). Como parte de este proceso se efectuó una liberalización financiera entre 1994 y 1995 (BID 2004b, punto 1.10). En el primer tramo del préstamo para las reformas, se planteó como condición aprobar la *Ley General de Instituciones del Sistema Financiero*, la cual viabilizó la liberalización (BID 2008a). Según un exfuncionario del BID en Ecuador,⁶ este tipo de reformas legales constituían un apoyo del Banco para fortalecer el sistema financiero, lo cual muestra que impulsaba la implantación del modelo bajo imágenes de respaldo al buen funcionamiento de los sistemas internos. Por una parte, la OVE sostiene que dicha liberalización constituyó una reforma importante y, por otra, cuestiona si fue apropiada, al tiempo que plantea que habría sido más conveniente fortalecer la supervisión como paso previo, arguyendo que existió poca regulación y se dio el espacio para acciones que derivaron en la crisis de fines de la década (BID 2004b, puntos 1.12, 4.15). Queda claro que las reformas facilitaron el desencadenamiento de las crisis en lugar de contribuir a afrontarlas como ha argumentado el Banco. A pesar de ello, se ha sostenido que tales efectos negativos obedecieron a la insuficiente implementación de las reformas (Acosta y Falconí 2005, 22-23).

El programa concluyó en 2002, pero fue modificado antes, en 2000, con objeto de proveer recursos al Estado en medio de la crisis; estuvo acompañado por un programa de ajuste del FMI (BID 2008a, 30-31). De este modo, la crisis fue utilizada para continuar impulsando la implantación del modelo, ya que el FMI, el BM y el BID promovían la adopción de una serie de medidas de carácter neoliberal presentadas como la solución a la crisis: saneamiento financiero; otorgamiento de más incentivos

⁶ Entrevista a un exfuncionario del BID en Ecuador por medios virtuales el 1 de abril de 2020.

al sector privado; modernización del aparato estatal y su achicamiento; establecimiento de un sistema de precios más competitivo; reducción de la inflación, fomento de las exportaciones; cancelación de la deuda externa; ingreso indiscriminado al país de capital extranjero (Moncada 2000, 50).

En este periodo se otorgaron préstamos de inversión. Según Rafael Correa (2009, 165-168), el Banco los dirigía. Los recursos invertidos en el objeto del proyecto resultaban marginales, puesto que el mayor volumen regresaba al Banco por concepto de comisiones y costos de sus misiones y consultorías. Los contratos de préstamo eran confidenciales y se extendían los tiempos de ejecución para prolongar los cargos de los funcionarios. Además, Correa (2009) narra sus denuncias de irregularidades, motivo por el cual él se desvinculó de tales proyectos. Finalmente, aunque los procesos judiciales determinaron el cometimiento de ilegalidades, no se declararon culpables, por tanto, no hubo sanciones.

En el informe del BID se encuentran algunas inconsistencias; por ejemplo, se señala la existencia de un cofinanciamiento para el Programa de Inversiones Sectoriales en el año 2000 y se menciona que el BM aportó 150 millones de dólares y la CAF, 200 millones (BID 2001), mientras que en el documento de evaluación de la estrategia país se afirma que el BID proveyó liquidez por un monto de 150 millones de dólares bajo un Programa Sectorial de Inversiones (BID 2004b, punto 4.5).

Hasta el año 2000 el BID había concedido 160 préstamos al Ecuador equivalentes a 3664 millones de dólares, cuyos desembolsos correspondieron a 3231 millones. Ese año se concedieron recursos para lo siguiente: estabilización económica, participación privada en energía y telecomunicaciones, y “medidas para administrar los activos de bancos cerrados y la reestructuración de otras instituciones” que serían privatizadas (BID 2001, 48). Adicionalmente, se concedieron 4,5 millones de dólares para trabajar en la focalización de programas sociales (BID 2001).

Por su parte, Perú, a partir de 1990, utilizó al BID como medio para llegar a otros acreedores. Ese año, el primer ministro pidió al Banco actuar en calidad de padrino del país para tales efectos (BID 2002b, 10). Entonces, el Banco encabezó un paquete internacional de salvataje (Tussie 1997, 169). En 1991, el país cumplió sus obligaciones vencidas con el BID y volvió a

recibir recursos. Fue así como se desarrolló una estrecha relación entre Perú y el BID, la cual se fundó en una completa coincidencia en el plano de aquellas ideas integradas en los supuestos del modelo neoliberal. Esto se evidencia en el hecho de que Perú se convirtió en uno de los principales receptores de cooperación técnica. Además, se fundamenta en las siguientes afirmaciones hechas por el BID en 1991: “Entró en un período de intensas relaciones con el Perú”, lo cual se tradujo en “uno de los programas operacionales más activos del decenio” (BID 2002b). Tal programa consistió en la aprobación de 3800 millones de dólares en 41 préstamos y 186 operaciones de cooperación técnica (BID 2002b, 11). La reanudación de créditos (1991-1992) se concentró principalmente en la implementación de las reformas estructurales (Campodónico 1997, 146). El Banco proporcionó apoyo económico y técnico al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para el cumplimiento de las condicionalidades de los préstamos de reformas de políticas (BID 2002b, 42-43). Frente a la interrupción del gobierno constitucional de 1992, el Banco suspendió el otorgamiento de créditos hasta el anuncio de nuevas elecciones. A continuación, lideró un paquete internacional de rescate para el Perú (Tussie 1997, 78).

El BID, el BM y el FMI actuaron en el país en forma coordinada y paralela alternativamente (BID 2002b, 12-13). Las programaciones del BID marcaban como prioridades las reformas estructurales, la privatización y el desarrollo del sector privado, la mitigación de la pobreza, el fortalecimiento institucional y la rehabilitación de los sectores productivos y de la infraestructura económica (Campodónico 1997, 159). El respaldo al sector privado se aprecia, por ejemplo, en la provisión de financiamiento a concesionarias del Estado, entre ellas, a la empresa encargada de la distribución eléctrica en el sur del país (BID 2001). Asimismo, propuso varias reformas en el sector agrario con un enfoque de mercado, en el cual no solo se inscribirían los productos y la tierra, sino también el riego, que se financiarían con endeudamiento. Se proponía lo siguiente: “crear un sistema viable para el financiamiento de proyectos de riego” donde se incluían “derechos de aguas negociables”; “establecimiento de un sistema de titulación de tierras rurales”; y “desarrollo de un sistema de inspección fitosanitaria para mejorar la perspectiva de las exportaciones”

(BID 2002b, 31). Una vez más el Estado intervendría para beneficiar al sector privado mediante la contratación de deuda con el fin de posibilitar este tipo de negocios. Los dos últimos componentes del programa se trabajaron de manera independiente con préstamos aprobados en 1995 y 1997, mientras que el restante se suspendió debido a los conflictos ocasionados (BID 2002b, 31).

La CAF y el modelo político neoliberal

En medio de la crisis de la deuda, la CAF fue una de las pocas fuentes de financiamiento, pero sus costos eran relativamente elevados.⁷ Por otra parte, comenzó a acumular reservas en lugar de distribuir las ganancias, y eso le permitió tener liquidez y construir una imagen de entidad confiable (Humphrey 2016). También se aproximó a los mercados de capitales que la consideraban relativamente fiable debido a que sus miembros no habían suspendido pagos con ella, a pesar de las dificultades financieras que atravesaron (Humphrey 2012) y a la imagen de manejo técnico que dicha entidad proyectaba, según Soledad Barrera.⁸ No obstante, en los años ochenta proveía menos del 5 % de los fondos multilaterales recibidos por la región (CAF 2017a).

En los años noventa se diversificaron las áreas financiadas: infraestructura, desarrollo social, medio ambiente, profundización de los mercados de capital, apoyo a actividades industriales, mineras y de turismo y fortalecimiento institucional (CAF 2017a, 30); también, se buscó ampliar las fuentes de recursos y sus plazos. En 1992 se puso en marcha una estrategia financiera que tenía por objeto reducir los costos de los recursos obtenidos y mitigar los riesgos asociados a tasas de interés y monedas (García 2014, 48). Otro cambio importante fue la calificación grado de inversión (Humphrey 2016, 106), con la que cuenta desde 1993 (CAF 2017a). Estas modificaciones se relacionaron con un acercamiento al modelo del BID y corresponden a los primeros

⁷ Entrevista a Alan Fairlie, Lima, 12 de marzo de 2020.

⁸ Entrevista a Soledad Barrera por medios virtuales, exfuncionaria de la CAF, 21 de marzo de 2020.

años de la presidencia de Enrique García (ejercida entre diciembre de 1991 y marzo de 2017).⁹

A lo anterior se suma la admisión de países no pertenecientes al Grupo Andino en calidad de accionistas, entre los cuales figuran México y Trinidad y Tobago, además de la reincorporación de Chile como accionista asociado (SELA 2009, 26). Enrique García (2014, 48 y 51) afirma que esta apertura “permitió expandir tanto su vocación integracionista como su base operativa”. Agrega que se decidió conservar una identidad regional ya que se procuró mantener la mayoría accionaria y el poder de voto en los miembros andinos. En contraste, Alan Fairlie, académico peruano y parlamentario andino entre 2016 y 2021, sostiene que la CAF pasó de estar atada a la integración regional a ser un banco obligado a atender negocios y rentabilidad.¹⁰

No obstante, en alguna medida la institución continuó vinculada con la integración regional. Desde el año 2000 formó parte de la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) fundada en el concepto de integración física (CAF 2017a, 69, 172). Cabe anotar que se encuentran estudios sobre infraestructura de integración energética e infraestructura de transporte en el área andina desde 1992, al parecer con el objetivo de financiar proyectos en el futuro (CAF 1993a, 1993b).

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

La CAF apoyó al Ecuador en temas de electricidad, tales como la construcción de la hidroeléctrica Agoyán en los años ochenta; contribuyó al plan maestro de electrificación y al programa de rehabilitación del parque termoelectrico nacional en los años noventa (CAF 2016a); y otorgó financiamiento para el proyecto de saneamiento y rehabilitación de los sistemas

⁹ Entrevista a Soledad Barrera, 21 de marzo de 2020.

¹⁰ Entrevista a Alan Fairlie, Lima, 12 de marzo de 2020.

de subtransmisión y distribución de las empresas eléctricas en 1993. También se aprobaron recursos para el área social, por ejemplo, para sufragar parte del programa social La Esperanza (CAF 2017a, 278).

En los primeros informes anuales de la CAF no aparecen alusiones a los modelos político-económicos de la región; por tanto, no se advierte una construcción ideacional más allá de su interés en el proceso de industrialización en el contexto de la integración andina. Esta situación varía a partir de los años noventa cuando se defendía el modelo neoliberal, al tiempo que se remarcaba la crisis del modelo anterior y se propugnaba su remplazo (CAF 1992). Asimismo, se procuró proyectar ideas como se desprende de la afirmación de que, desde mediados de los años noventa, se construye capacidad intelectual y de investigación aplicada a semejanza del BID y el Banco Mundial (2017a, 35).

El discurso en favor del neoliberalismo se asentaba sobre la afirmación de que la crisis asiática había puesto en evidencia los aspectos positivos de tal modelo (CAF 1999, 10). Por consiguiente, los principales negocios de la Corporación se orientaban a reforzar los procesos de reforma estructural (CAF 1999, 17; 2000, 13; 2001, 14). En términos concretos, se respaldaba las privatizaciones mediante el otorgamiento de recursos a las empresas recientemente privatizadas, a concesionarias del Estado y para adquirir bienes públicos. Asimismo, se entregaban recursos a entidades financieras públicas para ser canalizados al sector privado (CAF 2000, 2001). Por ende, se respaldó al modelo neoliberal, ideacional y materialmente.

En medio de las crisis de fines de siglo XX, se continuaba defendiendo el modelo. Se sostenía que no se habían revertido las reformas y que, por el contrario, los países estaban comprometidos en la necesidad de profundizar dichas reformas para poder alcanzar mayor competitividad (CAF 2000). Además, se definía la liberalización económica como un logro que debía consolidarse, bajo el argumento de que la apertura permite acceder a más y mejores bienes (29) y se atribuía a las reformas los indicios que empezaban a advertirse sobre la recuperación económica (8). De este modo, contribuyó a la implantación de las ideas neoliberales bajo una imagen técnica.

Según Andrés Arauz, funcionario durante el gobierno de Rafael Correa,¹¹ un porcentaje mínimo del financiamiento proveniente del BID y de la CAF, en los años noventa, se destinaba a infraestructura, mientras la mayor parte se empleaba para pagar deudas anteriores y contratar consultorías relacionadas con la institucionalidad y la política pública. Por consiguiente, no se promovía un mejoramiento de la calidad de vida. Asimismo, los préstamos de las fuentes multilaterales se utilizaban para cubrir el servicio de la deuda con bancos privados.

La Corporación resalta su participación junto con el FMI, el BM y el BID en el marco de la crisis ecuatoriana. Señala que todos propiciaron la aprobación de un paquete crediticio equivalente a 2045 millones de dólares de los cuales 700 millones de dólares correspondían a la CAF. En el informe se indica que ya se habían entregado 200 millones destinados a “ejecutar acciones en materia de estabilización macroeconómica, fortalecimiento del sistema financiero y reforma del Estado”. Una parte también serviría para “el desarrollo de programas de reforma en el área tributaria y en la implementación del proceso de dolarización” (CAF 2001, 50).

En Perú la Corporación también ofreció soporte al modelo neoliberal en el plano de las ideas, ya que afirma que una preocupación especial fue ratificar su respaldo a las políticas de estabilización y liberación de la economía (CAF 2001, 53). Por ello, otorgó al país un préstamo de 250 millones de dólares para financiar el Programa de Inversión Pública 2000-2001. En los años noventa destacan los proyectos de infraestructura, en particular la rehabilitación y mantenimiento de tramos de carreteras (CAF 2017a, 138, 275). También se otorgó financiamiento para proyectos en el área de energía, por ejemplo, el desarrollo de los campos petroleros de Chambira y el proyecto de la Hidroeléctrica San Gabán II que permitió ampliar la cobertura del servicio de electricidad (CAF 2017a, 138-139).

¹¹ Entrevista a Andrés Arauz, funcionario del gobierno de Rafael Correa y candidato presidencial en 2021, a través de medios virtuales, 29 de septiembre de 2019.

Fondo de reservas

El FAR fue constituido como parte del Grupo Andino en 1978 (SELA 2009, 29). Se trataba de un mecanismo destinado a proveer soporte en épocas críticas. Contribuyó a proteger el comercio dentro del Grupo Andino, pues su financiamiento reducía la necesidad de imponer restricciones sobre las importaciones de los otros miembros (Urrutia 2014).

En la crisis de los años ochenta, el FAR proveyó financiamiento a todos los miembros del Grupo Andino (Ocampo 2014). Perú solicitó apoyo para la balanza de pagos en 1978 y en 1983 (Morón 2014, 216). Ecuador accedió a soporte para balanza de pagos en 1982, 1983 y 1986. También utilizó la línea de liquidez de corto plazo en 1983, la cual tenía por objeto atender desbalances de corto plazo en los bancos centrales.

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

El FAR se convirtió en el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) mediante un convenio suscrito en 1988, que permitió la incorporación de países que no fueran miembros del Grupo Andino (Convenio Constitutivo FLAR 1988). El objetivo fue profundizar el proceso de integración regional y fortalecer a la entidad mediante la ampliación de su alcance espacial (Urrutia 2014), pero tal ampliación no ocurrió inmediatamente. El primer miembro fuera del área andina fue Costa Rica que participa desde el año 2000 (Perry 2014). En 2008 se incorporó Uruguay (Ocampo y Titelman 2012) y en 2015, Paraguay (FLAR 2016).

Los objetivos del FLAR son los siguientes: “acudir en apoyo de las balanzas de pagos de los países miembros otorgando créditos o garantizando préstamos de terceros”; “contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias, financieras de los países miembros”; y “mejorar las condiciones de las inversiones de reservas internacionales efectuadas por los países miembros” (Convenio FLAR 1988, art. 3). Las actividades relacionadas con el primer objetivo han sido las más visibles, por tanto,

se consideran la función más relevante del Fondo (Ocampo y Titelman 2012). Por otro lado, el manejo de reservas alcanzó relativa importancia en el siglo XXI; como expresión de ello consta la recepción de depósitos provenientes de bancos centrales y otras instituciones de sus países miembros e, incluso, de algunos que no son miembros (FLAR 2016). Sin embargo, no se han logrado mayores avances en el área de armonización de políticas (Ocampo 2016). Se le atribuye la calidad de acreedor preferente en consideración a que sus miembros no han suspendido pagos con esta entidad, aún más han existido pagos anticipados (Carrasquilla 2014). Además, el FLAR mantiene altas calificaciones crediticias (Ocampo 2014, 153).

Este mecanismo fue relevante para el Perú en los noventa, ya que accedió a soporte para balanza de pagos en 1991 (Ocampo 2014, 160). De acuerdo con Morón (2014, 219), a principios de esa década su acción “fue crucial para que las autoridades peruanas restablecieran el acceso del país al financiamiento externo, en primer lugar, con organismos multilaterales y, posteriormente, con el mercado internacional”. Agrega que “la actuación del FLAR también fue clave para que el plan de ajuste macroeconómico ganara credibilidad por parte de la comunidad internacional”.

El FLAR también ofreció soporte durante las crisis de fines del siglo XX (Uribe 2014, 279). Su relevancia se desprende de que suele responder rápidamente a los requerimientos de sus miembros sin imponer conditionalidades de políticas (Carrasquilla 2014). Tal relevancia se refleja en que los recursos que proveyó representaron el 60 % de aquellos provenientes del FMI entre 1978 y 2003 (Perry 2014, 182). Sin embargo, no está en capacidad de ofertar grandes volúmenes de recursos (Ocampo 2014).

Las economías más pequeñas, Bolivia y Ecuador, fueron las más beneficiadas. Este último país ha recibido el mayor apoyo relativo (Urrutia 2014). Por ejemplo, en 1995 se estableció el crédito de restructuración de deuda pública externa de bancos centrales, línea a la cual accedió el Ecuador el mismo año (Morón 2014, 216).

Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI

La sustitución de la ALALC por la ALADI acarreó la terminación de todos los instrumentos de la primera. Por esta razón, en 1982 se modificó el Acuerdo de México para mantener en funcionamiento el mecanismo de compensación mediante la suscripción, por parte de los bancos centrales de los países miembros de la ALADI, del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos en 1982 (ALADI 2018, 8). El objetivo de este, que se sostiene sobre líneas de crédito recíprocas y compensaciones de pagos periódicas, ha sido incrementar el comercio intrarregional al reducir los costos en tales operaciones, al mismo tiempo que permite reducir el uso de divisas en las transacciones (ALADI 2013). De manera cuatrimestral se cancela el saldo en dólares, con lo cual se evita el uso de esta moneda en cada transacción. Las compensaciones se llevan a efecto por un agente financiero, papel ejercido por el BCRP, además del banco corresponsal común, rol desempeñado por el Banco Federal de Reserva de Nueva York por cuyo intermedio se liquidan los saldos (Pérez, Titelman y Cipoletta 2013, 21-23).

El Acuerdo de Santo Domingo se ratificó en el marco de la ALADI en 1981, bajo la denominación de Acuerdo Multilateral de Apoyo Recíproco para Hacer Frente a Deficiencias Transitorias de Liquidez (Damico 2011, 189). El mismo año, se creó un mecanismo para atender los problemas de balanza de pagos y otro para enfrentar aquellos derivados de catástrofes naturales. En 1984 el Acuerdo de Santo Domingo dejó de aplicarse debido a la crisis, la cual limitó la posibilidad de los bancos centrales de otorgar asistencia (ALADI 2018, 7-8).

Una diferencia importante respecto al Acuerdo de México es que el Convenio ALADI suprimió la red de convenios bilaterales. En su lugar se adoptó un texto único de Convenio aplicable por igual a todas las partes. No obstante, se mantuvieron los arreglos bilaterales para concertar los montos de las líneas de crédito recíproco. El convenio ha sufrido varias modificaciones: la incorporación del Programa Automático de Pago, en 1991; la habilitación de la canalización de pagos derivados de operaciones de triangulación comercial, en 1992; y una revisión integral en 1998 (ALADI 2018, 8).

Durante la crisis de los años ochenta, el comercio intrarregional y el funcionamiento del convenio se redujeron (SELA 2009; BCE 2016a); prueba de ello sería la suspensión de participación de Argentina y México debido a la dificultad para pagar los saldos negativos en divisas (SELA 2009, 47). El indicado repliegue tuvo lugar entre 1982 y 1988 (BCE 2016a, 10). En contraste, según Pérez, Titelman y Cipoletta (2013, 35), la reducida disponibilidad de divisas en la crisis de la deuda lo convirtió en un instrumento apropiado para continuar desarrollando operaciones comerciales. Señalan como evidencia de ello que el mayor porcentaje de comercio que canalizó tuvo lugar en 1989: 90,9 %. En 1995, canalizó el mayor monto, que equivalía solamente al 39 % del comercio intrabloque. Posteriormente, a pesar de incrementarse el comercio intrarregional, no se acrecentó la utilización del convenio, en 2003 canalizó únicamente el 1,5 % de dicho comercio (BCE 2016a, 10).

El mecanismo habría sido afectado por el modelo neoliberal, pues su buen funcionamiento habría obedecido a los mercados de divisas regulados, mientras que su declive, a la poca adaptabilidad al contexto liberalizado (Ocampo 2016). Tal contexto se caracterizó por un mayor grado de integración financiera internacional; la eliminación de los controles de cambio; la unificación de mercados para todas las transacciones en divisas (comerciales y financieras); y la desregulación comercial y financiera (Pérez, Titelman y Cipoletta 2013, 35). A esto se sumaron las modificaciones relacionadas con la acción de los bancos centrales, por ejemplo, las limitaciones en los cupos de las líneas de crédito bilaterales (BCE 2016a, 13).

Conclusión

En este capítulo se ha examinado la implantación del modelo neoliberal durante el siglo XX. Este proceso fue efectuado por grupos de poder internos bajo el impulso de las instituciones financieras internacionales. Se advierte un retiro del Estado de las áreas que implicaban la promoción de algún tipo de desarrollo, no obstante, el Estado intervino directamente en la implementación del modelo y en su soporte.

Con los dos casos estudiados, se muestra que la reversión de las reformas del periodo desarrollista implicó un retorno al modelo primario-exportador, es decir, una reprimarización económica. En los procesos de liberalización participaron el BID y la CAF tanto en el plano de las ideas como a través de la provisión de recursos para financiar las reformas, o sea, que se alinearon con las ideas y, en consecuencia, con las relaciones de poder dominantes. Adicionalmente, cobró cierta relevancia el Fondo de Reservas que ha ofrecido soporte en épocas críticas a pesar de su tamaño reducido, mientras que el convenio de pagos no consiguió adaptarse al contexto neoliberal.

Capítulo 3

Modelos políticos ecuatorianos en el siglo XXI

En este capítulo se presenta la continuidad del modelo neoliberal en Ecuador durante la primera década del siglo XXI, seguida por la construcción de un nuevo modelo político. Este último incorporó las propuestas de buen vivir y de la nueva arquitectura financiera regional, las cuales constituyeron una matriz ideacional que requería un soporte de capacidades materiales. Las propuestas se percibieron como amenaza para ciertos entramados de relaciones de poder, que generalmente se encuentran encubiertos, pero soportan las configuraciones político-económicas tradicionales. Al mismo tiempo oponen resistencia a alguna alternativa construyendo encuadres mediante los cuales se posicionan determinadas ideas y se desvirtúan otras.

Continuidad del modelo neoliberal, 2001-2006

Para consolidar la hegemonía del modelo neoliberal se emplearon encuadres mediante los cuales se logró el respaldo en sucesivos procesos electorales, a pesar de una crisis prácticamente permanente. Uno de estos encuadres se usó para proyectar la imagen de la dolarización como necesaria bajo el argumento de que permitiría controlar la hiperinflación. Acosta y Falconí (2005, 23) niegan que tal hiperinflación haya existido y califican esta campaña como expresión de terrorismo económico.

El BID (2008a, 5) figura entre los defensores de la dolarización, pues afirma que el control de la inflación derivado de esta explica el crecimiento económico del Ecuador entre 2001 y 2006. En contraste, Sánchez (2005, 86) sostiene que tal crecimiento no derivó de la dolarización sino del sector petrolero y de las remesas enviadas por los migrantes, motivo por el cual no se reflejaba en la disminución del desempleo. Las remesas constituyeron tanto un soporte para la dolarización (Acosta y Falconí 2005) como una contribución a la reducción de la pobreza (Sánchez 2005). Los altos precios del petróleo y el endeudamiento también sostuvieron la dolarización (Acosta y Falconí 2005, 28). Además, no puede desconocerse que el ingreso per cápita continuó entre los menores de la región (Sánchez 2005) y que la dolarización dejó al país sin políticas cambiaria y monetaria cuyos instrumentos son de uso anticíclico (Carrasco 2005, 149).

En 2004 el PIB creció un 6,9 %, la tasa más alta en 15 años. Esto obedeció al incremento de la producción petrolera por parte de la empresa privada ya que estaba funcionando el oleoducto de crudos pesados (OCP). No obstante, estas cifras no se tradujeron en mejores condiciones internas (Larrea 2005). El modelo favorecía a determinados grupos. Por ejemplo, la política económica se restringía a la programación fiscal para garantizar la disponibilidad de recursos para pagar la deuda externa, un objetivo del FMI que condicionó la suscripción de un acuerdo con el gobierno de Noboa a la aprobación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF). Tal acuerdo no se concretó a pesar de que dicha ley se promulgó en 2002, pero se creó el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP). El fondo se integraba con parte de la diferencia entre el precio del petróleo presupuestado y obtenido; el 70 % del FEIREP estaba destinado a la recompra de la deuda pública (Correa 2005, 70). De este modo, el país cumplió el compromiso de adquirir los bonos Global con el 70 % de los recursos procedentes de la operación del OCP (Suárez 2003, 77). Se trató de una preasignación presupuestaria que mantuvo altos los precios de tales títulos (Correa 2005, 70), además de que la recompra se podía hacer únicamente en el mercado secundario.¹

¹ Entrevista a Pedro Páez, Quito, 27 de septiembre y 23 de octubre de 2019.

Posteriormente, se acordó un incremento progresivo de los intereses que generaba una parte de estos bonos. En 2005, la tasa era del 8 %, porcentaje que superaba a los vigentes en el mercado. Por esta razón, Marichal (2014, 274) afirma que fue “una estafa para el pueblo ecuatoriano y un gran regalo para los acreedores internacionales”. Un 20 % del FEIREP se destinaba a un fondo de estabilización en el caso de que hubiera una caída de los precios del petróleo, así como para emergencias nacionales y el restante 10 % se asignaba a salud y educación (Correa 2005, 70, 71). Los recursos del FEIREP no formaban parte del presupuesto del Estado, sino que se constituyó un fideicomiso administrado por el BCE, por lo que se subregistraban los ingresos y el servicio de la deuda. Así, el país mantenía recursos en el extranjero mientras se endeudaba para financiar el déficit fiscal (Correa 2005, 71). Tal manejo de los ingresos obedecía a una orientación política específica, aunque se la recubriese con una envoltura técnica. Asimismo, se utilizaron las ideas de estabilización y responsabilidad para encubrir los verdaderos propósitos y beneficiarios, es decir, la dimensión del poder. Todo esto se viabilizó con las capacidades materiales integradas por los ingresos petroleros que se pusieron al servicio de los acreedores.

Lucio Gutiérrez (presidente de la República entre 2003 y 2005) asumió el poder con un discurso progresista, pero poco después llevó adelante políticas de tipo neoliberal; por ejemplo, promovió el acuerdo comercial con Estados Unidos.² Así, se intentó proyectar una imagen de despolitización en un sentido tecnocrático como lo muestra la afirmación del entonces ministro de Economía respecto a que la política económica se basaba en lineamientos técnicos (Correa 2009, 105).

En 2005 tuvo lugar una especie de estallido social que no obedecía únicamente a los malos manejos del presidente Gutiérrez, sino que aglutinaba el descontento generado durante cerca de una década, es decir, desde el gobierno de Abdalá Bucaram.³ Según un exministro de economía, se

² Entrevista a un exministro de Economía, exasambleísta constituyente y exministro coordinador de política económica del Ecuador, Quito, 7 de noviembre de 2019.

³ Abdalá Bucaram gobernó entre agosto de 1996 y principios de febrero de 1997. En medio de múltiples conflictos, fue destituido por el Congreso Nacional.

trató de una crisis política ininterrumpida.⁴ La salida viabilizada por el Congreso fue la sustitución del presidente por su vicepresidente, Alfredo Palacio, quien gobernó entre abril de 2005 y diciembre de 2006. Este periodo marcó la transición entre el modelo neoliberal y el nuevo modelo al sentar algunas bases de lo que fue la acción del siguiente gobierno, como sostienen los exfuncionarios en las entrevistas antes citadas. Entre dichas acciones constan: la normativa sobre la distribución de ganancias petroleras extraordinarias; la eliminación del FEIREP y la declaratoria de caducidad del contrato con la petrolera Occidental, lo que permitió que el país recibiera elevados ingresos petroleros en 2007 y 2008; la no suscripción del acuerdo comercial con Estados Unidos; el inicio del énfasis en la recaudación fiscal combatiendo la evasión y la elusión fiscal (proceso profundizado fuertemente por el siguiente gobierno); el inicio de una política orientada hacia las finanzas populares, luego incorporadas en la Constitución junto con la economía popular y solidaria, según el exministro antes citado.

Mediante una reforma a la LOREYTE, los recursos del FEIREP se incorporaron al presupuesto general del Estado y se distribuyeron de la siguiente forma: el 30 % para proyectos de inversión en salud y educación; el 35 % para crédito productivo o recompra de deuda (si las condiciones del mercado resultaban convenientes); el 5 % para ciencia y tecnología; el 5 % para mantenimiento vial; el 5 % para remediación ambiental en las zonas afectadas por la explotación petrolera; el 20 % para estabilización y emergencias. Además, este último rubro recibiría los saldos de las demás asignaciones (Correa 2005, 72; Páez 2005, 136-137). También, se modificó el porcentaje de crecimiento de la inversión pública anual, por lo que la proforma presupuestaria de 2006 incluyó un incremento del 20 %, cerca de 300 millones de dólares más en este rubro (Correa 2005, 72).

Rafael Correa fue ministro de Finanzas de este gobierno por algunos meses. Entonces comenzó a esbozarse la posibilidad de un modelo alternativo enlazando lo político y lo económico en la denominada política económica. El planteamiento comprendía una nueva política de tratamiento

⁴ Entrevista a un exministro de economía, exasambleísta constituyente y exministro coordinador de política económica del Ecuador, Quito, 7 de noviembre de 2019.

de la deuda y el endeudamiento. Consistía en emplear la mayor cantidad posible de ahorro interno para destinarlo a proyectos sociales, mientras que el endeudamiento externo debía restringirse a lo estrictamente necesario y utilizarse para “inversiones productivas que generen flujo de divisas para pagar deudas” (Correa 2005, 73). Rafael Correa señala que esta postura molestó a algunos organismos internacionales que se encontraron con un ministro de Economía ecuatoriano que rechazaba créditos, lo cual supuestamente alteraba la estrategia que tenían para el país (2005, 73-75). De lo anterior derivó la intención de diversificar las fuentes de financiamiento e inició un acercamiento a Venezuela.

En el periodo anterior, el endeudamiento se había instrumentalizado a favor de la implantación del modelo neoliberal, mientras que con el modelo alternativo se pretendía reducir la incidencia de este tipo de financiamiento sobre el país (Correa 2005, 74). Entonces, se advierte una perspectiva de financiamiento del desarrollo a diferencia del modelo neoliberal. Según otro titular del Ministerio de Finanzas durante este gobierno, no se diseñó una política como tal, pero comenzaron a ponerse límites al FMI, rechazando las condicionalidades, si bien se admitió la misión de monitoreo. Dicho exfuncionario señala que mientras ejerció el mencionado cargo, con objeto de evitar la condicionalidad cruzada del FMI, se prefirió mantener una relación cercana con la CAF y el FLAR, al tiempo que hubo cierto distanciamiento del FMI y del BM, aunque persistió algún tipo de relación con el BID.⁵ Asimismo, la política social comenzó a tratarse como parte fundamental de la política económica, es decir, se modificó el carácter complementario y asistencialista previo (Correa 2005, 76).

Entre 2000 y 2006, el PIB creció en un 5 % en promedio (BID 2012b, 2), pero la pobreza no se redujo (INEC y BM 2016, 23), ni mejoraron otros indicadores sociales. Sin embargo, las críticas no se concentran en esta etapa, ni se cuestiona el destino de los recursos provenientes de los elevados precios del petróleo. Aún más, solo se pone el acento en que en la primera parte de la década el crecimiento fue mayor. Entre 2007 y 2016

⁵ Entrevista a un exministro de economía, exasambleísta constituyente y exministro coordinador de política económica del Ecuador, Quito, 7 de noviembre de 2019.

el crecimiento económico fue del 4,2 % en promedio (BID 2012b, 2-3), porcentaje que revela que la expansión económica no es el único factor que incide sobre las condiciones sociales.

Modelo político ecuatoriano, 2007-2016 (economía social)

Rafael Correa llegó al gobierno en un contexto de profundo rechazo al sistema vigente, por lo que se afirma que su candidatura constituyó un medio para canalizarlo. Su discurso se asentó sobre una ruptura con tres sectores: la banca, el sistema político y los medios de comunicación, que para él eran responsables de la última crisis.⁶ Puede inferirse que estos sectores constituyeron los grupos de poder que sostenían el modelo anterior y que se opusieron al que comenzaba a formularse.

Entre 2007 y 2016 Ecuador fue ubicado en el bloque de los gobiernos que se distanciaron, en alguna medida, del modelo dominante y que recibieron múltiples denominaciones: progresistas, de izquierda (Gudynas 2011, 33), marea rosa (Kingstone 2018), socialistas, desarrollistas, populares, nacionalistas, populistas (Carrillo, Escárzaga y Günther 2016, 11). También han sido estudiados bajo los conceptos de “convergencia económica conservadora” y de “consenso de los *commodities*” (Domínguez y Caria 2016, 102), los cuales se basan en el extractivismo (Acosta y Cajas 2016). Algunos ubican en el extractivismo a los países orientados hacia el mercado (Burchardt et al. 2016) y vinculan el neoextractivismo con los llamados gobiernos progresistas (Gudynas 2011). Ecuador y Bolivia corresponderían al neoextractivismo, mientras que Perú y Colombia al llamado extractivismo clásico. Otros consideran que el extractivismo ocurre tanto en los gobiernos de izquierda como en los de derecha (Acosta y Cajas 2016) con la aplicación de políticas similares (Larrea 2016), de modo que no habría contraposición o cierto desafío. Este tipo de planteamientos desvirtúan la búsqueda de alternativas; por consiguiente, resultan funcionales al

⁶ Entrevista a un consultor, Quito 9 de diciembre de 2019.

modelo dominante a través de la proyección de ideas. Si no existen diferencias prácticas, cabría preguntarse qué motivó la resistencia ante el modelo alternativo.

Asimismo, se sostiene que en Ecuador hubo una reprimarización (Günther y Huerta 2016, 116), pero se trata de un lugar común y no suele explicarse su pertinencia. La reprimarización alude a un retorno al modelo primario, lo cual aconteció en los años noventa con el neoliberalismo y el desmantelamiento del modelo desarrollista como se muestra en el capítulo anterior. En el siglo XXI cabría hablar de la persistencia o profundización del extractivismo.

Los llamados gobiernos progresistas compartieron una serie de características tales como la recuperación de la capacidad de acción estatal que se expresó en la organización institucional y económica; la participación estatal en los ingresos de la exportación de materias primas y su inversión en temas relacionados con la calidad de vida, de modo que disminuyó la pobreza y la desigualdad; el enfoque del modelo se trasladó del comercio internacional al mercado interno y al trabajo; y una proyección de construcción regional (Filmus 2019).

En torno al modelo ecuatoriano se ha desarrollado una amplia variedad de análisis y críticas, muchas veces contradictorias entre sí. Restrepo (2020, 260 y 262) revisa estos planteamientos y los clasifica en tres orientaciones: nueva cleptocracia, cambio falso y democratización real. Las dos primeras tienen mayor presencia mediática y han sido defendidas incluso por buena parte de la academia nacional (Restrepo 2020, 260). Entonces, resulta explícito el componente comunicacional y adquiere relevancia el concepto de encuadre, pues se procuró posicionar ciertas ideas en detrimento de otras.

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

La segunda perspectiva plantea que todo el avance es consecuencia de la bonanza económica (Restrepo 2020, 261), pero no debería olvidarse que los grandes volúmenes de recursos no llegaron automáticamente al

país debido al auge en los precios, sino que medió una importante acción estatal. En primer término, se renegoció con las empresas petroleras y, por otro lado, la recuperación de la capacidad estatal permitió mejorar la recaudación tributaria (León 2016a). Esto explica que el BID mencionara que la producción petrolera no ha exhibido un especial dinamismo ya que hasta 2011 se redujo su participación en el PIB a pesar de representar un alto porcentaje de los ingresos estatales (BID 2012b). Adicionalmente, suele obviarse que los ingresos petroleros comenzaron a aumentar en 2002 cuando inició un periodo de crecimiento económico que no estuvo acompañado por mejoras en otras áreas.

La tercera orientación reconoce el papel activo de la política pública en la consecución de múltiples objetivos con avances, por ejemplo, en el ejercicio de derechos y una mejor gestión administrativa y económica (Restrepo 2020, 262-263); esta última tuvo menor difusión mediática. Restrepo somete a verificación las tres perspectivas, para lo cual compara los periodos 1996-2006 y 2006-2016, así como once países inmersos en el auge de precios de las materias primas (diez países suramericanos y México). El autor muestra que se confirma la tercera perspectiva, por ejemplo, mediante las cifras de reducción de la pobreza y la desigualdad. En el periodo 1996-2006, Ecuador ocupaba el último lugar, entre los países comparados, en el Índice de Desarrollo Humano y en alfabetización, y ningún primer puesto, mientras que en 2016 ya no figuraba en ninguna posición última y alcanzó el primer lugar en competitividad sistémica, alfabetización e inscripción neta en secundaria y aprendizaje de matemáticas y lectura (Restrepo 2020, 297). Además, en el primer periodo hubo una importante tasa de emigración, en tanto que durante el segundo hubo inmigración neta (Restrepo 2020, 278, 282-283). El PIB del Ecuador en 2006 representaba 46 802 millones de dólares, 51 008 millones en 2007 y, en 2016, alcanzó 97 802,2 millones (SENPLADES 2017, 54).

Los proyectos ecuatoriano y boliviano se adscribieron a los conceptos de *sumak kawsay* y *suma qamaña* (Braña 2016, 15). Estos suelen considerarse como expresiones del mismo concepto de buen vivir, aunque se reconoce que no son idénticos (Gudynas 2011). El buen vivir fue analizado

tanto en términos de una forma distinta de entender el desarrollo como en términos de una opción distinta al desarrollo (Braña 2016, 16, 62). Se trata de una concepción vinculada con las formas de vida y cómo estas son entendidas por los pueblos indígenas. En este concepto se desconoce la existencia de un camino de desarrollo, motivo por el cual pierden sentido las categorías de desarrollado y subdesarrollado (Acosta 2011, 189-190). Se pretendió que la base ideacional del modelo adquiriera cierto carácter formal a través de una institución jurídica de tipo fundacional. Por ello, se estableció una nueva Constitución que fue aprobada en 2008 mediante referéndum. En esta se adoptó el concepto de *sumak kawsay* traducido como buen vivir; no obstante, una traducción más precisa sería vida plena o vida en plenitud (León 2016b, 49-50) y se discutió ampliamente acerca del origen, contenido y alcance de este concepto. Según un exasambleísta constituyente,⁷ el buen vivir alude a la calidad no a la cantidad. Argumenta que se trata de un concepto transversal a la Constitución, pues se pretendía que esta fuera una norma jurídica para la convivencia más armónica entre los seres humanos, entre los colectivos, entre los territorios, así como entre las personas y la naturaleza. El buen vivir no coincide con la visión occidental de desarrollo, según la cual se trata de progreso lineal que no siempre tiene sentido, por ejemplo, el incremento del consumo por sí mismo no implica una mejor situación. Aclara que el proceso político de formulación de la Constitución dio lugar a hibridaciones, por lo que se incorporaron diferentes nociones del Estado de bienestar y derechos sociales.⁸

En el preámbulo de la Constitución se establece el buen vivir como un objetivo a alcanzar, con lo cual se aparta por completo del concepto de sociedad de consumo en masa que se concebía como la etapa superior del desarrollo. En el cuerpo de la Constitución se incluye el buen vivir tanto en la parte dogmática como en la orgánica. Se crea la categoría de derechos del buen vivir, la cual comprende lo siguiente: el acceso al agua (art. 12) y a la alimentación nutritiva (art. 13); a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (art. 14); a la comunicación (art. 16) y a la información

⁷ Entrevista a un exministro de economía, exasambleísta constituyente y exministro coordinador de política económica del Ecuador, Quito, 7 de noviembre de 2019.

⁸ Entrevista, Quito, 7 de noviembre de 2019.

(art. 18); a la identidad cultural, a expresarse culturalmente y a acceder a expresiones culturales y al patrimonio cultural (art. 21); a desarrollar la capacidad creativa, ejercer actividades culturales y artísticas, y a beneficiarse de la protección de los derechos morales y patrimoniales (art. 22). Esto último implica el reconocimiento de la propiedad intelectual. Asimismo, constan como derechos del buen vivir el acceso al espacio público (art. 23); la recreación y el esparcimiento, la práctica del deporte y el disfrute del tiempo libre (art. 24); beneficiarse del progreso científico y de los saberes ancestrales (art. 25); la educación (art. 26); un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna (art. 30); el derecho al disfrute de la ciudad (art. 31), a la salud (art. 32), al trabajo (art. 33) y a la seguridad social (art. 34). En el título VII de la Constitución se establece el régimen del buen vivir, dentro del cual se crea el sistema nacional de inclusión y equidad social, entre cuyas finalidades consta el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo (art. 340). Tal régimen está compuesto por los siguientes ámbitos: educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte (art. 340). Cada una de dichas esferas se desarrolla en los artículos posteriores.

Juan Paz y Miño⁹ afirma que el modelo ecuatoriano fue del buen vivir o de economía social y solidaria, mientras que Andrés Arauz¹⁰ señala que el buen vivir se expresó en la ampliación de los servicios públicos, la reducción de la pobreza, la soberanía energética, la repriorización de las estructuras económicas de la sociedad, la priorización de la economía popular y solidaria y la creación de su institucionalidad y el rol protagónico del Estado en la economía. En contraste, también se ha sostenido que el modelo se distanció de la formulación conceptual del buen vivir que implicaba un intento de trascender la noción de desarrollo (Burchardt et al. 2016, 10). Sin embargo, en la Constitución estos dos conceptos no son opuestos. En el título VI en el cual se aborda el régimen de desarrollo, se lo define como

⁹ Entrevista a Juan Paz y Miño, Quito, 25 de noviembre de 2019.

¹⁰ Entrevista a Andrés Arauz realizada por medios virtuales, 29 de septiembre de 2019.

“el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*” (art. 275). Por tanto, el buen vivir es el fin del régimen de desarrollo, mientras que cumplir con los objetivos de este régimen (art. 276) consta entre las finalidades del sistema nacional de inclusión y equidad social (art. 340). Asimismo, no se proscribía la extracción de recursos naturales, sino que consta como objetivo del régimen de desarrollo “garantizar el acceso [...] a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural” (art. 276, número 4).

Debido a que el desarrollo no es una realidad concreta, sino que constituye un concepto que precisa ser dotado de contenido, en Ecuador su definición debería concordar con el concepto de buen vivir bajo una interpretación integral de la Constitución. Se advierte una orientación del Estado ecuatoriano en este sentido cuando procuró acercar el concepto de buen vivir a aspectos concretos sobre los cuales fuera posible diseñar políticas y establecer parámetros medibles para evaluarlas. Para ello, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) organizó talleres para discutir los posibles contenidos del buen vivir y posteriormente trabajar en la definición de indicadores (Rosero 2015). El director del INEC señalaba que “el buen vivir es un concepto complejo que comprende una pluralidad de unidades de análisis (personas, comunidades y naturaleza), una pluralidad de unidades de medida (monetarias y no monetarias o físicas)”, además de abordar dimensiones materiales e inmateriales (Rosero 2015).

Por otra parte, las concepciones del presidente Rafael Correa (2019, 271) incidieron sobre esta definición, ya que él reconocía el vínculo entre las esferas política y económica como lo muestra la afirmación de que el desarrollo “es técnico porque hay que saber y tener capacidad”, pero “también es un proceso político porque cambia las relaciones de poder”. Asimismo, no propugnaba la eliminación del mercado, sino que planteaba hacerlo servir a la sociedad y no a la inversa. Por consiguiente, se precisaba establecer un límite en su intervención en derechos, servicios básicos y asuntos estratégicos (283).

Lo anterior revela que la etiqueta posneoliberal, entendida como sustitución del neoliberalismo o rechazo del mercado, resulta incorrecta.

Ecuador fue insertado en los mercados,¹¹ y el modelo ha sido definido como una economía capitalista con una dinámica distinta basada en la distribución del ingreso y la formación de mercados internos encaminada hacia la construcción de “un Estado de bienestar, construcción de infraestructura y de capacidades productivas locales y construcción de nuevos espacios de política”, todo esto en contraposición al modelo de explotación de la naturaleza para su exportación.¹²

La perspectiva gubernamental se reflejó en los planes nacionales de desarrollo, cuya elaboración se prescribe constitucionalmente. Para los periodos 2009-2013 y 2013-2017 estos se denominaron *Plan Nacional para el Buen Vivir* y se procuró establecer una planificación para cada periodo de gobierno, además de presentar su base ideacional; por ejemplo, se intentó mostrar que el modelo se distanciaba del neoliberalismo. Así, se sostenía que este último propugna un Estado mínimo, busca ganancias económicas obsesivamente y proclama el libre mercado, mientras que en Ecuador se construyó un Estado planificador y regulador que puso en primer plano la distribución de los recursos, se estableció un mercado regulado para servir, no para oprimir y se persiguió una inserción “inteligente en los mercados globales” (PNBV 2013-2017, 5). Cabe anotar que en el último informe a la nación (2007-2017), las menciones sobre desarrollo superan a las del buen vivir. Además, este se define como un nuevo paradigma de desarrollo y el contenido que se le atribuye recuerda la definición de desarrollo sostenible (SENPLADES 2017, 21).

Uno de los fundamentos del modelo fue el ámbito del trabajo. Esto implicó una serie de reformas jurídicas y políticas públicas para generar empleo y mejorar las condiciones laborales; por ejemplo, se estableció un salario digno y se fortaleció la seguridad social (García 2016). En 2007 el salario mínimo mensual era de 170 dólares el cual se elevó paulatinamente hasta alcanzar 340 en 2014 y 366 en 2016. Además, se redujo el desempleo: a principios de 2006, este representaba el 6,3 % mientras que en los primeros meses de 2017 se encontraba en el 4,4 % (SENPLADES 2017).

¹¹ Entrevista a Soledad Barrera realizada por medios virtuales, 21 de marzo de 2020.

¹² Entrevista a Pedro Páez, Quito, 27 de septiembre y 23 de octubre de 2019.

En este aspecto se encuentran importantes diferencias entre el modelo ecuatoriano y el modelo neoliberal coincidente con los planteamientos del BID. La Constitución de la República define al trabajo como un derecho y un deber social (art. 33), mientras que el BID lo asume en términos de mercado laboral. Entre las acciones neoliberales respecto al trabajo se incluye la reducción de derechos y de salarios (García 2016). El BID concuerda con esta orientación al señalar que “las rigideces salariales, las grandes indemnizaciones y otros cargos constituyen un obstáculo para la creación de empleos” (BID 2008b). El INEC y el BM explican que suele considerarse que los incrementos salariales elevan los costos laborales y, por tanto, el desempleo, lo cual ha ocurrido en algunos países, pero esto no sucede en todos los casos, por ejemplo, no tuvo lugar en el Ecuador (INEC y BM 2016).

Aún más, el incremento de los ingresos laborales explica el 70 % de la reducción de la pobreza y cerca del 65 % de la reducción de la pobreza extrema (Atuesta, Cuevas y Sambonino 2016). Por ello, el exministro coordinador de política económica ya citado¹³ afirma que se configuró una política muy agresiva de redistribución que permitió lograr importantes cifras de reducción de la pobreza. La pobreza medida por consumo se redujo en 12,5 puntos porcentuales entre 2006 y 2014, esto es del 38,3 % al 25,8 %. La pobreza extrema (igualmente medida por consumo) que alcanzaba el 12,9 % disminuyó hasta el 5,7 %. La pobreza también se mide por necesidades básicas insatisfechas y por ingresos. El primer indicador expresa una reducción de 16,2 puntos porcentuales (del 52 al 35,8 %), en tanto que el segundo presenta una disminución de 15,1 puntos (del 37,6 al 22,5 %) (INEC y BM 2016, 16).

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

¹³ Entrevista, Quito, 7 de noviembre de 2019.

dan cuenta de un esfuerzo por ampliar el enfoque en lugar de acoger únicamente la dimensión que, al encubrir ciertos aspectos, apareciera favorable. Este también constituyó un medio para apuntalar el modelo político.

La pobreza se redujo tanto en el área urbana como en la rural, aunque en esta última se partió de niveles más profundos (Castillo Añazco y Andrade 2016, 127). La mayor reducción corresponde al área rural, 14 puntos, donde la pobreza representaba el triple de la urbana, la cual descendió nueve puntos. Asimismo, en la Costa hubo una reducción de 15 puntos, nueve en la Sierra y 12 en la Amazonía; en esta última la pobreza representaba alrededor del doble de pobreza existente en las otras regiones (INEC y BM 2016, 25). La pobreza en áreas rurales cayó del 61,5 % al 47,3 % (Castillo Añazco y Andrade 2016, 129). Igualmente, se mide la profundidad y severidad de la pobreza, las cuales también se redujeron (INEC y BM 2016, 26). En el año 2014, “el 25 % de la población es pobre, el 39 % es vulnerable y el 35,7 % es clase media y alta” (31).

Una menor proporción de la reducción de la pobreza moderada y extrema (12 % y 20 %, respectivamente) se explica por las llamadas transferencias monetarias que se incrementaron en este gobierno (León 2016a). Estas han sido cuestionadas bajo los argumentos de que no favorecen la generación de empleo (Domínguez y Caria 2016) y que constituyeron políticas sociales asistencialistas utilizadas como medio de legitimación (Günther y Huerta 2016). En contraste, el BID (2008b) las promueve bajo el concepto de focalización del gasto social. El Banco se define a sí mismo como uno de los líderes del desarrollo de estos programas y los fomenta con el argumento de que “han resultado eficaces para promover la acumulación de capital humano entre los pobres” (2009, 9-10). No es del todo claro de qué forma ocurre esto. A estos programas se atribuye la reducción de diversas dimensiones de la pobreza: aumento en el nivel de consumo; incremento de la asistencia escolar; uso de servicios de salud; y reducción del trabajo infantil (2015b, 85). Pero persiste la interrogante respecto a su efectividad cuando en paralelo se cuestiona el tipo de servicios existentes.

En el enfoque del BID (2015b, 85), las transferencias deben sujetarse a condicionamientos tales como asistencia escolar y cuidados médicos. Un aspecto que no suele remarcarse en este ámbito es que para cumplir dichas

condiciones es preciso que exista una oferta de estos servicios al alcance de las familias. El BID señala que, en primer término, la mayor parte de programas promovía la demanda de estos servicios sin atender las condiciones en que se ofrecían, por lo cual el Banco dirigió su apoyo también a las entidades rectoras de estas áreas (86). Con ello, persiste la interrogante respecto a por qué se aborda en primer plano la asistencia social focalizada y no se admiten políticas universales. Según Pedro Páez,¹⁴ de este modo se han configurado formas más sofisticadas de asistencialismo, pero no se promueven soluciones estructurales. Esto podría comprenderse en términos de lo expresado por Boas y McNeill (2004b, 217) en cuanto a que las instituciones incorporan ideas que pueden ser adaptadas o distorsionadas sin afectar el orden establecido, lo cual incluye las relaciones de poder que lo soportan.

Es evidente la orientación distinta del modelo ecuatoriano. Mientras el BID (2008b) rechaza las políticas de alcance universal, por ejemplo, bajo la afirmación de que “el gasto público en salud y seguridad social en la mayoría de los países sigue beneficiando más a los segmentos de mayores ingresos”, en Ecuador se buscó universalizar el acceso a estos servicios. Se mantuvieron las transferencias monetarias probablemente bajo dos consideraciones: que constituyeron una medida paliativa de los efectos de la pobreza mientras se construían capacidades y que su eliminación habría provocado rechazo social.

El Estado trabajó en la provisión de servicios públicos entre los cuales sobresale la educación, cuyo alcance y calidad se incrementaron. Esto puede apreciarse en el aumento de la tasa de matrícula, así como en las calificaciones de las pruebas de lectura y matemáticas. Respecto a estas últimas, el BID subraya que el Ecuador se encontraba entre los países latinoamericanos que más mejoría presentaron. Asimismo, se incrementó el presupuesto para salud, se amplió su cobertura y comenzó a aplicarse el principio constitucional de gratuidad. No obstante, el BID remarca que los avances fueron limitados y que el gasto de bolsillo se ha mantenido alrededor del 50 % del gasto total (BID 2018, 5). Pero es preciso considerar

¹⁴ Entrevista a Pedro Páez, Quito, 27 de septiembre y 23 de octubre de 2019.

que la gratuidad del servicio de salud beneficia a personas que no contaban con recursos para costear un servicio de origen privado, por tanto, el acceso a servicios públicos de salud no incidiría sobre el llamado gasto de bolsillo. También hubo avances en cuanto al agua potable y la vivienda, pero las brechas entre zonas urbanas y rurales seguían siendo significativas). En términos generales, el gasto social promedio se duplicó respecto a 2007 (5-6).

Otro componente fundamental del modelo fue la inversión pública (León 2016a) que representó el 4,2 % del PIB en 2006 y el 14,7 % en 2013 (Atuesta, Cuevas y Sambonino 2016, 231). Suele atribuirse a la inversión pública la mejoría en los indicadores sociales, pero se afirma que no hubo consideraciones de sostenibilidad, es decir que no se buscaron los medios para mantener los niveles de inversión en contextos de menores ingresos estatales.¹⁵ En este aspecto, el BID (2018, 18) puntualiza que “los desembolsos de los multilaterales como porcentaje de la inversión total fueron pequeños debido a los grandes volúmenes de inversión pública”.

Por su parte, el manejo del financiamiento externo inició con la ejecución de una auditoría de la deuda (León 2016a). La labor de la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público evidenció numerosos actos de corrupción por lo cual, “el gobierno declaró la suspensión de pagos de una parte de la deuda externa comercial al considerarla ilegítima e ilegal” (Marichal 2014, 274). Posteriormente, mediante una operación de mercado se adquirió la mayor parte de los bonos Global por debajo de su valor con lo cual, según un exministro de economía,¹⁶ se consiguió una disminución del 70 %. No obstante, señala, esto también se criticó argumentando que se jugó con el mercado, crítica que resulta desvirtuada si se considera que habitualmente determinados actores juegan con el mercado. Todo esto evidencia la oposición de todo tipo y bajo qué argumentos se planteaba.

En la misma entrevista, el exministro coordinador de política económica señala que el endeudamiento también se redujo por un prepagó al FMI. Además, creció la provisión de financiamiento por parte del BID, la CAF y China (León 2016a) en un esfuerzo por diversificar las fuentes de

¹⁵ Entrevista a un funcionario del BID en Ecuador (1), Quito, 22 de octubre de 2019.

¹⁶ Entrevista, Quito, 7 de noviembre de 2019.

financiamiento (Páez 2019). Cabe anotar que el BID y la CAF tuvieron que acoplarse a los planes del buen vivir establecidos por el gobierno, a diferencia de los años previos cuando el país adecuaba su política económica a los dictados de las instituciones multilaterales.¹⁷ El propio BID (2012b, 2018) afirmaba que alineó su programación con los objetivos establecidos por el Estado en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), mientras que un exfuncionario del BID en Ecuador¹⁸ remarca que la programación 2008-2011 fue más complicada porque el gobierno tenía sus propios planteamientos, se infiere que anteriormente el país solo se sometía a los lineamientos externos.

Respecto a la gestión de la deuda es posible encontrar cuestionamientos. Por ejemplo, se señala que hubo un proceso de endeudamiento agresivo, ya que esta pasó del 11,8 % del PIB, en 2009, al 20,4 %, en 2015 (Acosta y Cajas 2016, 403-405). Pero se evita mencionar las acciones realizadas para reducir su peso, que este porcentaje es bastante inferior al límite legal y que está muy lejos de lo que se denominaba endeudamiento agresivo en el siglo pasado. En contraposición, el BID (2012b) reconocía la disminución de la deuda externa, al tiempo que relevaba la mayor importancia del Banco y de la CAF. En 2011, cada uno representaba aproximadamente un 25 % de la deuda externa (BID 2012b).

Este gobierno atravesó periodos críticos: la crisis financiera de 2008; las dificultades derivadas de la caída de los precios de las materias primas desde 2014; y el desastre ocasionado por el terremoto de 2016. Respecto a la crisis de 2008, el BID (2008b) señalaba que el país se estabilizó rápidamente; atribuía la conveniente respuesta de la región ante la crisis a las buenas políticas macroeconómicas. Esto podría interpretarse como cierta aceptación de las políticas alternativas, pero en realidad, reivindicaba la validez de las políticas neoliberales, puesto que decía que las “políticas macroeconómicas prudentes, adoptadas por más de una década, hicieron los efectos menos severos que en otras partes del mundo” (2010a). De este modo, obviaba las crisis experimentadas bajo el modelo neoliberal.

¹⁷ Entrevista a Andrés Arauz realizada por medios virtuales, 29 de septiembre de 2019.

¹⁸ Entrevista a un exfuncionario del BID en Ecuador realizada por medios virtuales, 1 de abril de 2020.

En la misma entrevista antes citada, el exministro coordinador de política económica sostiene que en Ecuador las afectaciones ocasionadas por la crisis financiera de 2008 fueron graves debido a la pronunciada caída de las exportaciones y de los precios del petróleo, así como al incremento del desempleo entre las personas migrantes ecuatorianas, lo que incidió directamente sobre los montos de las remesas; hubo una enorme disminución en el flujo de divisas, situación que pudo ocasionar un colapso de la dolarización. El gobierno adoptó medidas defensivas tales como la fijación de aranceles y de montos mínimos de las reservas para los bancos. En 2009 el crecimiento fue del 0,6 %. El exministro antes citado agrega que los relativos buenos resultados se debieron a una política adecuada de manejo de la crisis, la cual se guió por un criterio de defensa de los hogares, de la capacidad de compra y del empleo. De lo contrario, sostiene, la crisis hubiera sido mucho más drástica, mucho más severa, por ejemplo, “si nos hubiéramos sumado a la línea de condicionalidad fondomonetarista como hicieron otros países”. Cabe anotar que internamente no se percibió la gravedad de las afectaciones.

Entre 2014 y 2016 el precio promedio del barril de petróleo ecuatoriano pasó de 84,1 a 35 dólares. Esto provocó una importante reducción de la inversión pública e impactó sobre el crecimiento económico que en 2014 representó el 3,8 % y en 2015 solo llegó al 0,1 %. La respuesta gubernamental se enfocó en medidas de carácter tributario y de disminución del gasto. El terremoto de 2016 incrementó la presión sobre el Estado y se demandaron alrededor de 3344 millones de dólares para obras de reconstrucción para lo cual, nuevamente, se adoptaron medidas tributarias internas y sobre las importaciones; ese año el PIB decreció en 1,6 %. En ese contexto, el Ecuador recurrió a varias fuentes de financiamiento externas: 4400 millones de dólares provenientes de acuerdos bilaterales tales como ventas anticipadas de petróleo y endeudamiento con China, entre otros; 2000 millones de entidades de carácter multilateral; y 2000 millones obtenidos en el mercado de capitales. La deuda pública consolidada, que en 2010 representaba un porcentaje del PIB de 12,8 %, en 2016 alcanzó el 27,2 %; la mayor parte correspondía a deuda externa (95,8 %) a fines de ese año. El 31 % de la deuda externa se mantenía con China y el 18,1 % con el BID (BID 2018, 2-3).

Correa (2019, 272) afirma que la crisis ocasionada por la caída de las exportaciones, la apreciación del dólar y el terremoto de abril de 2016 fue superada con relativa rapidez, tanto que “el último trimestre del 2016 empezamos a crecer nuevamente, sin aumento de pobreza ni de la desigualdad”. En el Informe a la Nación 2007-2017 consta que durante estos años de difícil coyuntura la pobreza no se incrementó, sino que continuó descendiendo (SENPLADES 2017, 58), lo cual desvirtúa la afirmación de que las mejoras sociales derivaron únicamente del auge de las materias primas.

El modelo provocó resistencias de varios sectores, entre ellos, el empresariado (García 2016). Cabe preguntarse qué ocasionó tal oposición, puesto que en este periodo dicho sector logró significativas ganancias; por ejemplo, Acosta y Cajas (2016, 403) relevan los altos beneficios obtenidos por el sector bancario y comercial, pero no se refieren a la mencionada oposición. Según Juan Paz y Miño,¹⁹ este enfrentamiento obedeció a que perdieron poder político. Así, es claro que hubo un desafío al entramado de relaciones de poder.

También hubo enfrentamientos con algunas organizaciones sociales. Se acusó al gobierno de restringir su participación y reprimirlas (Burchardt et al. 2016). Varios movimientos sociales, en 2015, apoyaron las protestas llevadas adelante por los sectores de gran poder económico, lo cual se justificó con el argumento de que estaban oponiéndose a la ley de plusvalía y a las enmiendas constitucionales relativas a la reelección (Herrera y Macaroff 2020). No obstante, se evita mencionar que el principal rechazo fue a la ley que fijaba impuestos sobre las grandes herencias, lo cual resulta cuando menos llamativo, puesto que varios autores cuestionan la persistencia de la concentración de la riqueza (por ejemplo, Larrea 2016; Domínguez y Caria 2016; Acosta y Cajas 2016). Cabe anotar que las cifras muestran que la desigualdad se redujo. El coeficiente de Gini representaba 0,553 en 2007, 0,467 en 2014 y 0,466 en 2016 (SENPLADES 2017, 59). Asimismo, el INEC y el BM resaltan que, entre 2006 y 2014, el consumo creció mayormente para los segmentos más pobres de la población, lo que contrasta con el periodo 1998-2006 cuando este crecimiento se repartió más

¹⁹ Entrevista, Quito, 25 de noviembre de 2019.

uniformemente, es decir, conservando las brechas, incluso se inclinó hacia los segmentos más ricos (INEC y BM 2016, 20). El mayor crecimiento de los ingresos en el periodo analizado también correspondió a los segmentos más pobres (SENPLADES 2017).

El gobierno presidido por Lenín Moreno, que inició en 2017, está fuera del alcance de este trabajo; sin embargo, no puede desconocerse que mientras el gobierno de Rafael Correa enfrentó una dura oposición por parte de distintos sectores sociales, esos mismos sectores no ofrecieron mayor resistencia ante las medidas neoliberales tomadas por Moreno, lo cual abre la interrogante sobre sus motivos. Para algunos, existe continuidad entre los gobiernos de Correa y Moreno, pero si ese es el caso, ¿por qué la oposición no es la misma? Si bien el gobierno de Moreno enfrentó las protestas de octubre de 2019, no hubo movimientos importantes ni antes ni después, a pesar de que las reformas no se interrumpieron. Además, en 2021 fue electo como presidente de la República Guillermo Lasso, el representante de la derecha. En este contexto, parece acertado el comentario de García Linera (2019, 200): “A la izquierda, [...] un error en economía nos lo cobran hasta con la vida”.

Los mencionados enfrentamientos revelan una oposición en el plano de las ideas que expresan particulares entramados de relaciones de poder. Así, el gobierno de la llamada Revolución Ciudadana avanzó en medio de la oposición de la derecha y parte de quienes se autodefinen como de izquierda que, además, reclaman que no se haya llegado más lejos. Por ello, Correa (2019, 291) señalaba que la “izquierda purista del todo o nada” es “una de las grandes responsables [...] del debilitamiento y el desgaste de nuestros gobiernos”. A su juicio, lo sensato habría sido que tales sectores, reconociendo que los gobiernos progresistas no colmaban por completo sus aspiraciones, los apoyaran en consideración a las coincidencias existentes. Sin embargo, afirma, la oposición hizo el juego a la derecha.

Algunos conjuntos de ideas se posicionaron mediante encuadres que identifican el proceso con su líder. Carrillo, Escárzaga y Günther (2016) afirman que los apellidos de los presidentes se convierten en la denominación y casi en el programa de su gobierno (chavismo, correísmo, etcétera.) Pero esta es una forma de desconocer que tales identificaciones no obedecen

a procesos naturales, ni suelen provenir del grupo político al cual se atribuyen. De otro lado, dichas identificaciones no definen el modelo, sino que ocultan el contenido y alcance de los correspondientes proyectos políticos y ocasionan polarización.

Tal polarización se reflejó en el encuadre del denominado anticorreísmo, que proyectó la imagen de extremos y, de cierta forma, forzó a la población a ubicarse en uno u otro lado. Entonces el rechazo a Correa unió a sectores disímiles y supuestamente contrapuestos. Por ejemplo, se criticaba al gobierno por no haber logrado una mayor redistribución de la riqueza al mismo tiempo que se apoyaba a los sectores que las concentran. A pesar de tales contradicciones, el encuadre logró desgastar el proyecto político. Se utilizó la comunicación en un enfrentamiento entre los medios gubernamentales y públicos, por una parte, y los privados por otra. Estos últimos unificaron una posición contra Correa y el modelo progresista, sostiene Juan Paz y Miño en la entrevista antes citada; procuraron ampararse en discursos con respecto a la libertad de expresión y contribuyeron a la construcción de los mencionados encuadres.

Por su parte, el gobierno destinó importantes recursos para publicidad (Holst 2016). Según Ortiz (2018, 248), esta construcción mediática permitió a Correa “competir en igualdad de condiciones con la maquinaria política-mediática de la derecha y los recursos del banquero Lasso”. Se trató de un esfuerzo gubernamental orientado a establecer posiciones propias y resistir los continuos ataques. Por consiguiente, la dimensión comunicacional constituyó un componente esencial del modelo político. No obstante, el hecho de que la sociedad no haya defendido el modelo indica que no se consiguió establecer un encuadre.

A pesar de los cambios aludidos, no se consiguió modificar la estructura primaria-exportadora. En este aspecto, el discurso del BID (2018, 6) es bastante moderado cuando señala que no se alcanzó el objetivo de transformar la matriz productiva, pero reconoce que hubo esfuerzos en ese sentido. Correa (2019, 276) defendía que la explotación de los recursos naturales, durante su gobierno, fue responsable tanto social como ecológicamente. Argumentaba que “hay que tener buen turismo, buena agricultura, buena industria y buen petróleo” (278), ya que las mayores

afectaciones a la naturaleza no provienen de la extracción petrolera y minera, sino de la deforestación de grandes áreas para ocuparlas con la agricultura y la ganadería, además de la contaminación ocasionada por el agua no tratada que desechan las ciudades. Así, concluye que luego viene la derecha y explota los recursos naturales sin ninguna consideración social ni ecológica (276).

Este gobierno se proponía remplazar la base primario-exportadora con una de economía del conocimiento. Para alcanzarla se precisaba un fuerte impulso educativo que debería redundar en desarrollo científico y tecnológico (Correa 2019, 277-278) y se precisaban capacidades materiales para promover tales cambios. El punto de partida fue la disponibilidad de energía: durante este gobierno, la generación de electricidad pasó de escasa a excedentaria (279-280). En este aspecto se aprecia la conjugación de capacidades materiales (energía) e ideas, estas últimas proyectadas mediante el concepto de soberanía energética, las cuales se orientaron a afianzar el modelo.

Tal proceso fue denominado transformación de la matriz energética; recibió un significativo respaldo por el BID y contempló tanto la generación como la cobertura y distribución de energía. El BID afirma que el país se posicionó relativamente mejor en este ámbito que lo que le correspondería dado su nivel de ingresos per cápita. De este modo, la electricidad se convirtió en fuente de ingresos mediante la exportación de excedentes, cuando previamente su déficit implicaba un grado de presión sobre el fisco (BID 2018, 7-8).

Se pretendía alcanzar la economía del conocimiento a través de una reestructuración económica. Para ello, se diseñó la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP) como eje emblemático. Se marcaba como objetivo de tal transformación mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, por lo cual fue vinculada directamente con la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP). Como se las consideraba complementarias e interdependientes, se afirmaba que al cumplir las metas de la ENCMP aparecerían las condiciones necesarias para cumplir las metas de la ENIEP y viceversa (SENPLADES 2017, 98). Esto muestra nuevamente el trabajo para construir capacidades materiales, así como la proyección discursiva de la matriz ideacional.

Nueva arquitectura financiera regional

La interacción entre el modelo político ecuatoriano y los mecanismos financieros regionales fue más allá de los mecanismos en funcionamiento. Desde el país se pretendió construir un nuevo entramado financiero regional que constituiría nuevos vínculos de interacción. Indudablemente, se trató de un planteamiento que desafió las relaciones de poder existentes por medio de una conjugación entre ideas y capacidades materiales. Sin embargo, como las capacidades materiales eran limitadas y las relaciones de poder que se desafiaban se encontraban profundamente arraigadas, hubo poco avance y poca concreción práctica, si bien despertó importantes expectativas.

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

En las entrevistas antes citadas, Páez sostiene que la idea de un Banco del Sur fue presentada por Hugo Chávez y que Ecuador la insertó en los planteamientos de la nueva arquitectura financiera. El exministro de Economía agrega que la propuesta se formuló en el contexto de la crisis de 2008 cuando fueron manifiestas las deficiencias de la vieja arquitectura financiera y la necesidad suramericana de contar con una estructura propia funcional a sus intereses. Por consiguiente, se pretendía alcanzar cierta autonomía respecto de las instituciones financieras multilaterales tradicionales. Por ejemplo, Correa (2009, 74) remarcaba que el Ecuador debería comenzar a independizarse de estos organismos a los que consideraba representantes de paradigmas e intereses extranjeros. Esto explica que se mantuviera una relación con los organismos

regionales procurando hacerlos servir a los intereses del país, al tiempo que el gobierno se distanció del BM (Holst 2016) y del FMI, como indica un exministro de economía.

La propuesta que formuló el gobierno ecuatoriano tuvo una proyección regional, todo un logro para un país históricamente marginal (Páez 2019). Un exministro coordinador de política económica resalta que esta también se planteó frente a la Asamblea de Naciones Unidas y que lo que llegó a construirse en el Banco del Sur y en el SUCRE integraba buena parte de la formulación ecuatoriana. Correa creó una comisión para desarrollar esta temática cuyo primer presidente fue Pedro Páez; Carlos de la Torre y Fredy Trujillo la coordinaron sucesivamente.²⁰ Andrés Arauz, en la entrevista ya citada, expone que no se intentaba reemplazar la arquitectura existente, sino complementarla para conseguir mayores márgenes de negociación. Esto implicaba que la nueva arquitectura llenara vacíos, es decir, que cubriera espacios que no atendía la vieja arquitectura o en los cuales procuraba imponer una agenda, según un exministro de economía.

De acuerdo con Páez (2019) y con uno de los coordinadores de la comisión antes mencionada,²¹ la nueva arquitectura se asentaba sobre una base nacional. Se pretendía construir dicha base a través de encadenamientos entre distintas expresiones de la llamada economía popular y solidaria y la banca pública, otros entes estatales, y el sector privado, todo lo cual se proyectaría hacia el mercado internacional. Por tanto, se proponía un modelo incluyente en el que no se descartaba a ningún sector y que no contemplaba al mercado en el primer plano, aunque sin desligarse del mismo, según Páez.

La propuesta se basaba en tres conceptos: un nuevo banco regional de desarrollo, un fondo común de reservas, y un sistema monetario y de pagos (Correa 2009, 181-182). Cada uno de dichos conceptos nos recuerda un organismo existente. Por tanto, había una base ideacional ya construida sobre la cual se proyectaban nuevos contenidos, entre ellos, una cierta apropiación, una imagen de la región administrando por sí misma. Esto se

²⁰ Entrevista al excoordinador de la comisión que trabajó la propuesta de nueva arquitectura financiera regional, Quito, 28 de octubre de 2019.

²¹ Entrevista, Quito, 28 de octubre de 2019.

reflejó en los nombres que se dio a los mecanismos que llegaron a crearse, Banco del Sur y SUCRE, los cuales revisten un sentido simbólico.

Un mecanismo financiero precisa recursos económicos para su funcionamiento; en consecuencia, las ideas no pueden separarse de las capacidades materiales. En el caso de la nueva arquitectura financiera regional, se proponía que tales capacidades se construyeran a partir de las reservas internacionales de los países suramericanos. La propuesta contemplaba que se retiraran estas reservas de la banca internacional para traerlas a la región y ponerlas en común, a fin de utilizarlas para proveer financiamiento a la propia región (Correa 2009, 182). Así, en la base ideacional también se encontraba la solidaridad y la complementariedad. Se trataba de capacidades materiales existentes, pero que no estaban disponibles, lo cual se evidencia en las dificultades para integrar el capital del Banco del Sur y en la poca atención brindada a la propuesta de un fondo de reservas. Probablemente, también se encubrió una dimensión de poder.

En primer término, se pretendía transformar la institucionalidad existente, es decir, crear el Banco del Sur a partir de la CAF, el fondo del sur a partir del FLAR y el sistema de pagos desde el convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI, pero se encontraron resistencias y distanciamiento de lo regional, por ejemplo, con la incorporación de España y Portugal a la CAF, comenta Pedro Páez en las entrevistas antes citadas. La propuesta se llevó ante la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), pero no obtuvo apoyo suficiente. Se aprecia que hubo un cierto apego a los organismos tradicionales, al tiempo que se remarcaba la necesidad de fortalecerlos. Entonces se avanzó en los campos donde fue posible. Así, el banco de desarrollo se estableció en América del Sur sin integrarlo a la configuración de UNASUR, el sistema de pagos se implementó en el marco de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y el fondo del sur no llegó a formarse. El espacio de discusión fue el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF); la CAF se refirió algunas de sus conclusiones lo cual muestra su interés. La Corporación menciona que este consejo acordó consolidar una estrategia común para poder analizar varias opciones (CAF 2012, 26); es decir, que se lo presentaba bajo una imagen de poca acción práctica. En realidad, el CSEF consideraba

viable promover el desarrollo de una nueva arquitectura financiera, pero no marcaba distancia de la estructura existente, sobre la cual se afirmaba que requería medidas de fortalecimiento y adaptación, con el objetivo de “reducir la vulnerabilidad externa de la región e impulsar el desarrollo económico y social” (CAF 2011). De lo anterior, se infiere que existía un esfuerzo por conciliar las distintas posturas dentro del organismo, algo más sencillo de hacer en el discurso que en acciones concretas.

En cuanto a la administración de las reservas, el CSEF (2011) consideraba que sería posible potenciar al FLAR con la incorporación de los miembros de la UNASUR que aún no lo integraban y con otros ajustes, pero también se decidió estudiar otros instrumentos. Para analizar esta temática se estableció un grupo de trabajo coordinado por Ecuador y Colombia en cuyo marco no se alcanzaron acuerdos, pero se recogieron las propuestas relativamente disímiles de tres países. Colombia planteaba el fortalecimiento y ampliación del FLAR considerando su capacidad de proveer soporte en épocas críticas, así como su conveniente calificación de riesgo. Señalaba que era preciso repotenciarlo mediante un conjunto de reformas de orden técnico para convertirlo en un instrumento de estabilización regional altamente especializado, mientras que suprimirlo tendría altos costos. Por su parte, Ecuador propuso compatibilizar la liquidez que deben tener las reservas internacionales con su instrumentalización para financiamiento regional. La propuesta contemplaba redefinir el FLAR, aunque también se planteaba la posibilidad de construir una entidad completamente nueva en caso de encontrar limitaciones de orden técnico o resistencias de orden político (GTIF 2011). Este último planteamiento da cuenta de que el equipo del país distinguía entre elementos políticos y técnicos. Las nuevas funciones que habría ejercido el fondo eran las siguientes: conexión de los sistemas electrónicos de pagos de los bancos centrales de UNASUR; establecimiento de una matriz de créditos recíprocos (*swaps*) en monedas nacionales entre los distintos bancos centrales; articulación de los sistemas de compensación de pagos; nuevas facilidades de crédito de emergencia que actúen como seguro frente a las dificultades de balanza de pagos y caja fiscal; y, definición de estrategias comunes en el manejo de reservas y en la regulación macroprudencial (GTIF 2011).

Según Pedro Páez, se pretendía que el fondo se encargara de gestionar parte de las reservas internacionales. Se lo pensaba como una alternativa al FMI y sus principales funciones serían las siguientes: estabilización, racionalización del uso de las reservas monetarias internacionales, y reducción de las asimetrías estructurales. Además, se consideró incorporar una matriz multilateral de créditos recíprocos y una facilidad de emergencias para la balanza de pagos y temas fiscales. Se buscaba establecer un fondo común que “permita marcar diferencia con la capacidad de chantaje que eventualmente puede tener el Fondo Monetario Internacional en un momento de debilidad de la balanza de pagos” (Páez 2019, 166). Finalmente, Venezuela proponía crear un Fondo del Sur para atender las necesidades emergentes de liquidez en el espacio intrarregional. Se planteaba no limitarlo a los bancos centrales, sino que trabajaría con la nueva banca multilateral regional y con otros fondos. Tendría las siguientes funciones: otorgar facilidades financieras a los bancos centrales y gobiernos ante los desequilibrios de las balanzas de pagos, la reestructuración de la deuda, desastres naturales y situaciones de iliquidez temporales (GTIF 2011). Frente a la variedad de propuestas, el CSEF (2012) decidió continuar evaluando las posibilidades.

El excoordinador de la comisión señala, en la entrevista citada, que en términos concretos no hubo avances porque los grupos técnicos no comprendieron la urgencia y demoró demasiado la ejecución. Por otra parte, los gobiernos progresistas no eran homogéneos; más bien, presentaban contradicciones y discusiones internas que también dificultaron la concreción. Un exministro coordinador de política económica puntualiza que el fondo fue pensado como un mecanismo de gestión de las reservas de los países de la región. Además, se consideró incorporar un fondo del oro, el cual se habría atado a los proyectos de inversión y de desarrollo en áreas específicas (infraestructura, soberanía alimentaria, desarrollo de medicamentos-soberanía de la salud, innovación, etc.). De este modo, agrega, la nueva arquitectura habría contribuido al fortalecimiento financiero y económico de la región. Andrés Arauz releva que la propuesta del fondo del sur se percibió como una amenaza para el FLAR y añade que nunca hubo el apoyo político para constituirlo.

Históricamente, Ecuador ha recibido apoyo del FLAR, comenta un exministro de economía. El país ha sido considerado su usuario más importante, debido a que se había beneficiado con alrededor del 40 % de los créditos otorgados, cerca del 50 % de los desembolsos y más del 50 % de los recursos canalizados en concepto de crédito de apoyo a la balanza de pagos (Ocampo y Titelman 2012). En 2012 el FLAR (2013, 27) otorgó al país un crédito de apoyo a la balanza de pagos que se efectivizó mediante un desembolso por 514,6 millones de dólares alrededor de cuatro meses después de la solicitud. En 2014 se otorgó otro crédito de este tipo, mientras que en 2016 se concedió un crédito de liquidez por 156,46 millones de dólares y el desembolso se efectuó el mismo día de la firma del convenio de liquidez. La cancelación de la deuda por parte del país tuvo lugar unos pocos meses después (FLAR 2017). El capital suscrito de este mecanismo alcanzó la cifra de 3937,5 millones de dólares (Convenio FLAR, art. 5, reforma de 2016). Cabe anotar que se realizaron varios trabajos donde se analiza la factibilidad de ampliar este fondo con la incorporación de México y sin aludir a la propuesta de fondo de reservas del sur (por ejemplo, Titelman et al. 2012; Agosin 2012).

Adicionalmente, en el ámbito del comercio intrarregional, se planteaba impulsar la utilización de monedas locales y, teniendo en cuenta a las asimetrías existentes entre los países de la UNASUR, aconsejaba la implementación de mecanismos de financiamiento al comercio (CSEF 2011). Respecto al Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI, se recomendaba su revaluación y se invitaba a los miembros de la Unión a analizar el SUCRE o sistemas similares. Cabe recordar que la mayoría de los países suramericanos formaban parte del convenio de la ALADI, en tanto que solo algunos integraban el SUCRE.

En 2012 el CSEF remarcó la importancia de los sistemas de pago y dispuso algunas acciones a ejecutarse desde el respectivo grupo de trabajo tales como: promover el mayor uso de las monedas locales mediante la ampliación de los sistemas de pago estudiados; aumentar la difusión y asistencia técnica sobre los sistemas de pago; explorar la posibilidad y oportunidad de construir mecanismos efectivos de garantías; y evaluar la posibilidad de interconexión entre los sistemas de pago analizados, y de

ellos con los demás entes de la arquitectura financiera regional. Adicionalmente, el consejo recomendó a la ALADI invitar a Guyana y Surinam a incorporarse en dicha asociación (CSEF 2012).

Finalmente, los integrantes del Banco del Sur se refirieron a la aceleración de su puesta en funcionamiento, y reiteraron la invitación al resto de miembros de la UNASUR a adherirse bajo el argumento de que esto permitiría “consolidar el proceso de integración regional, la cohesión social y la soberanía económica y financiera” (CSEF 2011, 2). Al año siguiente se repitió esta invitación y se destaca la entrada en vigor del Convenio Constitutivo del Banco del Sur (2012). El proceso para la conformación de este banco llevó varios años marcados por la discusión respecto a su orientación y alcance (Puello-Socarrás, Castiglioni y Fernández 2015). En dicho proceso fue evidente la pugna en el plano de las ideas. Por un lado, se encontraban aquellas alineadas con el orden establecido y por otro, aquellas que buscaban oponérsele. Por supuesto, no se trataba únicamente de una confrontación de ideas, sino de la defensa del modelo establecido y sus relaciones de poder frente a posibles amenazas al mismo.

Por otra parte, se advierte la construcción de un encuadre con objeto de descalificar al banco, para lo cual se lo etiquetó como chavista (Ugarteche 2021). El Banco del Sur se creó oficialmente mediante la suscripción, en septiembre de 2009, de su convenio constitutivo y su posterior entrada en vigor. Los suscriptores del convenio y, por tanto, sus miembros fundadores, son Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela (Convenio Constitutivo Banco del Sur 2009, apéndice definiciones, número 27). En 2014 inició el nombramiento de los directores y del comité que debía encargarse de elaborar la normativa interna y poner operativo al banco. Además, se fijó el cronograma de aportes para integrar el capital (CAF 2015, 25). En 2016 se aprobó la conformación del directorio ejecutivo y se actualizó el cronograma de los aportes de capital y la modalidad operativa de la integración de aportes de capital (CAF 2017d, 25).

De acuerdo con Páez, el Banco del Sur se concebía como el corazón de la transformación de la banca de desarrollo existente en América Latina, categoría en la cual incluía a los bancos subnacionales, nacionales,

subregionales y regionales. Argumentaba que estos habían sido apartados del objetivo del desarrollo por la corriente neoliberal (2019). Por consiguiente, se evidencia que no se estaba pretendiendo generar una competencia con las estructuras vigentes o su eliminación. Esta propuesta planteaba la oferta de créditos en dólares y en las distintas monedas nacionales (Páez 2019). De acuerdo con Andrés Arauz, se pensaba en un banco de desarrollo de nuevo tipo, lo que implicaba, por ejemplo, que no impusiera condicionalidades. Agrega que se pretendía otorgarle el papel de brazo financiero de los consejos sectoriales que integraron la UNASUR, lo que significaba que el banco no habría tenido una perspectiva de países individuales, sino de la región como unidad (entrevista antes citada). Esto explicaría que en el convenio constitutivo se estableciera la posibilidad de adhesión de los restantes países suramericanos y las reiteradas invitaciones a tal adhesión.

El convenio no fue ratificado por los parlamentos de Brasil y Paraguay. Ecuador lo ratificó en julio de 2010 y hasta 2019 ningún miembro lo había denunciado. Entonces se experimentó nuevamente la falta de capacidades materiales, así como la incidencia de las relaciones de poder sobre estas. Así, Arauz explica que a pesar de haberse establecido los instrumentos necesarios y haberse constituido las instancias de administración, el banco no llegó a operar; el directorio ejecutivo se instaló, pero careció de la participación mínima necesaria para tomar decisiones, lo cual obedeció al cambio político en Argentina y a la guerra económica contra Venezuela, situación que impidió que este país aportara su cuota de capital. Cabe anotar que el argumento de la configuración de una guerra económica contra Venezuela es sostenido por el gobierno de Nicolás Maduro. Tal guerra comprendería los ataques de las elites internas y de fuerzas externas contra la estructura económica del país (Kornblihtt y Dachevsky 2017). Mientras que Romero (2023) señala tres vertientes de explicaciones sobre la crisis: una oposición conservadora la atribuye al modelo político; el gobierno la atribuye a la guerra económica; y, una oposición de izquierda que acepta la existencia de una guerra económica, además de criticar la persistencia del capitalismo y de la dependencia del petróleo. Pero, es una temática que precisa de un profundo análisis que no es pertinente ahora.

Para un exministro coordinador de política económica, cuando cambió la orientación de varios gobiernos hubo oposición directa al proyecto del Banco del Sur. Por ello, agrega que el único argumento para destruir a la UNASUR y pretender destruir a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) fue que se trataba de una agenda chavista, lo cual es absurdo. Revela “una sujeción, una subordinación de los gobiernos de derecha sobre todo a agendas extrarregionales, cuyo objetivo básicamente es vulnerar los procesos de integración”. Una evidencia de lo conveniente de esta propuesta es que en Asia se hayan establecido estructuras similares (Ugarteche 2021, 25).

Correa (2019) y Ugarteche (2021) afirman que Brasil obstaculizó el avance del banco del Sur. Según el excoordinador de la comisión, en la entrevista antes citada, se han planteado diversas explicaciones de este comportamiento, tales como que para Brasil el banco no era una prioridad, sino que apostaba al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Correa (2019, 287-288) sostiene que se intentaba evitar la posible pérdida de espacio o el surgimiento de competencia para este banco. A este respecto cabe anotar que el BNDES respaldó la expansión de empresas brasileñas hacia el exterior, superó los montos de financiamiento proporcionados por el BID y por la CAF, además de cubrir en torno al 70 % de las necesidades financieras de largo plazo dentro de BRASIL (Barrenengoa 2022), lo cual explicaría que el Banco del Sur se hubiera percibido como no necesario e incluso como una potencial amenaza. Finalmente, Oscar Ugarteche²² señala que las negociaciones fueron obstaculizadas por funcionarios brasileños debido a que había un juego corrupto entre las constructoras brasileñas, las consultoras que hacían los estudios de factibilidad y el BNDES. Si bien es cierto, posteriormente Ugarteche (2021) puntualiza que no se ha demostrado la veracidad de alguna de las hipótesis acerca del comportamiento de Brasil.

De acuerdo con el excoordinador de la comisión,²³ Ecuador estaba muy interesado en que el proyecto funcionara, por lo que colaboró activamente.

²² Entrevista a Oscar Ugarteche, investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y coordinador del Observatorio de América Latina, medios virtuales, 13 de marzo de 2020.

²³ Entrevista, Quito, 28 de octubre de 2019.

El compromiso fue tanto político como técnico, se trató de un proyecto que el equipo hizo suyo, por lo cual fue realmente difícil aceptar su abandono. Venezuela también ofreció un apoyo fuerte, aunque con carencias técnicas y pretendiendo figurar; por ejemplo, insistió que la sede estuviera en Venezuela. Sin embargo, aclara que esto era a nivel técnico, porque a nivel presidencial los acuerdos no tardaban. Añade que Ecuador no consiguió implicar suficientemente a los otros países.

SUCRE

Este mecanismo sí se estableció y llegó a operar. Sostiene el excoordinador de la comisión ecuatoriana, en la entrevista citada, que el diseño de la propuesta del SUCRE fue ecuatoriano, con un fuerte trabajo de Pedro Páez. Se intentó llevarlo a la UNASUR, pero no hubo voluntad política para viabilizarlo, mientras que se obtuvo una respuesta favorable por parte de Venezuela. Por ello, se trabajó en el marco del ALBA, señaló Arauz en la entrevista también citada.

La creación del mecanismo se sustentó en un acuerdo político, pero para su diseño hubo un enfoque técnico.²⁴ En abril de 2009 se suscribió el Acuerdo Marco del Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) y posteriormente se trabajó en su diseño técnico. El 16 de octubre de 2009, Bolivia, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela suscribieron el Tratado Constitutivo (Tratado Constitutivo del SUCRE 2009, preámbulo); en junio de 2010 fue aprobado por la Asamblea Nacional del Ecuador previo dictamen favorable de la Corte Constitucional (Registro Oficial 216, 17 de junio de 2010), fue ratificado mediante Decreto Ejecutivo (Registro Oficial 395, 17 de junio de 2010) y en julio de dicho año el directorio del BCE dictó la regulación correspondiente (BCE 2010). Más adelante, se publicaron varios documentos que dan cuenta del funcionamiento técnico del sistema; incluso se establecieron normas para evitar su uso en actividades ilícitas, las cuales se referían como inusuales. Se determinó, por ejemplo, la obligación de confirmar que la transacción

²⁴ Entrevista a un funcionario del BCE a través de medios virtuales, 20 de marzo de 2020.

correspondiese efectivamente a una operación de comercio internacional apoyada en los instrumentos legales vigentes (2013a). A este respecto, Páez, en la entrevista ya citada, señala que en el SUCRE es posible incorporar una serie de controles para evitar su uso ilícito, entre los cuales figuran aquellos aplicables a transacciones en dólares y otros adicionales.

El SUCRE se define como un mecanismo de cooperación, integración y complementación económica y financiera encaminado a promover el desarrollo integral de la región latinoamericana y caribeña (Tratado Constitutivo del SUCRE 2009, art. 1). El Tratado Constitutivo estableció al Consejo Monetario Regional del SUCRE como el máximo organismo de decisión (art. 2). El sistema se conformó con los siguientes elementos: la Cámara Central de Compensación de Pagos (art. 9), el Fondo de Reservas y Convergencia Comercial (art. 10), y, el sucre, la unidad de cuenta del sistema (art. 11). El fondo de reservas tenía por objeto coadyuvar al funcionamiento de la Cámara Central de Compensación de Pagos, a través del financiamiento de los déficits temporales que se generasen en la misma, además de reducir las asimetrías comerciales entre los Estados parte aplicando modalidades de financiamiento que estimulen la producción y exportación. Se determinó que este fondo se integraría con los aportes en divisas y en moneda local de los Estados parte y con los recursos externos que su administrador debía obtener (art. 10).

Es necesario mantener claridad acerca de la diferencia entre SUCRE que es el sistema y sucre, que es una unidad de cuenta común que forma parte del primero (art. 11). Se definió que el Consejo Monetario Regional emitiría sures que se utilizarían para el registro, la valoración, la compensación y la liquidación de las operaciones canalizadas a través de la Cámara Central de Compensación de Pagos, así como por otras operaciones financieras relacionadas. A este consejo correspondía asignar una cantidad de sures a cada miembro con el respaldo de las obligaciones o instrumentos financieros denominados en su respectiva moneda local (art. 11). Asimismo, se estableció la obligación de expresar en sures las cuentas, transacciones y operaciones cursadas en la Cámara Central de Compensación de Pagos (art. 9).

Los objetivos del Sistema tenían relación con la independencia y la soberanía monetaria y financiera que implicaba desacoplarse del dólar

estadounidense (Tratado Constitutivo del SUCRE 2009, preámbulo). Esto se inscribía en un proceso más amplio, tendiente a la construcción de una zona de complementación económica regional (Tratado Constitutivo del SUCRE 2009, preámbulo, art. 11). En este sistema se intentó recoger la preocupación por establecer medios de respuesta ante situaciones críticas. Así lo muestra el número 18 del artículo 4 del Tratado Constitutivo en el que se establece como una de las funciones del Consejo Monetario Regional “recomendar políticas, estrategias, medidas y mecanismos que se coordinen entre los Estados Parte, para prevenir o atenuar los efectos de crisis monetarias y financieras”. Se agrega que tales funciones se realizarán en coordinación con los bancos centrales y órganos de supervisión financiera de cada uno de los Estados parte.

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

Entre 2012 y 2014 este mecanismo canalizó volúmenes comerciales importantes, podría hablarse de un auge, pero después decayeron.²⁵ En el año 2010 canalizó únicamente seis operaciones, mientras que en 2012 ascendieron a 2647, para 2013 las operaciones representaron 909 millones de dólares, en tanto que para 2015 se redujeron hasta los 344,9 millones (BCE 2016b). Para 2016 Ecuador y Venezuela habían realizado el 86,9 % de las transacciones canalizadas por el SUCRE y los demás países el restante 13,1 % (BCE 2016b). Además de los condicionantes políticos, una funcionaria del BCE explica que ha disminuido la utilización de este tipo de sistemas debido a que los avances tecnológicos ahora permiten a los

²⁵ Entrevista a un funcionario del BCE a través de medios virtuales, 20 de marzo de 2020.

bancos centrales realizar transacciones en tiempo real.²⁶ Adicionalmente, no puede olvidarse que el efectivo funcionamiento del SUCRE requería de la participación de los agentes privados. Habría sido conveniente que en este aspecto se atendiera a la pertinencia técnica en lugar de insertarlo también en conflictos políticos que desacreditaron el sistema. En este sentido, el funcionario del BCE entrevistado señala que el sistema se encontraba bien diseñado, pero que prácticamente dejó de utilizarse, en tanto que persistieron los costos de mantenerlo operativo.

Páez (2019) afirma que el diseño del SUCRE fue pionero; lo define como un “híbrido de liquidación bruta en tiempo real que genera un título valor inmediatamente negociable y con liquidación neta postergada en divisa dura”. Además, señala que a partir de este se crearon múltiples instrumentos con características semejantes alrededor del mundo. Según el excoordinador de la comisión que trabajó la propuesta de la nueva arquitectura financiera regional, probablemente la banca privada que maneja cartas de crédito para exportaciones percibió al SUCRE como amenaza, debido a que este buscaba la reducción de costos; por consiguiente, no les ofrecía ganancias equivalentes a las comisiones habituales (entrevista antes citada). Una vez más, no existió una apropiación social que ofreciera soporte al mecanismo para evitar su desmoronamiento. Adicionalmente, Arauz aclara que el SUCRE no representó una amenaza para el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI (entrevista antes citada). Dicho convenio se encuentra vigente y continuó funcionando en paralelo al SUCRE bajo las regulaciones del directorio del BCE (BCE 2013b).

La propuesta ecuatoriana planteaba la posibilidad de partir de este convenio para establecer un esquema monetario común (Páez 2019). Se proponía generar medios de pago alternativos, mecanismos de liquidez alternativos destinados a proveer soporte para la balanza de pagos y la caja fiscal. Sobre esta base, se proponía constituir un sistema de compensación de pagos y un mercado de valores, para canalizar recursos hacia los ámbitos público y privado, agrega Páez. Es evidente que no se procuraba una ruptura con las estructuras previas, ni con el mercado. Por el contrario, este

²⁶ Entrevista a una funcionaria del BCE a través de medios virtuales, 20 de marzo de 2020.

planteamiento recuerda la formulación de un mercado de capitales que se conformó en Perú con carácter nacional; la diferencia radica en la proyección regional. Entonces, surge la interrogante respecto a por qué Perú no mostró interés en la propuesta. Probablemente, la respuesta no se encuentra en consideraciones técnicas o económicas, sino de orden político. Ciertos condicionantes políticos, los cuales encubren relaciones de poder, establecieron determinados encuadres, los que proyectaron una imagen de completa incompatibilidad entre las diversas orientaciones dentro del espacio regional. Mientras que Ecuador buscaba una alternativa a la vigente arquitectura financiera en una escala regional, Perú logró avances en ese sentido a partir de una dimensión nacional con un relativo alejamiento de la construcción regional. Por otra parte, el planteamiento de un mercado regional trae a la memoria la formulación cepalina que tampoco cristalizó.

Conclusión

Durante los primeros años del siglo XXI en Ecuador persistió el modelo neoliberal bajo el sistema de dolarización que fue sostenido por las remesas que enviaban los migrantes y por los ingresos petroleros. En este periodo, los altos precios del petróleo dieron lugar a crecimiento económico, el cual no redundó en mejoras sociales. Por el contrario, la mayor parte de estos recursos se destinaron al pago de la deuda externa. Por tanto, es evidente que tales mejoras no proceden automáticamente del crecimiento. A pesar de ello, no suele cuestionarse el destino de los mencionados recursos, sino que las críticas se concentran en el periodo subsiguiente.

A partir de 2007 se configuró un modelo alternativo que ha sido incluido dentro de los llamados gobiernos progresistas, sin embargo, esta etiqueta dice poco acerca de su contenido. Este modelo implicó una recuperación de la capacidad de acción estatal, a través de la cual se consiguió una serie de capacidades materiales, tales como recursos provenientes de la exportación petrolera y de la recaudación tributaria, además de infraestructura de diverso tipo mediante inversión pública. Las capacidades materiales también se construyeron en los ámbitos educativo, sanitario y laboral. De

este modo, se lograron mejores condiciones de vida y se procuró aproximar a la realidad el concepto de buen vivir.

En esta época el gobierno ecuatoriano se distanció de las instituciones financieras de alcance global, pero se mantuvo cercano a aquellas de nivel regional; de estas últimas obtuvo soporte material para su proyecto político mientras mantenía la distancia en el plano de las ideas. Al mismo tiempo, se emprendieron esfuerzos para construir una arquitectura financiera de tipo regional, propuesta que no prosperó. Todo este proceso enfrentó diversas resistencias, probablemente originadas en la percepción de una amenaza al entramado de relaciones de poder vigente.

Capítulo 4

El modelo político peruano en el siglo XXI

Los conflictos en los ámbitos políticos no se han traducido en modificaciones estructurales del modelo, aunque han variado las políticas destinadas a administrarlo (Mendoza 2013). Esta estabilidad da cuenta de las relaciones de poder que lo sostienen. El soporte también se constituyó con las capacidades materiales derivadas del auge de las materias primas. La base ideacional propugna la prevalencia del sector privado con el impulso recibido desde el Estado, ideas que son respaldadas por las instituciones financieras internacionales, por lo que se concretan mediante políticas y financiamiento. Pese a ello, se buscó cierta autonomía respecto de los recursos que tales entidades proveen, de modo que estas redujeron su poder sobre el país.

Modificaciones no estructurales al modelo neoliberal, 2001-2006

En el caso peruano es evidente la intervención estatal en el modelo. Jiménez (2016, 29) sostiene que se configuró una suerte de neoliberalismo de Estado, el cual estimula el negocio privado, pero socializa las pérdidas. Por ello, Domínguez y Caria (2016, 95) hablan de extractivismo clásico, convencional o de inspiración conservadora, el cual se caracteriza por la explotación de los recursos naturales por parte de la empresa privada que recibe las ganancias, pero no asume los costos de los daños causados.

Jiménez (2009) señala expresamente que se terciarizó y reprimarizó la economía. Sin embargo, no corresponde referirse a una reprimarización en el contexto del auge de las materias primas puesto que el desmantelamiento industrial ocurrió en los años noventa.

Adicionalmente, ha tomado forma un extractivismo político constituido por “instituciones económicas rentistas que extraen ingresos sin innovar ni transformar, sin aumentos genuinos de la competitividad, solo abaratando el costo del trabajo” (Jiménez 2016, 354). De este modo, según Jiménez (2016, 356), se extraen el ingreso y los activos de unos grupos para transferirlos a los grupos de poder económico y político.

El modelo se encuentra asentado sobre un macroarreglo institucional, cuyas raíces se localizan en los años ochenta del siglo XX. En aquella década, el empresariado peruano se consolidó ideológicamente y, a pesar de que su candidato perdió las elecciones, dicho grupo consiguió establecerse cerca del poder político cuando el presidente Alberto Fujimori implantó el modelo al cual adhería. De este modo, se configuró un consenso interno de las élites económicas, a cuyo afianzamiento contribuyó la falta de una propuesta alternativa (Adrianzén 2014, 108-109). Por ello, además del Consenso de Washington, se hablaba del Consenso de Lima, considerado más radical. Este incluía, por ejemplo, la eliminación de las empresas públicas y de la regulación laboral, lo que se ha reflejado en los fallidos intentos de suprimir el salario mínimo, según el académico peruano Germán Alarco.¹ El citado experto sostiene que fue un consenso entre los grandes grupos económicos y mediáticos, salvo los exportadores de productos no tradicionales quienes solicitaron medidas de protección. Aunque no intervino la sociedad, lo presentaron como si lo hubiera hecho. Lo anterior da cuenta de que el entramado de relaciones de poder proyectó una imagen de aceptación del modelo, es decir, el componente de consentimiento de la hegemonía. El consentimiento también se ha logrado manteniendo latente la amenaza de Sendero Luminoso, así como infundiendo otros temores, por ejemplo, terminar como Venezuela, pero evitando mencionar la posibilidad de convertirse en la Argentina de Macri,

¹ Entrevista realizada en Lima, 5 de marzo de 2020.

señala José Oscátegui,² otro académico peruano. Así, formó parte del encuadre el desprestigio del modelo alternativo, junto con el encubrimiento de los problemas del dominante.

A fines del año 2000, el país comenzó a recuperarse económicamente impulsado por las exportaciones, las cuales se beneficiaron de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés) suscrita en 2002 con Estados Unidos. Por otra parte, la inflación se mantenía a niveles bajos y se adoptaron medidas de política monetaria y de política fiscal (Dancourt y Mendoza 2009, 67-68). Entre 2000 y 2001 hubo un gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua. Entonces, el sector empresarial perdió algo de influencia, pero la recuperó con el gobierno de Alejandro Toledo (Adrianzen 2014, 106-107). Durante este último gobierno, a impulso de algunos grupos de izquierda que lo apoyaban, se intentó sin éxito modificar la Constitución de 1993, la cual sustenta el modelo, ya que es de corte liberal. Por el contrario, según Carlos Contreras,³ en alguna medida se santificó el modelo mediante la suscripción del acuerdo comercial con Estados Unidos.

En 2002 se trabajó en un acuerdo nacional con la participación de distintos sectores y se aprobó un conjunto de políticas en torno a temas considerados fundamentales. Entre ellos figuran los siguientes: la democracia, el Estado de derecho; la identidad nacional; el planeamiento estratégico; la política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración (en el sentido de liberalización); la seguridad nacional; la reducción de la pobreza, la desigualdad y la discriminación; el acceso a educación y salud; el empleo pleno, digno y productivo (que aparece vinculado con la economía social de mercado); la seguridad alimentaria y la nutrición; la afirmación de la economía social de mercado; la competitividad, la productividad y la formalización de la actividad económica; el desarrollo sostenible; la ciencia y tecnología; la infraestructura y vivienda; el comercio exterior; el desarrollo agrario y rural; la justicia y los derechos humanos; la reducción de la deuda pública, etc. Algunos de estos fueron aprobados en 2002 y otros en

² Entrevista realizada en Lima, 11 de marzo de 2020.

³ Entrevista realizada a través de medios virtuales, 20 y 26 de diciembre de 2019.

2003. Posteriormente, se agregaron otros puntos relativos a la gestión de riesgos (2010), el agua (2012), la gestión territorial (2013) y la sociedad de la información y la sociedad del conocimiento (2017) (CEPLAN 2019).

La economía social de mercado se definía en términos del libre mercado, pero manteniendo el papel de un Estado responsable y regulador que trata de lograr el desarrollo humano del país mediante un crecimiento económico con equidad social y empleo (CEPLAN 2019). Todo lo anterior, aparentemente, ha tenido poca incidencia práctica. De acuerdo con Félix Jiménez (2016, 188), la economía social de mercado es una vertiente del liberalismo de la década de los años 30, que se entendía como una cara social del libre mercado. Esto significaba que el Estado debía aplicar medidas paliativas dirigidas a los grupos sociales vulnerables para ayudarlos a integrarse al mercado, lo cual concuerda con las recomendaciones del BID que se proyectan bajo envolturas técnicas.

Durante el gobierno de Toledo, se adoptó una serie de medidas que no coincidían estrictamente con el modelo neoliberal. Las reformas, que tuvieron por objeto reducir la vulnerabilidad del país, reflejan la vinculación entre las esferas económica y política, ya que tuvieron una orientación de mercado bajo la regulación y conducción estatal. Se señalaba expresamente que se buscaba un crecimiento económico liderado por la inversión privada (MEF 2003). Por ejemplo, se procuró preservar el tipo de cambio real, relativamente alto y estable y, según Jiménez (2009, 158), mediante una regla de intervenciones cambiarias esterilizadas, se buscó reducir la dolarización y acumular reservas internacionales. Hubo muchos cuestionamientos acerca del porqué el BCRP compraba dólares.⁴ La acumulación de reservas internacionales puede entenderse como un mecanismo defensivo de carácter nacional (Agosin 2012, 147). Por consiguiente, se convirtió en una estrategia de autoaseguramiento muy utilizada (Ocampo y Titelman 2012).

Asimismo, se modificó la gestión de la deuda con objeto de alcanzar algún grado de sostenibilidad. Para ello, se buscó reformular el perfil de la deuda pública, sustituyendo con deuda interna la de carácter externo, lo cual reduciría el riesgo cambiario y se evitarían las fluctuaciones de la

⁴ Entrevista realizada a un exmiembro del directorio del BCRP, Lima, 5 de marzo de 2020.

tasa de interés; por consiguiente, disminuiría la exposición del país a los llamados choques externos. Se estableció un programa de creadores de mercado que empezó a funcionar en 2003 y tenía por objeto establecer un mercado de capitales nacional (Jiménez 2008). Dicho programa constituyó un soporte político para la construcción de capacidades materiales internas, pues de tal mercado provendría el financiamiento requerido por el Estado.

En el 2000 la deuda pública correspondía al 45,5 % del PIB (BID 2013b, 1) y en 2003 representaba el 47 % del PIB. Para 2004 la deuda externa superaba el 80 % del total de la deuda pública. Además, buena parte de la deuda externa estaba sujeta a tasas de interés ajustable. Cabe anotar que un 35 % de la deuda externa correspondía a las instituciones multilaterales (Jiménez 2008, 17). En 2003 se diseñó un programa de reperfilamiento de la deuda pública que incluía una serie de instrumentos para modificar la estructura de esa deuda, por ejemplo, para desconcentrar su servicio en plazos cortos (17-18). Así, en 2004 se intercambiaron bonos que vencían en octubre de ese año por bonos que vencían en 2011. A fines del mismo año se realizó un nuevo intercambio en el cual participaron bancos extranjeros, lo cual refleja la importancia creciente del mercado en soles (174). Asimismo, se procuró reducir la deuda externa además de mejorar su gestión. Se consideraba que la deuda debería estar denominada en moneda local, a plazos razonables y a una tasa de interés fija (MEF 2003, anexo 1). Estas características resumen la orientación de la gestión de la deuda pública en este periodo, la cual se apoyaba sobre un mercado de capitales interno. Se pretendía que este abriera oportunidades importantes también para actores privados (Jiménez 2008, 125-130).

Entre 2003 y 2007 el gobierno consiguió colocar en el mercado títulos equivalentes a 8062,9 millones de soles (Jiménez 2008, 135). Tomó forma una política de sustitución de deuda externa en moneda extranjera por deuda interna en moneda nacional, lo cual se canalizó mediante operaciones de intercambio de bonos y de prepagos. Jiménez (2008, 130) sostiene que así se redujeron los riesgos de la tasa de interés y los cambiarios. Como resultado de la política de gestión de la deuda, paulatinamente se redujo la proporción de la externa frente al correlativo crecimiento de la interna.

Tabla 4.1. Deuda peruana, 2005-2006

Año	Pública	Externa	Externa	Interna	Pública
	(en millones de USD)		(% de deuda pública)		(% en soles)
2005	28 133	22 279	79,2	20,8	16,30
2006	28 483	21 972	77,1	29,9	19,10
Año	Deuda, multilaterales	Total desembolsos	Desembolsos de multilaterales	Nuevos créditos de multilaterales	Pagos a multilaterales
	(% de deuda externa)		(% del total)		(% del servicio total de la deuda)
2005	35,8	2 624	30,0	55,0	19,5
2006	35,7	609	79,5	81,7	42,7

Fuentes: Informes de deuda pública del MEF peruano.

En la tabla 4.1 se muestran los valores de la deuda pública, los porcentajes de la deuda externa e interna, la proporción en soles y la participación de los multilaterales en los créditos, los desembolsos y el servicio de la deuda, durante 2005 y 2006.

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

Al gobierno de Toledo se atribuye una relativa atención a la demanda interna, pero vinculada con los programas de asistencia social focalizada, la mayor oferta de crédito y el fomento a las exportaciones no tradicionales (Marchini 2015, 283). Para Marchini, el crecimiento en este periodo se apoyó sobre una construcción interna compuesta por el consumo, la construcción y la exportación de bienes no tradicionales. Tales afirmaciones son discutibles debido a la preminencia del mercado externo y de los cuestionamientos acerca de la incidencia del crecimiento sobre la esfera social. Asimismo, no existía acuerdo respecto a la incidencia de las condiciones macroeconómicas favorables en la calidad de vida. Se publicaron algunos estudios en los que se mostraba que el crecimiento había incidido directamente sobre la reducción de la pobreza, mientras en otros se ponía en duda

tales resultados (Chacaltana 2006, 3). Por ejemplo, León (2008, 261) resalta que hubo algún grado de reducción de la pobreza, que se trató de un crecimiento “propobre” y que podía esperarse mejores resultados futuros.

Yamada y Castro (2010, 28) sostienen que entre 2004 y 2009 se logró un 14 % de reducción de la pobreza. Afirman, además, que el desempleo y el subempleo se redujeron en el periodo 2003-2008, pero las cifras que citan provienen de la encuesta permanente de empleo, en la que se consideraba únicamente la zona de Lima metropolitana (4). Generalizar estos datos a nivel del país implicaría asumir que la situación es uniforme, lo cual no tendría sustento. En contraposición, algunos autores (Chacaltana 2006; Straface y Basco 2006) señalan que la reducción de la pobreza fue marginal. En 2007 la cifra oficial de pobreza fue 39 %, alrededor de un 5 % inferior a la de 2006 (León 2008, 260). Por otra parte, la desigualdad se incrementó. Así, se caracteriza al desarrollo económico peruano por la fuerte concentración y centralización económica en la ciudad capital de Lima y una creciente desigualdad de ingresos entre las zonas más ricas y las más pobres (Straface y Basco 2006). El argumento de una creciente desigualdad se refuerza cuando se considera que en el período 2000-2008 los salarios reales cayeron un 10 %, mientras el PIB per cápita aumentó en el 42,7 % (Jiménez 2016, 379).

Durante el auge de las materias primas, Perú experimentó un crecimiento económico significativo que se extendió desde el año 2000 hasta parte de 2008 (Dancourt y Mendoza 2009). En 2006, Alan García volvió a la Presidencia de la República. Según Wiener (2012), los medios de comunicación de mayor presencia jugaron un importante papel en ese triunfo ya que se centraron en detener a Ollanta Humala. De acuerdo con Jiménez (2009, 158), las políticas llevadas adelante por el gobierno de Toledo constituyeron la base del crecimiento económico experimentado durante la primera parte del gobierno de García. Pero este último profundizó el modelo neoliberal, el cual se caracterizó por la firma de tratados de libre comercio, la reducción arancelaria, la primacía del mercado externo sobre el interno, la explotación de bienes naturales sin restricciones por parte de empresas extranjeras y la desatención de trabajadores/as, campesinado e indígenas. Fue así como se revirtieron los pequeños avances del periodo

anterior (Jiménez 2009). Esta orientación se revela en la afirmación del BCRP (2008, 45) respecto a que “el resultado favorable de la balanza comercial refleja la estrategia de desarrollo que busca vincular al Perú con los mercados internacionales vía la negociación de tratados de libre comercio y la reducción de costos administrativos para el exportador”. De este modo, sostiene Carlos Contreras,⁵ el presidente García se apartó por completo del tipo de políticas aplicadas durante su primer gobierno.

El modelo neoliberal y la búsqueda de cierta autonomía material, 2007-2016

Según el BCRP (2008), en el crecimiento de 2007 que se asentó sobre la demanda interna, fueron relevantes el incremento del empleo y el sector de la construcción. En ese año el crecimiento económico alcanzó el 9 % y el Senado estadounidense ratificó el tratado comercial con el Perú. En contraste, Jiménez (2009, 157-158) sostiene que la débil construcción de la demanda interna muestra que se obvió la importancia de esta como soporte del crecimiento. El citado autor agrega que el poco esfuerzo dedicado al consumo interno se refleja en “el estancamiento de los ingresos reales de obreros y empleados” (158).

En contraposición, para algunos autores el desempeño económico del Perú, caracterizado por las importantes cifras de crecimiento económico (el 6,3 % en promedio entre 2002 y 2012) y la baja inflación, justifica referirse a un milagro peruano (Mendoza 2013, 36, 56). Según Jiménez (2009) esta clase de perspectivas derivó en la afirmación de que la economía peruana se encontraba entre las más exitosas de la región y que se había convertido en la menos vulnerable, pero en realidad, durante el gobierno de Alan García, el Perú profundizó su dependencia del contexto internacional y, en consecuencia, también creció su vulnerabilidad externa (157-158).

⁵ Entrevista realizada a través de medios virtuales, el 20 y 26 de diciembre de 2019.

En este periodo Perú consiguió construir una imagen de economía sólida, confiable, amigable con la inversión extranjera, lo cual se tradujo en un acceso al mercado de capitales en mejores condiciones. Dominion Bond Rating Service (DBRS) otorgó la calificación grado de inversión, en 2007 (MEF 2008). Fitch y Standard & Poor's (S&P) lo hicieron en 2008 (MEF 2009) y Moody's en 2009 (MEF 2010). Posteriormente, estas agencias continuaron elevando la calificación del país como se muestra en las tablas 4.2, 4.3, 4.4 y 4.5.

Tabla 4.2. Calificación de bonos por Dominion Bond Rating Service

Año	Bonos de largo plazo (moneda extranjera)	Bonos de largo plazo (moneda nacional)	Perspectiva
2007	BBB (L)	BBB (L)	
2013	BBBB	BBB	Positiva
2014	BBB (h)	BBB (h)	Estable

Fuentes: Informes de deuda pública del MEF peruano.

Tabla 4.3. Calificación de bonos por Standard & Poor's

Año	Moneda extranjera	Moneda nacional	Perspectiva
2008	BBBB-	BBB	
2011	BBBB	BBB+	Estable
2013	BBB+	A-	Estable
2016	BBB+	A-	Estable

Fuentes: Informes de deuda pública del MEF peruano.

Tabla 4.4. Calificación de bonos por Moody's

Año	Moneda extranjera	Moneda nacional	Perspectiva
2009	BAA3	BAA3	Estable
2011			Positiva
2012	BAA2	BAA2	Positiva
2014	A3	A3	Estable
2016	A3	A3	Estable

Fuentes: Informes de deuda pública del MEF peruano.

Tabla 4.5. Calificación de la deuda por Fitch

Año	Moneda extranjera	Moneda nacional	Perspectiva
2008	BBB-	BB	
2011	BBB	BBBB+	Estable
2013	BBB+	A-	Estable
2016	BBB+	A-	Estable

Fuentes: Informes de deuda pública del MEF peruano.

Por otra parte, el MEF (2013, 3) atribuye a la firma de un TLC con Corea que la agencia coreana NICE, en 2012, haya asignado las calificaciones BBB+ y BBB a las deudas públicas en moneda nacional y en moneda extranjera. Cabe anotar que S&P, Fitch y Moody's asignaron calificaciones bajo contrato con el país, mientras que con DBRS y NICE no se suscribió ningún instrumento (MEF 2013). Entre 2013 y 2016, S&P y Fitch elevaron sus calificaciones para bonos emitidos en moneda extranjera, de BBB a BBB+, y en moneda nacional, de BBB+ a A-, sin modificarlas hasta 2016 (MEF 2015; 2016; 2017). Mientras que Moody's, en 2014, elevó la calificación de BAA2 a A3 para los dos tipos de monedas (MEF 2015) y ratificó estas calificaciones los dos años siguientes (MEF 2016). Perú alcanzó la categoría de alto grado de inversión tras haber alcanzado la nota de A- en la calificación de los bonos soberanos emitidos en moneda local, por la mayoría de las agencias calificadoras de riesgo (MEF 2015, 4). El MEF (2016, 64) destaca que las agencias calificadoras consideraban que la economía peruana mostraba los siguientes aspectos positivos: la estabilidad macroeconómica y financiera; la prudente gestión fiscal; un saludable balance que fortalece al país frente a choques externos; la construcción de importantes ahorros fiscales y altas reservas internacionales; la reducción del saldo y la dolarización de la deuda pública; credibilidad en la política monetaria; y la consolidación de un régimen de metas de inflación. Entre 2007 y 2016 se continuó con las operaciones de administración de deuda, tales como intercambio de bonos y prepagos de deuda (BCRP 2008, 11) y se logró reducir el peso de la deuda pública, así como incrementar la porción correspondiente a la deuda interna (tabla 4.6). Para fines de 2007 se advierte un incremento relativo de la deuda interna (MEF 2008, 2), mientras que el monto total de deuda pública superó al del año previo debido a la apreciación

de la moneda local y la concertación de nuevo endeudamiento (MEF 2008, 2). En la tabla 4.7 se muestra la participación de los organismos multilaterales en la deuda externa y del BID en particular.

Tabla 4.6. Deuda pública peruana

Año	Monto (millones de USD hasta 2010 y soles desde 2011)	% del PIB	Deuda externa (% de la deuda pública)	Deuda interna (% de la deuda pública)
2005	28 133,00	37,80	79,20	20,80
2006	28 483,00	32,70	77,10	22,90
2007	29 371,00	29,20	68,40	31,60
2008	29 014,00	24,10	66,30	33,70
2009	31 736,00	27,20	64,90	35,10
2010	33 766,10	23,90	58,90	41,10
2011	94 383,70	21,20	57,70	42,30
2012	94 609,00	19,80	55,00	45,00
2013	98 760,60	18,10	53,20	47,80
2014	113 636,80	19,70	52,00	48,00
2015	142 146,90	23,20	56,70	43,30
2016	156 272,40	23,70	51,13	48,87

Fuentes: Informes de deuda pública del MEF peruano.

Tabla 4.7. Deuda peruana con las multilaterales

Año	Deuda externa a multilaterales (%)	Deuda BID* (millones de USD)	BID (% de multilaterales)	Multilaterales (% de nuevo endeudamiento)	Desembolsos (millones de USD)	Desembolsos multilaterales (%)	Servicio de la deuda (% multilaterales)
2007	39,1	3 869,00	49,3	88,7	3 213,00	21,8	21,1
2008	41,2	3 994,80	50,4	89,5	1 166,30	59,7	36,6
2009	40,3	4 072,90	49,0	71,8	3 195,60	32,6	33,2
2010	39,2	3 314,50	42,4	79,4	3 858,00	34,8	45,4
2011	39,2	3 277,49	41,4	100,0	989,80	66,8	41,7
2012	37,4	3 221,40	42,2	30,9	949,40	38,3	38,3
2013	30,6	2 010,87	35,1	78,0	377,40	83,1	37,7
2014	28,6	2 098,33	37,3	88,39	957,97	38,1	22,7
2015	27,1	2 076,95	32,1	85,32	4 390,00	28,0	29,2
2016	28,3	2 456,00	37,0	0,00	2 021,00	40,7	29,2

Fuente: Los informes de la deuda pública del MEF Perú.

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

El monto más alto se adeudaba al BID (MEF 2008, 4) y el nuevo endeudamiento continuó contratándose principalmente con los organismos multilaterales. La mayor parte de los desembolsos procedían del mercado de capitales, los cuales se emplearon para la administración de la deuda, mientras que la menor porción provino de los organismos multilaterales y el Club de París, porción que se destinó a los proyectos y las operaciones de apoyo a la balanza de pagos previstos en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) (7).

El parlamento establecía una ley de endeudamiento del sector público para cada año fiscal. Por ejemplo, la Ley N.º 29143, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2008 (MEF 2009, 7); la Ley N.º 29814, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2012 (MEF 2013, 7); la Ley N.º 30374, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2016 (MEF 2017, 28). Estas normativas establecían el monto máximo de endeudamiento, su destino y las garantías que el gobierno podía otorgar o contratar para respaldar las obligaciones derivadas de los procesos de promoción de la inversión privada y concesiones. En cuanto al sector privado, lo que se contempla en estas leyes sustenta el argumento de que el Estado asumió una deuda, de manera encubierta, por medio de garantías al sector privado enmarcadas por las asociaciones público-privadas (APP) impulsadas por el BID, como sostiene Germán Alarco.⁶

Si bien, en medio de la crisis financiera internacional, el Perú sufrió una desaceleración económica en el cuarto trimestre de 2008 (Dancourt y Mendoza 2009), el crecimiento promedio de ese año fue del 9,8 % (Yamada y Castro 2010). Las afectaciones provinieron de la caída de los precios de las materias primas entre 2008 y 2009, a lo cual se sumó la salida de capitales y la respuesta gubernamental que consistió en reducir el gasto público para controlar la inflación (Dancourt y Mendoza 2009). Así, se instrumentó una respuesta a través del BCRP. De acuerdo con Dancourt y Mendoza (82), los dos instrumentos de política monetaria disponibles consistieron en la venta esterilizada de dólares para poder contener el alza

⁶ Entrevista realizada en Lima, 5 de marzo de 2020.

del tipo de cambio y la tasa de interés. Desde mediados de 2008, el BCRP vendió dólares de manera agresiva, lo cual fue posible debido a que durante la época de auge había acumulado niveles importantes de reservas internacionales (Castillo Bardález y Barco 2009). La política del BCRP se basa en “compras de divisas durante épocas de expansión e ingreso de capitales y ventas durante episodios de salidas, además de los altos encajes de los depósitos y adeudados en moneda extranjera” (107). Esta política podría entenderse como una intervención estatal en la economía, lo cual es contrario al discurso neoliberal. En este sentido, Carlos Contreras⁷ subraya que el discurso es que nunca van a impedir que haya una devaluación si es una tendencia natural de la economía, pero van a tratar de suavizarla, no se van a oponer si es una tendencia de largo plazo, lo cual califica como el credo del economista liberal del banco central. Asimismo, el BCRP mantuvo “prácticamente constante la tasa de interés de corto plazo en moneda nacional” (Dancourt y Mendoza 2009, 64). Por ello, Dancourt y Mendoza (82) sostienen que “el primer instrumento fue usado oportunamente” mientras el segundo de manera tardía. Adicionalmente, el BCRP adoptó medidas en 2008 para proveer liquidez a la economía (Castillo Bardález y Barco 2009), las cuales habrían representado una liberación en la economía de 35 000 millones de soles equivalentes al 9,3 % del PIB de ese año (Marchini 2015, 295).

Dancourt y Mendoza (2009, 78) subrayan que la respuesta ante esta recesión difirió de las anteriores debido a que por primera vez se implementaron políticas monetarias y fiscales expansivas, aunque con rezagos y errores. Los autores explican (84) que la primera medida errónea fue adoptada antes del inicio de la crisis y contribuyó a profundizar la vulnerabilidad externa del país. Se fomentó un auge de crédito en moneda extranjera mediante el endeudamiento externo de corto plazo de los bancos locales. Ese año se aplicó una política fiscal contractiva que implicó la reducción del gasto público, la cual afectó tanto a los gobiernos subnacionales como a los programas sociales, a pesar de los serios problemas de pobreza, deficiente cobertura de servicios públicos e informalidad que se experimentaba (Francke y Cruzado

⁷ Entrevista realizada a través de medios virtuales, 20 y 26 de diciembre de 2019.

2009, 99). El BID (2013b, 4) coincidía en el diagnóstico de la situación y señalaba que el gasto social requería focalización. Según Dancourt y Mendoza, posteriormente, el gobierno anunció un programa anticrisis para enfrentar la desaceleración económica, el cual no contemplaba incrementos en el gasto público, por lo que habría constituido “un instrumento puro de propaganda destinado a infundir el optimismo entre los empresarios” (2009, 84).

En 2009, tras el remplazo del ministro de economía y finanzas, el gobierno comenzó a implementar un Plan de Estímulo Económico, en el cual se integraron varios componentes durante algunos meses. En principio contempló 4500 millones de soles y se amplió hasta 13 154 millones (Franke y Cruzado 2009, 102). Los recursos provinieron del Fondo de Estabilización Fiscal y se contemplaba: incentivos a la actividad económica (el 16 %), desarrollo de infraestructura (el 69 %) y protección social (el 10 %) (Yamada y Castro 2010, 12). El énfasis puesto en la obra pública habría obedecido a la intención de sostener al sector de la construcción (Dancourt y Mendoza 2009), pero no se consideraron incrementos salariales, una reducción de los impuestos o restricciones sobre las importaciones, medidas que habrían apuntalado el consumo interno (85).

A fines de 2008, la deuda pública se había reducido ligeramente y continuaban modificándose los porcentajes tanto de la deuda interna como de la externa, con un crecimiento de la primera (MEF 2009, 2). El nuevo endeudamiento se adquiría principalmente con entidades multilaterales (6), ya que el Perú permaneció cercano al BM. Así, en 2008, contrató con esta entidad dos financiamientos contingentes por un monto de 300 y 330 millones de dólares (7).

El monto de desembolsos da cuenta de los recursos que efectivamente el país receptó, la mayor parte de los cuales provino de los organismos multilaterales en 2008. Estos recursos se destinaron a financiar proyectos y operaciones de apoyo a la balanza de pagos previstos en el MMM (MEF 2009, 8). A fines de 2009, la deuda pública se había incrementado en términos absolutos, mientras que la deuda externa continuó reduciéndose frente al crecimiento de la deuda interna (MEF 2010, 2). El mayor porcentaje de los nuevos créditos se contrató con los organismos multilaterales (8). Según el MEF (2010, 34), el incremento obedeció al

crecimiento de la deuda interna contraída a través de la emisión de bonos en moneda local para financiar los requerimientos financieros previstos en el MMM y los proyectos de infraestructura en las regiones como parte del Programa de Estímulo Económico; al efecto cambiario derivado principalmente de la apreciación de los nuevos soles y que tiene un impacto en su registro estadístico, en términos de dólares americanos equivalentes; y a la captación de recursos en calidad de prefinanciamiento para el año 2010 que corresponde a deuda externa.

La recesión duró únicamente parte de 2009 (Marchini 2015). El año cerró con el 0,9 % de crecimiento (Yamada y Castro 2010) y un déficit fiscal del 1,3 % (Mendoza 2013). Según Marchini (2015), se registraron altas cifras de crecimiento nuevamente en 2010 y 2011 (el 8,8 y el 7 %). En 2010 se redujo el déficit fiscal y en 2011 y 2012 volvió a registrarse un superávit (Mendoza 2013, 77).

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

Una vez superados los efectos de la crisis, se continuó con la acumulación de reservas internacionales (Mendoza 2013) y se suspendió el estímulo económico (Marchini 2015). En 2015 se registró una reducción de las reservas internacionales (BID 2016b, 3). Dos personas entrevistadas⁸ consideran que acumular al máximo este tipo de reservas es la mejor medida, mientras que Germán Alarco⁹ afirma que las reservas deben alcanzar

⁸ Entrevistas realizadas a un académico y exfuncionario del gobierno del Perú a través de medios virtuales el 3 de febrero de 2020 y a un exmiembro del directorio del BCRP en Lima el 5 de marzo de 2020.

⁹ Entrevista realizada en Lima, 5 de marzo de 2020.

un nivel óptimo en lugar de acumularse ilimitadamente, porque se vuelven un medio de extracción de riqueza de la economía. Asimismo, según Páez (2010, 17), la acumulación de reservas con carácter defensivo es una consecuencia tanto de la desregulación financiera como del monopolio del dólar estadounidense de la liquidez internacional, situación que ayuda a sostener los desbalances globales. Sostiene que, de este modo, se nutre el monopolio del dólar, mientras se sacrifican los recursos para la inversión productiva, la creación de trabajo, de riqueza y de bienestar.

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

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

economía, competitividad y empleo; desarrollo regional e infraestructura; y, recursos naturales y ambiente (CEPLAN 2011, 6). Llama la atención que en este plan se alude a la transformación de la economía primario-exportadora a una de conocimiento (12). A pesar de ello, no se identifica un horizonte de país y, por tanto, tampoco una visión de desarrollo; así lo comenta José Oscátegui.¹⁰ Según Germán Alarco (entrevista antes citada), el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) no ejerce un papel representativo, de modo que no existe una planificación de país. Esto explicaría la poca importancia práctica de este plan. Además, se advierte una aplicación del modelo neoliberal, tanto en la base ideacional como en las capacidades materiales vinculadas con el mercado, y resalta la búsqueda de autonomía expresada en la menor dependencia de la deuda externa.

Ollanta Humala, quien sucedió a Alan García, ofreció una alternativa al neoliberalismo, pero la dejó de lado a cambio del apoyo de Mario Vargas Llosa, de acuerdo con Carlos Contreras.¹¹ Humala proyectó una imagen de liderazgo de izquierda que luego se diluyó, provocando un vacío. Así, la ciudadanía no alcanzó la representación ofertada por Toledo y Humala (Adrianzén 2014, 109). Según Jiménez (2016), desde entonces se acentuó el rechazo social al modelo, lo cual se refleja en que una parte significativa de la sociedad aceptaría un cambio hacia un modelo de mayor presencia estatal. Pero esta posibilidad no se ofrece desde la clase política, es decir que la relativa estabilidad del neoliberalismo no obedece a una aquiescencia social (Adrianzén 2014, 110).

Las expectativas levantadas por la candidatura de Humala también incidieron sobre el BID. El documento de evaluación de la Estrategia País 2007-2011 menciona que se atravesó un periodo de incertidumbre mientras se definía la orientación del nuevo gobierno (BID 2013b, 2), lo cual recuerda la percepción de incertidumbre del BID durante los primeros años de Rafael Correa en Ecuador. Respecto al Perú, el BID defendía los buenos resultados del modelo seguido argumentando que estos daban cuenta de una baja probabilidad de modificaciones. Entre tales resultados

¹⁰ Entrevista realizada en Lima, 11 de marzo de 2020.

¹¹ Entrevista realizada a través de medios virtuales, 20 y 26 de diciembre de 2019.

aparecen el grado de inversión, los tratados de libre comercio (TLC) y los equilibrios macro sostenibles con importantes ingresos de capital, todo lo cual, según el BID, es una señal del nivel de desarrollo alcanzado. Además, sostenía que la “administración en los últimos años fue relativamente independiente de los cambios en el sistema político” (BID 2013b, 2). Esta última afirmación da cuenta de la intención del Banco de proyectar una imagen despolitizada, es decir, una imagen de manejo administrativo técnico desvinculado de la orientación política del gobierno. Pero esto carece de fundamento concreto ya que, a pesar de la distinta procedencia de los mandatarios, no se evidencia que siguieran líneas políticas diferentes. Al contrario, la élite económica ha ejercido el poder político a través de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), sin que su margen de acción fuera limitado por el gobierno en funciones. Esto ha ocasionado, incluso, que se ponga en duda la realidad del régimen democrático. Durante el periodo electoral de 2016, el periodista César Hildebrandt afirmaba que las elecciones se habían convertido en una farsa, ya que “en el Perú no importa si ganas, no importa si pierdes. Quien gana al final es la CONFIEP. Ganó Humala y ganó la CONFIEP. Ganó García y ganó la CONFIEP, ganó Toledo y ganó la CONFIEP” (citado en Tursi 2016, 146). Por otro lado, la administración pública permaneció a cargo de funcionarios considerados tecnócratas, lo que, en la práctica, significó el apego a los parámetros neoliberales revestidos con imágenes técnicas (Wiener 2012). En consecuencia, no cabe referirse a una actuación administrativa independiente de la esfera política.

Durante ese gobierno hubo mayor énfasis en los programas focalizados de alivio de la pobreza, lo cual permitió reducirla significativamente, según Carlos Contreras (entrevista antes citada). Durante los primeros meses se intentó incorporar alguna modificación al modelo, por ejemplo, Germán Alarco, quien presidió el CEPLAN, mostró interés en la propuesta de construir una nueva arquitectura financiera regional, pero pronto el gobierno dejó de lado cualquier sentido progresista. Este giro ya se advertía antes del inicio del mandato, aunque por algún tiempo formaron parte de la administración personas con otras perspectivas, quienes luego fueron desplazadas, sostiene Alarco en la misma entrevista. Por ello, Jiménez (2016,

386) afirma que Humala se decantó por usar un piloto automático para la conducción económica, es decir, dar continuidad al modelo económico y abandonar el plan de cambio.

En 2011 hubo menores avances en la gestión de la deuda pública, lo cual se atribuye al periodo de adaptación de las nuevas autoridades y a los cambios organizativos en el MEF. No obstante, la deuda pública se redujo en relación con el PIB (MEF 2012). A partir de 2012, los informes del MEF sobre la deuda pública consignan parte de la información en soles. Más allá de la moneda de registro, es importante que parte del servicio de la deuda (el 10 %) se realizaba en soles (MEF 2012, 5). Para fines de 2011, la deuda pública se redujo en un 0,5 % mientras que la deuda externa continuó perdiendo espacio frente a la interna (2). La totalidad de nuevos créditos se contrataron con las entidades multilaterales y de estas entidades provino el mayor porcentaje de desembolsos recibidos ese año (6). Cabe anotar que el MMM también establecía límites a los desembolsos a recibirse anualmente (MEF 2012, 2013).

En 2012 la deuda pública registró un ligero incremento en términos absolutos, pero se redujo en relación con el PIB y se mantuvo la tendencia creciente de la deuda interna en relación con la externa (MEF 2013, 33). Este año se contrataron nuevos créditos con los organismos multilaterales por la suma de 429,9 millones de dólares (8). Al respecto, Jiménez (MEF 2016, 312-313) señala que en dicho periodo se alcanzó un superávit fiscal, por lo cual no se explicaría la necesidad de contratar endeudamiento y menos aún con los organismos multilaterales. A partir de 2012, el Programa Anual de Endeudamiento y Administración de Deuda se denominó Estrategia de Gestión de la Deuda y la Tesorería. En este marco, se establecieron lineamientos de política financiera a implementarse entre 2013 y 2016, lineamientos que estaban relacionados con el mercado de capitales nacional, la sostenibilidad de la deuda y los respaldos de liquidez (MEF 2013, 36). Esto da cuenta de una sujeción a la línea de gestión de la deuda establecida a principios del siglo XXI.

La base primario-exportadora del modelo se expresa en la preminencia de la comercialización de minerales. En 2012 estos representaban el 57 % de las exportaciones, con el predominio del cobre (Mendoza 2013, 57). En

2007 el Perú ocupaba el segundo lugar en la producción de este mineral (BCRP 2008, 23). Para 2016, el 85 % de las exportaciones se componía de alimentos y materias primas (Alarco, Castillo y Leiva 2019, 32). En términos porcentuales, la participación de la minería en la economía peruana no era muy alta; sin embargo, se la considera dependiente de ese sector a pesar de que esta dependencia se redujo debido a una mayor recaudación tributaria proveniente de otras áreas. Durante el auge de las materias primas, la participación del sector extractivo (minerales y petróleo) se amplió. Mientras en 2001 representaba el 6,3 % del PIB, en 2011 alcanzó un 14,6 % y en 2015 descendió hasta el 8 %. Para el mismo año, Perú figuraba como uno de los principales productores mundiales de cobre, plomo, plata, estaño y zinc, y las exportaciones mineras superaban el 50 % de las exportaciones (BID 2016b, 2). La caída de los precios de las materias primas, en 2013, provocó una desaceleración de la economía peruana, por lo que el crecimiento anual fue del 5,2 % (MEF 2014, 3, 33). Germán Alarco, en la entrevista antes citada, sostiene que la sobreoferta de cobre por parte del Perú incidió en la baja del precio, además, se pasó de exportar minerales refinados a concentrados, es decir, se retrocedió en el proceso industrial.

Perú procuraba consolidar su imagen de economía confiable y atractiva para la inversión extranjera, por lo que el gobierno buscó los medios para introducir mejoras en las siguientes áreas en que las agencias calificadoras consideraban que existían debilidades: la dependencia del ciclo de materias primas; la alta dolarización financiera; el elevado nivel de la deuda pública externa; la poca profundidad del mercado de valores; y las deficiencias institucionales (MEF 2014, 3; 2015, 4). Posteriormente, entre las vulnerabilidades identificadas por estas agencias se mencionan las siguientes: la alta dependencia del precio de las materias primas; el déficit de cuenta corriente; importantes deficiencias institucionales; y, las brechas en productividad e infraestructura (MEF 2017, 68). Adicionalmente, se mencionaba que existían posibles situaciones perjudiciales para la perspectiva económica tales como conflictos sociales que pueden poner en riesgo la ejecución de los proyectos mineros; desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos; y trabas al gobierno para legislar. Todo lo anterior se consideraba un potencial riesgo para la credibilidad con respecto al gobierno, lo cual,

a su vez, perjudicaría la confianza empresarial. Por consiguiente, se trataba principalmente de una orientación hacia el mercado. Asimismo, se advierte una contradicción al señalar entre las debilidades tanto la dependencia del precio de los bienes primarios como las dificultades en la explotación minera. Por otra parte, es evidente la sujeción del modelo peruano a las ideas proyectadas desde el contexto internacional, en este caso representado por las agencias calificadoras. El MEF relevaba que el país precisaba superar las mencionadas debilidades para lograr el objetivo de convertirse en miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (64). También se encuentran menciones sobre este objetivo en el informe de 2016 (MEF 2017, 99). En el informe de 2015 aparece por primera vez este objetivo, lo cual puede interpretarse como evidencia del alineamiento con las ideas dominantes.

Para corregir las indicadas debilidades, en 2013 el MEF (2014, 3-4) aprobó la Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivos 2013-2016 (EGGAP 2013-2016), marco bajo el cual se continuó trabajando sobre el mercado de valores interno, lo que constituye un claro ejemplo de la intervención estatal en favor del mercado. Así, el MEF afirmaba que el mencionado mercado de valores constituye “un bien público valioso cuya provisión está inevitablemente a cargo del Estado” (MEF 2014, 4).

En la Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivos (EGGAP) 2013-2016 se establecieron las políticas, los objetivos y las metas para la gestión de la deuda pública y los fondos que conforman el ahorro público (MEF 2014, 23) y se establecieron una serie de lineamientos respecto a cada uno de los cuales se adoptaron determinadas acciones. Entre estos figuran: profundizar el mercado de valores aumentando la deuda pública en soles (37); mantener reservas de liquidez para enfrentar situaciones de inestabilidad (MEF 2014, 39; MEF 2015, 71); y, mantener líneas de crédito abiertas con los organismos multilaterales para acudir a ellas cuando no se cuente con una fuente de financiamiento más conveniente (MEF 2014, 2015). Respecto a las reservas de liquidez, el MEF explicaba que existía un Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) para enfrentar las emergencias nacionales y las crisis financieras y cuya función era ofrecer solvencia, mientras que se precisaba de una reserva para proveer liquidez que permitiera una

reacción inmediata ante situaciones adversas (MEF 2014, 39; 2015, 71). Se creó la Reserva Secundaria de Liquidez (RSL), en 2015 se transfirieron los recursos para conformarla y se dispuso de estos hasta fin de año (MEF 2016, 86); en 2016 volvió a transferirse recursos a esta reserva (2017, 86). Adicionalmente, en 2016, se creó, mediante ley, el fondo para intervenciones en desastres naturales, el cual tenía por objeto “financiar proyectos de inversión pública para la mitigación, capacidad de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante la ocurrencia de fenómenos naturales” (MEF 2016, 86).

En cuanto a los proyectos financiados por los organismos multilaterales, el MEF señalaba que los préstamos venían acompañados de asistencia técnica, lo cual en épocas previas resultaba la solución más práctica. Sin embargo, en 2013, afirmaba que el país experimentaba una nueva situación, en cuyo marco lo óptimo y transparente era adquirir los recursos en el mercado y utilizar fondos públicos para costear la asistencia técnica (MEF 2014, 44). Probablemente, se trata de la alusión más directa sobre el distanciamiento respecto de los multilaterales, pero en el informe de deuda pública del MEF del año siguiente se advierte un cambio de tono. Se afirma que el país mantenía proyectos financiados por las entidades multilaterales debido a que tal financiamiento se acompaña con asistencia técnica. No obstante, se añade que debería tomarse en cuenta la posibilidad de buscar financiamiento para proyectos en el mercado con objeto de reducir la deuda externa (MEF 2015, 77). La imagen del BID en el país siguió siendo positiva tal como se desprende de la afirmación de un funcionario gubernamental: “El BID es una fuente de financiamiento amigable que presta todo su conocimiento al servicio del país y contribuye en el financiamiento de los proyectos, entonces es una relación cordial, fructífera, de larga data”.¹²

En la tabla 4.7 se muestra la participación de los organismos multilaterales, entre ellos el BID, en la deuda externa, los desembolsos y el servicio de la deuda. Los valores dan cuenta de la reducción del endeudamiento en términos absolutos, así como del menor peso de esos organismos dentro de

¹² Entrevista realizada a un funcionario gubernamental, Lima, 6 de marzo de 2020.

la deuda externa, en 2016. En contraste, aunque el nuevo endeudamiento es reducido, la mayor proporción correspondió a los organismos multilaterales, salvo en 2012 que es minoritario, y en 2016 que no tiene lugar.

A través de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2014 se creó el Comité de Gestión de Activos y Pasivos como la instancia en la que se definen los lineamientos y acciones para una adecuada gestión global de los activos y pasivos financieros que conforman la hacienda pública (MEF 2015, 4). Por otra parte, la EGGAP se actualizó sucesivamente, en 2014 para el periodo 2014-2017 (MEF 2015), en 2015 para el periodo 2015-2018 (MEF 2016) y en 2016 para el periodo 2016-2019 (MEF 2017).

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

En 2014 se acentuó la desaceleración y se registró un crecimiento de 2,4 % (MEF 2015, 33). Adicionalmente, hubo un ligero incremento de la deuda pública en relación con el PIB (34). En 2015 la tasa de crecimiento mejoró al alcanzar un 3,3 % en el cierre del año. Frente a un panorama externo poco favorable, el gobierno procuró sostener las cifras macroeconómicas mediante la emisión de bonos internos para financiar la inversión pública (MEF 2016, 4). Así, se registró un incremento de la deuda pública, la cual incluyó 5846,2 millones de soles en concepto de garantías emitidas por el gobierno central, principalmente a favor de la ONP y la Municipalidad de Lima (7). También hubo un incremento de la deuda pública en relación con el PIB hasta un 23,2 % (43). A diferencia de los años anteriores, en 2015 se recuperó el peso relativo de la deuda externa que representó el 56,7 % de la deuda pública frente al 43,3 % de la deuda interna (7). En 2016, tuvieron lugar las elecciones presidenciales. Para anticiparse a un posible escenario externo adverso, el MEF realizó una operación de administración de deuda con carácter preventivo por una suma aproximada de

10 250 millones de soles que se financió emitiendo una nueva referencia, a 12 años, en moneda local, con vencimiento en 2028. Esta consistió en la recompra e intercambio de bonos globales en dólares 2019, 2025, 2033 y 2037, así como los bonos soberanos en soles 2017, 2020, 2023 y 2026, con lo cual se consiguió modificar el vencimiento, aumentar la deuda en soles y reducir el riesgo de refinanciamiento (MEF 2017, 4).

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

No existe acuerdo respecto a los resultados del modelo neoliberal. Yamada y Castro (2010, 27-28) defienden su éxito relativo, mientras que Mendoza (2013, 37) se refiere a un milagro peruano, el cual estaría directamente relacionado con “la buena suerte, el excelente contexto internacional vigente, en promedio, en ese período, y con las acertadas políticas macroeconómicas de corto plazo”. El BID también defendió el logro de resultados positivos, los cuales habrían obedecido al rápido crecimiento económico. Entre tales resultados figuran los siguientes:

- avances en la dotación de infraestructura (carreteras, plantas de generación y redes de distribución eléctrica, instalaciones de agua potable y saneamiento, escuelas y hospitales);
- mejoramiento de la capacidad del gobierno para ejecutar el gasto público;
- incremento de la cobertura de los servicios públicos de educación y salud; y,
- reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso (BID 2016b, 4).

A pesar de remarcar el mejoramiento en todas estas áreas, el BID relevaba las deficiencias persistentes, por ejemplo, respecto a infraestructura,

servicios básicos y educación. Perú se encontraba en el puesto 89 (entre 138) en el *ranking* de dotación de infraestructura del Foro Económico Mundial. Todavía se necesitaba ampliar la cobertura de los servicios básicos (distribución eléctrica, agua y saneamiento), que presentaban, además, importantes asimetrías entre zonas urbanas y rurales (BID 2016b, 5). En el ámbito educativo se alcanzó mayor cobertura, pero persistían problemas de calidad. “En la evaluación PISA de 2012, por ejemplo, Perú se ubicó en el último lugar”. El gasto dirigido a esta materia era de aproximadamente el 4 % del PIB, considerado uno de los más bajos en la región (6). En contraposición, Marchini (2015, 301) subraya que el Perú exhibió resultados macroeconómicos destacables, pero que estos se lograron a costa del bienestar de la población. Añade que se mantuvo una mínima inversión y servicios públicos deficientes y de corto alcance, mientras se generaba ahorro y superávit fiscal. De acuerdo con Jiménez (2016, 113), se reforzó la dependencia respecto al mercado externo con el consecuente descuido de los sectores agrario e industrial y del mercado internos.

En cuanto a la pobreza, las cifras oficiales, basadas en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), muestran una reducción sostenida (Alarco, Castillo y Leiva 2019, 32-33). El BID respalda tal afirmación al señalar que la pobreza extrema monetaria en 2001 alcanzaba un 24,4 %, en 2005 bajó al 17,4 % y en 2010 se redujo al 9,8 %, en tanto que la pobreza monetaria en 2001 habría correspondido al 54,8 %, en 2005 al 48,7 % y en 2010 al 31,3 %, mientras que la población con al menos una necesidad básica insatisfecha representó el 37 % en 2004 y el 22 % en 2009 (BID 2013b, 1). No obstante, existen cuestionamientos. Por ejemplo, Germán Alarco afirma, en la entrevista antes citada, que la pobreza se ha reducido, pero en un margen menor al declarado oficialmente; resalta que en el país solo se considera la pobreza monetaria, lo cual es insuficiente. Esta, según datos de 2018, alcanzaba el 20,5 %, pero los datos del censo de 2017 muestran que más del 40 % de la población no contaba con desagües en la vivienda; asimismo, más del 40 % de los menores de entre seis y 35 meses padecían anemia. De modo que buena parte de quienes habitaban tales viviendas y de estos menores no constaban entre los pobres. Las cifras reales de pobreza deben ser de al menos 30 %, y las de pobreza extrema oscilan entre 10 y

15 %. La reducción ocurrió con respecto a los años 80, pero no a los años 60. Alarco agrega que esto implica que el modelo del cual se estableció una imagen de fracaso tenía la mejor participación salarial en el producto y los mayores niveles de ingreso reales, pero es difícil establecer comparaciones debido a la falta de estadísticas de los años 70. Entre los cuestionamientos también se menciona una subvaloración tanto del 10 % más rico de la población como del más pobre (Alarco, Castillo y Leiva 2019, 44), es decir, que se refleja solo la mitad del ingreso nacional. Asimismo, las cifras oficiales mostraban un coeficiente de Gini de 0,4, pero al ajustarlo con lo que queda fuera de la encuesta este supera el 0,6, sostiene Alarco.

En medio de las afectaciones sufridas por el país a consecuencia de la reducción de los precios de los minerales, en particular el oro y el cobre, el BID continuaba mostrando su cercanía con el modelo peruano, como se desprende de la afirmación de que el gobierno del Perú “hace un manejo cuidadoso de las finanzas públicas” (BID 2016b, 3). Esto en relación con las medidas de orden fiscal anunciadas en 2014 y orientadas a estimular el crecimiento y la inversión (3). Perú y el BID fueron muy cercanos, al parecer había una completa concordancia, lo cual se revela en el énfasis puesto por el Banco sobre los avances del país en competitividad y facilidad para hacer negocios (BID 2013b, 3). En 2016, continuaba resaltando los avances, pero remarcaba como uno de los desafíos persistentes la competitividad, entre cuyos problemas menciona las dificultades para hacer negocios y la informalidad (BID 2016b, 4).

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

Respecto a otros mecanismos financieros regionales, cabe anotar que el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI formalmente

todavía está vigente en Perú, pero tiene una importancia marginal y algo similar ocurre con el FLAR. Alan Fairlie considera que el camino elegido por el país ha sido la acumulación de reservas internacionales en detrimento de estos mecanismos. Dos exfuncionarios señalan que, en el caso de la ALADI, la razón es la casi completa apertura comercial del país. Mientras que, en relación con el FLAR, el exmiembro del directorio del BCRP mencionó que para alcanzar algún grado de autonomía era preciso buscar mecanismos fuera de los multilaterales porque “cuando son grandes tienen una condicionalidad fuerte y cuando son pequeñitos no te ayudan”.¹³ En 2016 Perú era calificado como un país de ingreso medio alto, cuyo PIB era de 192 100 millones (BID 2016b, 1). Según Carlos Contreras,¹⁴ no se cuestionaba el modelo y Chile era el referente.

Conclusión

En Perú persistió el modelo neoliberal, pero se adoptaron algunas políticas activas que han incidido sobre su desenvolvimiento. Uno de los principales objetivos fue la búsqueda de autonomía financiera a través de la acumulación de reservas internacionales, del establecimiento de un mercado local de capitales y de la reducción del peso de la deuda externa. De este modo, las instituciones financieras regionales sufrieron un repliegue, si bien se mantuvo una completa coincidencia en el plano de las ideas como se examina con más detalle en los siguientes capítulos.

Los distintos autores difieren en su percepción de los resultados del modelo político peruano. Algunos de ellos remarcan las importantes cifras de crecimiento y la mejoría de algunos indicadores sociales, mientras que otros cuestionan la validez de estos datos y subrayan la persistencia de distintos problemas sociales. En todo caso, es evidente que el modelo no propugna una construcción social interna.

¹³ Entrevistas realizadas en Lima a Alan Fairlie, el 12 de marzo de 2020; un exmiembro del directorio del BCRP, el 5 de marzo de 2020; y un exfuncionario de gobierno el 10 de marzo de 2020.

¹⁴ Entrevista realizada a través de medios virtuales, el 20 y 26 de diciembre de 2019.

Capítulo 5

El BID y el modelo neoliberal ecuatoriano y peruano, 2001-2006

En este capítulo se aborda la interacción entre el BID y el modelo neoliberal durante los primeros años del siglo XXI. El respaldo a dicho modelo se evidencia tanto en el discurso como en las acciones del Banco. Se atiende especialmente la provisión de financiamiento al sector público debido a su relación directa con la esfera política. Sin embargo, en ocasiones tal relación también se advierte en la provisión de recursos al sector privado.

Orientación del BID entre 2001 y 2006

Uno de los sentidos de la hegemonía tiene relación con el consentimiento sustentado en “la aceptación de ideas, apoyadas por recursos materiales e instituciones” (Morton 2003, 156). El BID es una institución que contribuye a la consolidación de dicho consentimiento mediante la proyección de ideas, las cuales respalda con financiamiento. Entre tales ideas, una de las más difundidas es la de desarrollo. Este aparece en su nombre y como su horizonte. Como ya se ha mencionado, es fundamental identificar el contenido con que se dota a este término. En los informes del Banco consta como propósito promover el desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe, a través del otorgamiento de préstamos y de asistencia técnica, tanto para la ejecución de proyectos como para la implementación de reformas económicas (BID 2002a, 2006, 2007a). Si bien de esto no se

desprende el contenido del concepto de desarrollo, lo relativo a los proyectos puede asociarse con una noción de financiamiento del desarrollo. Por su parte, las reformas tienen relación con el impulso del modelo, es decir, la proyección de ideas funcionales a la hegemonía.

En el citado propósito del BID se identifica una dimensión económica y una social. El medio que se presenta en algunos documentos oficiales para apoyar el desarrollo en estas dimensiones es la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como el crecimiento ecológicamente sostenible (BID 2005, 115; 2006, 89), que se califican también como principales objetivos o metas fundamentales (BID 2002a, 20; 2004a, 19; 2005, 18, 119; 2006, 92; 2007a, 12-13). Esto se vincula con los temas ambientales, pues en 2003 el BID aprobó una estrategia ambiental, la cual se fundamentaba en la búsqueda del crecimiento económico al que se agregó la etiqueta de sostenible y se incluyó el área de riesgos asociados a desastres naturales (BID 2004a, 31). De este modo, se incorporan otras ideas que pueden direccionarse hacia la conservación de la hegemonía mediante una recuperación de la legitimidad.

Según el BID, los prestatarios y el Banco comparten la responsabilidad respecto al desarrollo (BID 2002a, 39), lo cual se traduce en que el Banco financia solo parte de los proyectos, mientras que a los beneficiarios corresponde aportar la diferencia (BID 2002a; 2005; 2006; 2008b; 2010a). Asimismo, el Banco ofrece asistencia o cooperación técnica, la cual constituye un medio de proyección de ideas y, por tanto, de incidencia sobre la política a nivel del país, ya que ha sido definida como un instrumento para transferir conocimientos y compartir experiencias (BID 2002a, 72a; 2005, 77). Se confiere gran importancia a la investigación, por lo que se han realizado estudios sobre varias temáticas, entre ellas, el crecimiento económico, los mercados laborales, la liberalización económica y el impacto de las reformas estructurales (BID 2004a, 21; 2005, 22; 2006, 12). Respecto a este último punto, el Banco sostiene que tales estudios demuestran que el impacto general de las reformas estructurales ha sido positivo a pesar de que no redundaron en resultados redistributivos (BID 2006, 15). De este modo, los estudios son funcionales para la proyección de ciertas ideas bajo una envoltura técnica.

El BID procura mantener una imagen de que no compite con el sector privado (BID 2004a). Aún más, consideraba a este sector el motor principal del crecimiento económico, en tanto que al Estado correspondería brindar las condiciones para su despliegue, tales como estabilidad económica; infraestructura esencial e instituciones necesarias para apoyar la actividad del sector privado; impulso a la competitividad y al fomento de un clima propicio para los negocios (BID 2005, 29). Los papeles asignados evidencian la necesidad de una conducción política del modelo, pero esto no se reconoce. Asimismo, no se incluyen elementos sociales, de lo cual se infiere que no forman parte de la base del modelo, es decir que a pesar de que discursivamente la reducción de la pobreza y la desigualdad son prioritarias, en términos concretos estas temáticas no se asumen como parte constitutiva del modelo.

En línea con lo anterior, en 2004 el BID planteó una iniciativa para mejorar el clima de negocios con el objetivo de ayudar a mantener el crecimiento del sector privado, así como aumentar la efectividad de los gobiernos en el suministro de bienes y servicios. Esto se conseguiría mediante la reglamentación de los mercados, la promoción de externalidades positivas, la superación o prevención de fallas del mercado y la búsqueda de consenso sobre políticas de desarrollo que fomenten el crecimiento (BID 2005, 29). Por consiguiente, se reafirma lo antes mencionado respecto a que el objetivo principal giraba en torno al mercado, a pesar de que en el discurso se otorgaba un lugar prominente a la reducción de la pobreza.

El discurso del BID revelaba una completa adhesión al modelo neoliberal. Se exaltaba las medidas concordantes con el mismo, tales como los recortes salariales en el sector público, las reducciones en la seguridad social e incluso el financiamiento del FMI bajo una supuesta disciplina macroeconómica (BID 2002a, 6). También se sostenía que “la estabilización macroeconómica y la liberalización del comercio” influyeron de manera “decisiva en la superación de la crisis de los años ochenta” (26). Aun en 2016, Luis Alberto Moreno, presidente del BID entre 2005 y 2020, continuaba afirmando que las reformas estructurales permitieron a los países comenzar a recuperarse de los efectos de la década perdida (2016, 1), mientras obviaba que tales reformas derivaron en las crisis de fines del siglo XX.

El Banco reconocía que en la región existía descontento frente a los efectos de las reformas y su discurso traslucía inquietud por una posible búsqueda de alternativas. Esto se expresaba en una preocupación por el futuro de las reformas estructurales. Se afirmaba que su abandono implicaba “un retroceso en la modernización de las economías y un retorno a las viejas políticas de control e intervención estatal” (BID 2002a, 7). Había tanto interés en la defensa del modelo que incluso figuran argumentos contradictorios. Por un lado, se aseguraba que una reversión de las reformas era improbable debido a que habían sido adoptadas en contextos de crisis y se había persistido en ellas posteriormente. Por el otro, se señalaba que la probabilidad de dicha reversión disminuiría si se resolvía la situación de Argentina, si la economía de Estados Unidos se recuperaba y si se abrían nuevas oportunidades de exportación para los países latinoamericanos, lo que crearía un mayor horizonte para la inversión y permitiría un rápido retorno del crecimiento (7). Pese a que el BID (2002a) rechazaba la intervención estatal, subrayaba la necesidad de fortalecer las instituciones públicas, para lo cual se precisaba “construir o reconstruir la capacidad institucional necesaria para hacer frente a los desafíos de una economía mundial competitiva y cada vez más abierta” (10, 24). Es decir, que tal capacidad institucional debía ser funcional al mercado.

Entre 2003 y 2004 la región se recuperó en términos macroeconómicos debido a los precios de las materias primas, pero la persistencia de altos niveles de desempleo y pobreza ocasionó que se mantuviera el rechazo a las reformas (BID 2004a, 2005). El BID procuraba defenderlas con el argumento de que su descrédito ponía en riesgo el crecimiento futuro, de modo que convenía reafirmar lo implementado (BID 2004a, 8, 9). A tal efecto, formuló algunas recomendaciones relacionadas con el comercio exterior (BID 2004a) y con las condiciones para la inversión privada (2005, 16). Aseguraba que la situación favorable en que entonces se encontraba la región no provenía únicamente de los ingresos provenientes de las exportaciones primarias, sino también de “las políticas internas que preservaron la disciplina macroeconómica”, políticas orientadas a “mantener la estabilidad macroeconómica y mejorar el clima empresarial” (BID 2007a). Es evidente que se persistía en la defensa del modelo y se continuaba prometiendo que traería beneficios.

Asimismo, se incluyeron recomendaciones relacionadas con la atención a la gente pobre bajo la etiqueta de protección social y con la ampliación y fortalecimiento de los servicios educativos y sanitarios (BID 2004a). De lo anterior se desprende que el propósito de dicha protección, junto con la ampliación de algunos servicios públicos, era contener el descontento frente a las reformas, nuevamente un esfuerzo de legitimación. Por supuesto, no había consideraciones de fortalecimiento interno, tales como políticas universales u orientadas al trabajo. Por el contrario, se recomendaba mantener políticas fiscales austeras. Por consiguiente, se rechazaban los incrementos salariales o del gasto público y el congelamiento de tarifas de servicios públicos. Respecto a este tipo de medidas se afirmaba que serían insostenibles y que reducirían el descontento, pero que a futuro perjudicarían a la gente más pobre (BID 2004a, 8-9). No se explicaba de qué manera ocurriría dicho perjuicio, lo cual es reflejo de una asunción presentada a modo de conclusión técnica.

A principios de este siglo, las prioridades declaradas del BID eran las siguientes: equidad social y reducción de la pobreza, modernización del Estado, competitividad e integración (BID 2002a; 2004a, 136). Respecto a cada una, corresponde examinar su contenido y alcance. En particular, no puede desconocerse el énfasis del Banco en el soporte al sector privado, a pesar de que conste como su prioridad la esfera social. Por otra parte, se establecieron las siguientes áreas prioritarias: competitividad en un entorno económico global abierto, modernización del Estado, programas sociales que incrementen las oportunidades para la gente pobre e integración económica regional encaminada a configurar mercados más amplios (BID 2005, 119; 2006, 92; 2007a, 90). Por lo anterior, queda claro que las prioridades se ordenan entorno al mercado, incluso las temáticas sociales.

Además de establecer una estrategia para la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social (BID 2004a, 19), el BID administraba un fondo fiduciario en cuyo marco se advierte una completa alineación con el enfoque neoliberal, ya que se consideraba el fomento de los mercados y la gobernabilidad como el medio para reducir la pobreza (BID 2007a, 13). Se añadía el interés del Banco por la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio (BID 2004a, 21). Adicionalmente, la reducción

de la pobreza se contemplaba en las estrategias de desarrollo social y de crecimiento económico sostenible aprobadas en 2003 (2004a). Por otra parte, entre las acciones orientadas a la reducción de la pobreza figuran las siguientes: respaldo para formular e implementar estrategias en distintos países (BID 2002a; 2004a; 2005); financiamiento de proyectos; generación y difusión de conocimientos para diseñar e implementar de mejor manera políticas y programas (BID 2004a, 19; 2005, 18); y, seguimiento de las condiciones de vida en la región. Esta última se relaciona con la compilación de datos (BID 2005, 18).

La modernización del Estado se vincula directamente con las reformas estructurales. Tal comprensión se evidencia en la afirmación de que las reformas estructurales mostraban que “el funcionamiento eficiente del mercado y la consolidación de la democracia rompen con la estructura tradicional de instituciones estatales y gestión de gobiernos débiles, políticas públicas inadecuadas, estructuras jurídicas obsoletas y falta de participación de la sociedad civil” (BID 2002a, 24). El Estado debía trabajar en función del mercado, para lo cual debía ser moderno y eficiente y encargarse de promover el crecimiento económico, así como proveer un marco jurídico y regulatorio apropiado para el buen funcionamiento de los mercados. Todo esto se consideraba necesario “para lograr un desarrollo sostenible e igualmente distribuido” (BID 2002a, 24). A pesar de estas últimas alusiones a un desarrollo sostenible y uniforme, queda claro que los fundamentos eran el crecimiento y el mercado.

Componían el área de modernización del Estado las reformas fiscales, la reforma y descentralización del Estado, la reforma del sector financiero y del sector público, administración de la justicia y la modernización de la legislatura (BID 2004a, 22). La reforma financiera se abordaba en términos de una reestructuración y modernización de los sectores financieros de la región, la cual consistía en la liberalización financiera, la entrada de bancos extranjeros y la menor participación de la banca pública (BID 2005, 15). En este aspecto se advierte una contradicción, pues por un lado se afirmaba que tales acciones contribuyeron a mejorar considerablemente la eficiencia del sistema y a ampliar la oferta de crédito, y por otro, se reconocía que los sistemas bancarios reformados continuaban siendo propensos a las crisis.

Para el BID, las reformas estaban incompletas (16). En la promoción de la estrategia de modernización del Estado propuesta por el Banco participó el expresidente ecuatoriano Osvaldo Hurtado (BID 2006). Esto da cuenta de la cercanía de ciertos personajes políticos con el BID, en particular en lo relativo a la adopción del modelo neoliberal.

La competitividad aparece en primer plano y como necesaria para potenciar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza (BID 2004a). Al mismo tiempo, se presenta a las privatizaciones como promotoras de la competitividad (BID 2006). Por tanto, se proyectaba al proceso de privatizaciones (que generó amplio rechazo social), como el que facilitaría una mejor situación social y económica. En cuanto a la integración, se recomendaba prestar atención a los nuevos espacios de integración internacional, etiqueta que aludía a los acuerdos comerciales con Estados Unidos (BID 2004a, 7). Se afirmaba que la región precisaba mejorar su acceso a los mercados externos mediante “las nuevas posibilidades de integración intrarregional y de acuerdos con Estados Unidos” (1). Se señalaba que el sector exportador debía ser el principal destinatario de las labores de promoción de inversiones, ya que se lo consideraba con la capacidad de aprovechar las oportunidades abiertas por los mencionados procesos comerciales (9), de modo que no se contemplaban dimensiones de construcción regional interna.

En la temática regional, la intervención del BID no se restringía al discurso, ya que participó en el comité tripartito del ALCA (BID 2004a, 28). Además, apoyó directamente a la IIRSA (BID 2004a; 2006), proporcionó cooperación técnica para administración y verificación de regímenes de reglas de origen (BID 2007a, 25) y comenzó a examinar los efectos económicos y sociales de la liberalización comercial (BID 2004a, 28; 2007a, 27).

En 2002 se establecieron tres categorías de préstamos: inversión, emergencia y reformas de políticas (BID 2002c). A través de estos últimos no se financian reformas en estricto sentido, puesto que para definir los montos no se valora el costo de estas, sino las necesidades de financiamiento en general. Dichos recursos ingresan al presupuesto estatal y son denominados préstamos de apoyo presupuestario o de libre disponibilidad. Para otorgarlos, el

Banco consideraba que hubiera un acuerdo con el FMI o una evaluación de este organismo. Posteriormente, se estableció que el Banco elaborase una evaluación macroeconómica independiente, pero se mantuvo al FMI como referente (BID 2016c). Por otro lado, los préstamos de emergencia se circunscribieron a mitigar los efectos de las crisis financieras sobre la economía y sobre los grupos calificados como vulnerables, garantizar la continuidad de programas dirigidos a la gente pobre y evitar la reversión de las reformas (BID 2002c, párrafo 13). Este tipo de préstamos debían enmarcarse en un programa de estabilización macroeconómica avalado y supervisado por el FMI. Incluso se menciona la coordinación con el BM en caso de ser apropiado (párrafo 14). No se detallan las circunstancias para este requerimiento, pero es claro que el objeto era respaldar el modelo durante etapas críticas.

Además de la indicada coordinación, el BID ha trabajado con otras entidades bajo la modalidad de cofinanciamiento. Por ejemplo, con el BM esta consistió en “la formulación conjunta de proyectos, el uso de un solo organismo ejecutor, la adopción de un conjunto común de políticas sectoriales” (BID 2004a, 74), mientras que la CAF participó en los programas de infraestructura regional (BID 2008b). También hubo vínculos bilaterales, entre los cuales destaca el cofinanciamiento con la USAID (BID 2006), lo que expresa la cercanía con Estados Unidos.

En 2005 el Banco estableció un nuevo marco de financiamiento. Entre otras acciones, instituyó los préstamos vinculados al desempeño que consisten en préstamos de inversión cuyos desembolsos se realizan por etapas, previo el logro de resultados y verificación de gastos (BID 2006, 14). Según Luis Alberto Moreno (2008), en 2006 el Banco comenzó a modelar un nuevo paradigma para el financiamiento del desarrollo al tiempo que se realineaba. Esto implicó una reorganización (BID 2008b). En su discurso no expone el contenido del nuevo paradigma; más bien se advierte una continuidad en la orientación del Banco, pues sostiene que el desafío primordial a mediano plazo para las economías latinoamericanas consiste en mantener tasas elevadas de crecimiento económico y mejorar la competitividad. Dicha orientación también es evidente cuando se consideran las áreas a las cuales se destinaba el financiamiento: apoyar reformas para mejorar el clima de negocios; reducir los costos de transacción; mejorar el acceso del sector privado

al financiamiento, especialmente de empresas pequeñas y microempresas; y fortalecer las instituciones y crear mecanismos para facilitar el diálogo de los sectores público y privado (BID 2008b). Entonces, resulta comprensible que este nuevo modelo se haya tomado como reacción ante la posible competencia del Banco del Sur (Bacaria 2010, 258).

El BID, en cuanto institución, interactúa con sus miembros. Uno de los medios para conducir tal interacción son las estrategias de país y los documentos de programa de país los cuales contienen un plan específico de préstamos (BID 2012b, 30). El BID hace coincidir la preparación de la nueva estrategia con el inicio de un nuevo periodo de gobierno. En primer término, el Banco diagnostica lo que considera las limitaciones más apremiantes para el desarrollo y el crecimiento (BID 2016b, 131). No queda claro por qué se menciona desarrollo y crecimiento. A continuación, el BID pone en conocimiento de las autoridades su visión para acordar los puntos de la programación.¹ Posteriormente, estas programaciones son evaluadas.

Finalmente, en 1994 se creó el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) para proveer financiamiento y asistencia técnica al sector privado (BID 2002a, 2004a, 2005), lo cual no se relacionaría directamente con el modelo político. Sin embargo, su objetivo declarado encubre su instrumentalización en función de las reformas neoliberales, a cuyo impulso contribuyó con recursos no reembolsables superiores a 89,7 millones de dólares. Tales reformas incluyeron la modernización del sistema jurídico y regulatorio, la privatización de las empresas de servicios públicos, el fortalecimiento de las instituciones y la reestructuración de los sectores económicos (BID 2007a, 32).

Impulso del BID al modelo neoliberal ecuatoriano, 2001-2006

Las programaciones país y sus respectivas evaluaciones dan cuenta de una relación permanente. Según un exfuncionario del BID en Ecuador, el indicativo de una buena relación del país con el Banco era el volumen de la cartera. Se alcanzaba un acuerdo en términos conceptuales y a continuación

¹ Entrevista a un funcionario del BID, Quito, 22 de octubre de 2019.

se definía el financiamiento.² En 2004 el BID presentó una evaluación de las programaciones implementadas entre 1990 y 2002. En este periodo hubo tres programaciones, 1990-1993, 1994-1996 y 2000-2002. Entre 1997 y 1999 este proceso fue interrumpido debido a la crisis. El BID cuestionaba el avance de las reformas en el país y resaltaba la implementación incompleta de aquellas derivadas de los acuerdos con el FMI (BID 2004b). En la evaluación de 2008 consta la defensa de la dolarización por parte del Banco con la afirmación de que esta tenía por objeto evitar la hiperinflación (2008a). Asimismo, señala, con base en modelos econométricos, que el crecimiento entre 2001 y 2006 se explica por dicho control inflacionario (5). La referencia a esta clase de instrumentos muestra la orientación tecnocrática del Banco, un esfuerzo de despolitización. Pero el argumento es cuestionable debido a que reconoce que durante los primeros meses de dolarización la inflación se incrementó (4).

En determinados contextos, los mecanismos financieros internacionales actúan coordinadamente, lo que revela los vínculos entre lo político y lo económico y de lo internacional con lo nacional. Esto queda de manifiesto en que la programación del BID para el Ecuador, a principios del siglo XXI, se orientaba a la recuperación económica y a la implementación de la dolarización, proceso en el cual participaron el FMI, el BM y la CAF (BID 2008a, 13-14). En el año 2000, las cuatro instituciones trabajaron en una operación conjunta (BID 2004b, 2008a), cuyos objetivos declarados fueron los siguientes: contribuir a la implementación de la dolarización, aliviar la pobreza y reiniciar el proceso de modernización. El monto global fue 2000 millones de dólares, de los cuales el BID se comprometió a aportar 620 (BID 2004b, punto 2.8). No puede caracterizarse esta provisión de recursos como financiamiento del desarrollo, ya que la dolarización se encontraba en primer plano, mientras el área social se abordaba únicamente desde un enfoque de alivio a la pobreza, sin consideraciones sobre la calidad de vida u otra forma de construcción de capacidades internas.

² Entrevista a un exfuncionario del BID en Ecuador realizada a través de medios virtuales, 1 de abril de 2020.

También consta una coordinación con el BM en temas sociales y algún grado de competencia en infraestructura urbana con la CAF (BID 2008a, 19). Posteriormente destaca la relevancia alcanzada por esta última, la cual se convirtió en la principal entidad prestamista multilateral para Ecuador (BID 2012b, 15). Según el BID, la coordinación con dichas instituciones no obedeció a una planificación, sino que constituyó una reacción ante la crisis, por lo cual se afirma que cumplieron un papel anticíclico (2004b, punto 5.4). Entonces, cabe preguntarse por qué no existió alguna acción preventiva si eran cercanos al país. Por otra parte, de los documentos de la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (OVE) se desprende cierta crítica a este tipo de acciones, pues la atención a la crisis podría constituir una distracción de la función de financiamiento del desarrollo, además, se carece de algún tipo de preparación ante futuras situaciones críticas (punto 5.12). El alineamiento del BID con las instituciones de alcance global se refleja en que el FMI se encargaba de las negociaciones mientras que el BID permanecía inmerso en estas. Por ello, en el documento de evaluación se sostiene que en ocasiones el Banco no priorizó las conclusiones de su propio análisis económico al momento de aprobar las operaciones (punto 2.16).

El BID atribuía la recuperación económica ecuatoriana de 2001 al retorno de la estabilidad macroeconómica y a la expansión de las actividades petroleras (BID 2002a, 3). Reconocía el incremento de la producción petrolera gracias a la construcción del OCP, así como los mayores precios desde 2002 (BID 2008a, 7). Además, se recibieron importantes flujos de remesas enviadas por las personas migrantes, las cuales representaron el 6,7 % y el 5,8 % del PIB en 2001 y 2002, respectivamente (BID 2004b). Sin embargo, el BID no vincula la migración con el sostenimiento de la dolarización, no se refiere al impacto social de esta ni a la poca incidencia del crecimiento económico sobre la esfera social, lo cual muestra el esfuerzo para posicionar ciertas ideas mientras otras se dejan al margen.

Respecto a la modernización del Estado, una prioridad del BID, se señala que en Ecuador no hubo mayores progresos. Bajo el denominado proceso de transformación del Estado, se creó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) en los años 90, el cual, según el BID, debía ejecutar acciones para concretar el retiro del Estado de las actividades productivas

en las cuales intervino hasta principios de los 90 (BID 2004b). En esta área también se abordan las privatizaciones. El BID las defendía, al tiempo que atribuía su limitado avance a la noción de que existen actividades ‘estratégicas’ que no deben cederse a la empresa privada, en especial las actividades petroleras, al descrédito público de la privatización y a la fragmentación de la representación política que dificultaba la toma de decisiones (punto 1.17). Adicionalmente, se procuraba proyectar la imagen de que la resistencia ante las privatizaciones ocasionaba un reducido ingreso de la inversión extranjera (punto 1.8). Todo lo anterior da cuenta de los esfuerzos del Banco, mediante el empleo de un discurso técnico, para presentar a las privatizaciones como deseables y para desvirtuar la oposición ante estas.

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

El BID consideraba positivas algunas acciones gubernamentales emprendidas durante los primeros años del siglo XXI, varias de las cuales han sido seriamente cuestionadas como se ha expuesto en el capítulo 3: la aprobación de la LOREYTF, las negociaciones de libre comercio, y la búsqueda de alternativas para promover la participación privada en los servicios públicos, como la concesión de pequeñas represas hidroeléctricas (BID 2004b, punto 1.30). Para el BID, constituía un logro que se hubiera establecido un límite al crecimiento del gasto público (punto 4.6; BID 2008a, 9). Según el Banco, el objetivo de la LOREYTF fue establecer criterios técnicos para mantener el equilibrio fiscal y manejar de manera sostenible el endeudamiento público, mientras que calificaba al FEIREP como un instrumento anticíclico (BID 2008a, 9, 10). Este es un ejemplo de la pretensión de encubrir una decisión política bajo una imagen técnica, pues como se examina en el capítulo 3, con el FEIREP, la mayor parte de

los ingresos petroleros resultaban preasignados al servicio de la deuda externa. Por tanto, se infiere que la sostenibilidad de la deuda para el Banco implicaba únicamente disponer de recursos para los pagos.

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

Es importante considerar no únicamente los montos de financiamiento aprobados, sino en qué medida se concretaron. Por ejemplo, en la programación 1990-1993 constaba que sería conveniente conceder préstamos por alrededor de 1500 millones de dólares, pero esto no sucedió, según el Banco, debido a la ausencia de consenso para emprender acciones de apertura comercial y financiera (BID 2004b, punto 2.5), lo que muestra, una vez más, la orientación neoliberal del Banco. En cuanto a la reducción de la pobreza, el BID ha promovido la focalización del gasto en lugar de políticas públicas de alcance universal. Durante los años 90 y principios de la siguiente década, el financiamiento del BID para áreas sociales fue provisto a través del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) en términos de alivio de la pobreza. Se estableció un programa dirigido a las comunidades locales (BID 2004b), cuyo objetivo, según el informe anual del BID de 2001, era brindar capacitación y asistencia técnica a 500 localidades para que pudieran formular y ejecutar proyectos adaptados a sus necesidades específicas. Se menciona expresamente la infraestructura educativa y sanitaria (BID 2002a), mientras que en la evaluación 1990-2002 no consta la capacitación para formular proyectos, sino que se afirma que el

programa se orientaba a la construcción o mejoramiento de centros educativos, de salud y pequeñas obras de saneamiento (BID 2004b, punto 4.27). Así, persiste la interrogante respecto a cuál fue el verdadero destino de los recursos de este fondo. Por otra parte, en la evaluación 2000-2006 se puntualiza que el FISE fue un instrumento para compensar a la gente pobre, particularmente de la zona rural, por las reducciones en el gasto público que se llevaron a cabo en el marco de los ajustes macroeconómicos (BID 2008a, 41). Así, son evidentes los perjuicios de las reformas neoliberales, pero se procura encubrirlos.

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

En 2003 se aprobó el Programa Sectorial Social por un monto de 200 millones de dólares, el cual se extendió hasta 2006; tuvo por objeto consolidar el sistema de protección social para la gente más pobre y mejorar la calidad y la eficiencia del gasto social (BID 2008a, 35). En el informe anual del BID de 2003, se anota que los recursos se destinarían a “los gastos prioritarios en materia de salud, educación y bienestar social durante un período de ajuste macroeconómico”. Los desembolsos también se encontraban condicionados al cumplimiento de las medidas acordadas de política macroeconómica (BID 2004a, 56). Es evidente el carácter subordinado que se confería al área social, mientras se atendía en primer plano los llamados ajustes. En el área social también se inscribe el programa Nuestros Niños, aprobado en 1997 por un monto de 45 millones de dólares, cuyos desembolsos principalmente se realizaron entre 2000 y 2005

(el 95 %). Este buscaba ofrecer protección a menores de hasta cinco años. Pero es llamativo que, según el Banco, se pretendía involucrar a la sociedad civil en distintos momentos del proceso de la política pública, con la consecuente reducción gradual de la intervención directa del Estado nacional (BID 2008a, 38), es decir, un proceso de despolitización.

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

El BID dispone de capacidades materiales constituidas por el financiamiento que está en condiciones de proveer, pero estas no están desconectadas de cierta clase de ideas con las cuales se construyen imágenes. Ejemplo de ello se encuentra en el financiamiento que en 2001 otorgó a Ecuador para actividades agrícolas, pero se trataba de aquellas consideradas económicamente sostenibles (BID 2002a, 12). La sostenibilidad puede entenderse de distintas formas, pero en esta ocasión el énfasis está puesto únicamente en la dimensión económica.

Finalmente, en relación con el área ambiental y de manejo de desastres naturales que adquirió relevancia en el BID, puede mencionarse el préstamo otorgado al Ecuador, en 2004, por un monto de 12,4 millones de dólares para el Proyecto de Manejo de Recursos Costeros - Segunda Etapa (BID 2005, 60). Asimismo, en 2006 se otorgó un préstamo de cinco millones de dólares para financiar el Sistema de Alerta Temprana y Gestión del Riesgo con el objetivo de gestionar la amenaza volcánica, así como modernizar la estructura institucional de los organismos públicos, particularmente en el área de planificación (BID 2007a, 43).

Alineación del BID con el modelo neoliberal peruano, 2001-2006

A principios del siglo XXI, el BID afirmaba que durante los años 90 apoyó la política de desarrollo llevada adelante por el Perú. De la descripción del Banco se desprende que se vinculaba el concepto de desarrollo únicamente con el mercado. Se señala que tal política se orientaba a acrecentar la “eficiencia de asignación de recursos mediante el afianzamiento de la estabilidad macroeconómica y un entorno sustantivo favorable a las fuerzas del mercado” (BID 2002b, 55). El Banco reconocía la coincidencia ideacional entre las instituciones financieras multilaterales y el gobierno, lo que se tradujo en la alineación del país con el Consenso de Washington y con tales instituciones, las cuales proveyeron financiamiento y asistencia técnica. En términos concretos, más del 25 % de los recursos entregados por el BID se habría destinado a ejecutar las reformas. Se trató de préstamos de desembolso rápido, los cuales contenían condicionalidades políticas que el Banco describe como de “sacrificio a corto plazo”. Para mitigar esta imagen negativa, en los documentos se mencionaban los beneficios que se esperaba de las medidas solicitadas. En el caso del Perú, estos se referían a la reducción de la inflación y las tasas de interés, una economía más competitiva, el incremento del crecimiento, el empleo y los salarios, la reducción de la pobreza, el fortalecimiento de la banca y la atracción de la inversión (BID 2002b, 18).

La coincidencia ideacional, así como el vínculo entre los niveles regional e internacional, también se expresó en el trabajo coordinado entre el BID y otras instituciones a través de las misiones conjuntas y el cofinanciamiento. Por ejemplo, el BID y el BM cofinanciaron las reformas comercial y financiera, la atención social de emergencia, la reducción de la deuda y las medidas relacionadas con la emergencia derivada del fenómeno de El Niño (BID 2002b, 13). Además, hubo una actuación coordinada en el proyecto de infraestructura vial rural, mientras que con la CAF hubo coordinación en los proyectos de reforma de la competitividad y el proyecto del gasoducto Camisea (BID 2007b, 19). Se advierte una tecnocratización, ya que se afirma que el programa de estabilización inicial fue elaborado por tecnócratas del MEF apoyados técnicamente

por el FMI y el BM (BID 2002b, 17-18), lo cual muestra el esfuerzo de proyectar imágenes técnicas. En directa relación, se cancelaron múltiples proyectos programados en los años 90 debido a que se inscribían en la esfera de la inversión pública, la cual se consideraba incompatible con el llamado proceso de desinversión (8). Asimismo, el Banco resalta que la flexibilización del mercado de trabajo fue una de las más profundas de la región. Las medidas consistieron en la significativa disminución de los gastos de despido mediante la eliminación de la seguridad en el empleo, la introducción de los contratos de trabajo temporales y la modificación de la estructura de los pagos por despido (25).

El avance en la implementación de las reformas estructurales se medía a través del Índice Estructural Lora-BID. Durante los primeros años de la década de los 90, “el Perú pasó de un nivel muy inferior al promedio regional a la categoría de modelo para la región” (BID 2002b, 18). Durante la segunda mitad de esa década hubo cierta paralización en las reformas, las cuales se retomaron después de la crisis de 1998, respecto a la cual el BID no menciona si proveyó financiamiento, pero sostiene que tal crisis no afectó la imagen de las reformas ante la sociedad, por lo que no fueron rechazadas (BID 2002b). Así, se advierte nuevamente el esfuerzo de proyectar una imagen de aceptación del modelo.

Como ya se ha mencionado, durante los años 90, el modelo neoliberal implicó una reprimarización económica caracterizada por la prevalencia del sector primario en detrimento de la industria, pero, extrañamente, el BID parecía no advertir esta correlación, puesto que remarcaba que se esperaba un crecimiento en la exportación de manufacturas. Por tanto, concluía que la considerable liberalización del comercio emprendida por el Perú, con el apoyo del Banco, no había producido los efectos deseados en la posición externa del país. Además, reconocía que la liberalización había incrementado la vulnerabilidad de la economía ante las crisis del comercio exterior, lo cual se pretendía mitigar mediante la profundización de la intermediación financiera junto con el fondo de estabilización (BID 2002b, 23-24).

A pesar de lo anterior, el BID exaltaba el modelo neoliberal y calificaba como extraordinarias las reformas y sus resultados, si bien consideraba

que fueron inferiores a las expectativas (BID 2002b, 26). Esta afirmación contrasta con un reconocimiento velado de que durante los primeros años de la década de los 90, periodo de la más profunda reforma, creció la pobreza y la desigualdad (33), además de la persistencia de los problemas estructurales de larga data (56). Se encuentra una afirmación similar en la evaluación presentada en 2007, en la cual se reitera que el crecimiento económico incidió sobre la disminución de la pobreza y la generación de empleo por debajo de lo esperado (BID 2007b). Respecto al periodo 2001-2004, el Banco sostiene que la pobreza total se redujo del 54 % al 51,6 % (3). Adicionalmente, el BID criticaba el reducido gasto social, la baja calidad educativa (4) y las deficiencias de la administración pública. En cuanto a esta última, el Banco destaca su incidencia en la realización de negocios (5). Es decir que el foco está puesto en el mercado, de modo que la calidad del servicio público importa en la medida en que contribuye al desarrollo del mercado. De acuerdo con Germán Alarco,³ en los años 90 se estableció la institucionalidad orientada a regular varios sectores, guiada por el BID y el BM; se la entendió en términos del equilibrio entre el sector privado, el sector público y los/las consumidores/as, en lugar de velar por estos últimos.

Durante el gobierno interino de principios del siglo XXI, aparentemente se mantuvo una relación cercana con el Banco. En primer término, el BID sostenía que el gobierno había enfrentado desafíos derivados de la pérdida de confianza social en la institucionalidad y la consecuente exigencia de una reconfiguración de esta. Así, en colaboración con el BID, el gobierno habría definido los campos en los cuales podría trabajarse para renovar la relación entre la sociedad y el Estado. Con el objeto de respaldar tal trabajo, el Banco otorgó 250 millones de dólares en calidad de lo que llamó un préstamo sectorial innovador de un solo tramo orientado a conseguir la transparencia fiscal, proteger los gastos sociales y mejorar la política social y la administración de la justicia (BID 2002a, 26). La mencionada cercanía resulta evidente cuando se considera que los recursos se entregaron de manera inmediata, debido a que las condiciones ya se

3 Entrevista realizada en Lima, 5 de marzo de 2020.

encontraban cumplidas cuando se aprobó el préstamo. Resalta también “la protección presupuestaria explícita de programas sociales y judiciales prioritarios”, lo cual implicaba utilizar parte del préstamo para sostener los programas prioritarios de lucha contra la pobreza y fortalecer el sistema judicial frente a las reducciones presupuestarias que se realizaran durante el período de ajuste macroeconómico. El BID (2002a, 26, 65) también subraya el establecimiento de un fondo especial para financiar estudios técnicos que faciliten las reformas a ser realizadas por futuros gobiernos. De este modo, prácticamente todo se enmarcaba en la ejecución de las reformas neoliberales.

En línea con lo anterior, se pretendió intervenir en la institucionalidad estatal. En los años 90 el Banco aprobó un préstamo orientado a modificar la estructura del Estado, la cual se rechazó debido a los potenciales despidos. El BID restaba importancia a tal consideración, al tiempo que afirmaba que la resistencia obedecía a que se iba a disminuir el poder del Ministerio de la Presidencia con el incremento de la rendición de cuentas interna (BID 2002b, 46-48). A pesar de este antecedente, el Banco continuó proveyendo recursos para reformas administrativas; por ejemplo, en 2001 otorgó financiamiento para sanear las finanzas públicas (BID 2002a, 12, 24); en 2002 aprobó un préstamo de 206 millones de dólares para reformar el financiamiento del sector público (BID 2002b, 48) y participó en el programa gubernamental de incremento de la cobertura de la administración de justicia efectuado entre 1998 y 2002 (BID 2007a, 16). El interés del Banco en este tema obedecía al papel atribuido al “estado de derecho en la administración de la economía de mercado” (BID 2002b, 41).

Asimismo, brindó recursos para la denominada facilidad para la mejora de la calidad y la gestión del gasto público cuyos objetivos fueron modernizar y racionalizar la inversión pública y la presupuestación por resultados; mejorar la calidad de la gestión pública, vigilar el gasto y los sistemas de gestión administrativa y financiera; y, ampliar las alianzas público-privadas en las inversiones y los servicios (BID 2006, 49). La gestión del gasto también se abordó en 2006 (BID 2007a, 49). Además, se otorgaron 20 millones de dólares para atender la emergencia ocasionada por un terremoto, esto dentro de la facilidad de reconstrucción de emergencia (BID 2002a, 10, 20, 66).

La cercanía entre el gobierno y el BID también se aprecia en que los préstamos solicitados por el Perú, entre 2002 y 2006, se aprobaron en un tiempo inferior al promedio (BID 2007b, 12). Asimismo, los desembolsos fueron superiores al promedio, aunque hubo cierto retraso en la ejecución (13). El BID atribuye la conveniente interacción a la “buena cooperación entre las autoridades del MEF y del Banco” (29). A pesar de dicha cercanía, el Banco señala que el gobierno limitó avances, por ejemplo, en el tema de descentralización, el cual continuó figurando entre los intereses de esta institución (BID 2002b, 2006, 2007b).

La estrategia del BID para el Perú entre 2002 y 2006 se habría sostenido sobre tres áreas programáticas: productividad y competitividad, desarrollo social y modernización del Estado, y descentralización (BID 2007b, 5). No obstante, la labor del Banco no se ciñó estrictamente a la programación, ya que aprobó 18 operaciones de 36 programadas, además de 13 no programadas (7). El número de aprobaciones da cuenta de donde se centró el interés del Banco; por ejemplo, en el sector de competitividad se aprobaron incluso más operaciones que aquellas programadas, las cuales estuvieron acompañadas de cooperación técnica. Entre ellas figura un préstamo por 300 millones de dólares para impulsar la competitividad, la cual se definía en términos de “la calidad del entorno económico e institucional para el desarrollo sostenible de las actividades productivas privadas” (65). Se planteaba que con estos recursos se respaldaría las iniciativas públicas y privadas dirigidas a incrementar la productividad, así como a reformas destinadas a mejorar la competitividad, esto es, “ayudar a las empresas a aumentar la eficiencia y reducir costos”. El BID relevaba que en esta área se proveyó asistencia técnica y se efectuaron estudios (BID 2004a, 23, 65). Identificaba variados obstáculos a la competitividad en el país: deficiencias en infraestructura; limitado acceso al crédito; barreras a la entrada de nuevas empresas; poca innovación tecnológica; regulaciones del mercado de trabajo, y regulaciones impositivas, las cuales se calificaban como limitantes para hacer negocios en el país (BID 2007b, 3). Por tanto, las reglas laborales y tributarias eran presentadas como frenos para la competitividad, lo cual evidencia la promoción de un mercado sin restricciones encubierto en un discurso técnico.

En contraste, la estrategia proclamaba la importancia del sector social, pero le correspondió únicamente el 19 % de la programación y el 16 % de las aprobaciones (BID 2007b, 7). Destacan algunos préstamos para agua y saneamiento (BID 2006, 10). Por ejemplo, en 2005 se otorgó un préstamo de 50 millones de dólares para financiar la fase II del Programa de Desarrollo del Sector del Saneamiento. Es evidente el interés en promover la participación del sector privado, ya que el programa tenía por objeto apoyar la formación de alianzas público-privadas para la reparación, la ampliación, la operación y el mantenimiento de los sistemas básicos de agua potable y saneamiento en beneficio de la gente pobre de zonas alejadas (50).

El BID participó en la estrategia peruana para reducir la pobreza (BID 2004a, 19). En su marco, por ejemplo, en 2004 otorgó un préstamo de 300 millones de dólares para fortalecer la red de protección social que supuestamente beneficiaría a la gente más pobre mediante la mejoría de los sistemas de transferencia y focalización del gasto social, la calidad de la educación, los servicios de salud y los programas de nutrición (BID 2005, 30). Se trató de un préstamo de desembolso rápido, cuyos recursos se entregarían “en tramos basados en las modificaciones de los mecanismos de transferencia y focalización, la implantación de sistemas nacionales y locales de seguimiento, la protección de servicios sociales críticos y el cumplimiento de políticas macroeconómicas acertadas” (69). Persiste la interrogante respecto a quién definía cuáles eran las políticas macroeconómicas acertadas. Este préstamo estuvo acompañado por uno de 5,3 millones de dólares para cooperación técnica, cuyos fondos se destinarían a la contratación de servicios de consultoría, equipo y capacitación (69).

El Banco señala que en 2001 proveyó recursos para agricultura (BID 2002a, 12), pero en la lista de operaciones por país consta un préstamo de 23,3 millones de dólares bajo la denominación de titulación y registro de tierras (segunda etapa), el cual, en estricto sentido, no tenía objetivos agrícolas, sino que se enfocaba en asegurar los derechos de propiedad, fortalecer el catastro y registro rural de la propiedad y promover un mercado inmobiliario eficiente y transparente. Se afirmaba que con ello se fomentaba las inversiones rurales, la productividad y el acceso a créditos, pero no puede desconocerse el señalamiento expreso de que se financiaría “trabajos

técnicos, legales y administrativos que harán posible el saneamiento físico y legal, la elaboración de los mapas catastrales, y la inscripción y entrega de alrededor de 525 000 títulos” (65). Además, hubo personas que se quedaron afuera por no contar con documentos de identidad y los agricultores no conocían de manera suficiente las implicaciones de poseer un título (BID 2007b, 23-24), por lo cual el proceso de titulación no parece haber sido lo más apropiado. Tales circunstancias muestran que la situación en el agro requería acciones básicas que no necesariamente se vinculaban con el mercado.

En una lógica similar se inscribe el préstamo aprobado en 2004 para mejora del acceso a los mercados rurales. Se trataba de un programa en cuyo marco se pretendía proporcionar sistemas de información agropecuaria y asesoramiento empresarial a grupos de productores rurales. Con ello, se buscaba facilitar instrumentos para acceder a los mercados, reducir los costos de transacción y aumentar las utilidades, además de modernizar el sistema nacional de información agropecuaria, mejorar las estadísticas y el procesamiento de datos, y crear una red accesible para los productores de todo el país. También se incluía un componente de asistencia técnica para establecer nexos entre productores y compradores, facilitar el acceso al crédito y la tecnología, y promover actividades no tradicionales tales como artesanías, ecoturismo, acuicultura y silvicultura (BID 2005, 70). En esta área también puede mencionarse el préstamo aprobado para el control y la erradicación de la mosca de la fruta en zonas costeras. Se menciona como objetivos de este proyecto aumentar el potencial de exportación del país y la competitividad internacional (BID 2006, 50), lo que revela que los intereses principales se centraban en el mercado externo. Entonces, persiste la interrogante respecto a qué desarrollo se financiaba.

El BID también ha proporcionado recursos para infraestructura (caminos rurales) (BID 2001, 12). Se preveía que estas obras contribuyeran a que varias localidades accedieran a los mercados y a los servicios esenciales de salud y educación (BID 2002a, 65). Si bien se menciona el acceso a salud y educación, no puede desconocerse que los mercados figuran en primer plano. También consta el préstamo de 45 millones de dólares

aprobado en 2003 para el programa de transporte urbano de Lima que lo operarían las empresas privadas (BID 2004a, 66). El BID otorgó un préstamo de 18 millones de dólares a la empresa privada adjudicataria de la concesión del gobierno peruano para la construcción-operación-transferencia para administrar la Red Vial 5, carretera que comunica Lima con el norte del país (32, 66). Adicionalmente, en 2005, se aprobó el otorgamiento de recursos para el Programa de caminos departamentales (BID 2006, 50).

También se aprobó financiamiento para la primera fase del programa de vivienda, entre cuyos objetivos constaba promover la participación del sector privado en la construcción de viviendas de bajo costo. En este aspecto es evidente la consideración del mercado en primer plano, puesto que se señalaba que a través del programa se financiaría la construcción de sistemas de agua potable y saneamiento, instalaciones recreativas, parques, centros comunitarios y otros servicios vecinales, lo cual tenía por objeto incorporar los barrios informales al mercado formal de la vivienda (BID 2004a, 66). No se contemplaba, como fin, mejorar el ejercicio del derecho a la vivienda o la calidad de vida. Asimismo, se preveía urbanizar los predios subutilizados de propiedad del Estado, los cuales se ofrecerían a la iniciativa privada con el objetivo declarado de estimular la oferta de viviendas de bajo costo (66).

El Banco subraya su interés en mitigar los riesgos asociados al proyecto del gasoducto Camisea. En 2002 concedió un préstamo al sector público con el objetivo de fortalecer la capacidad de las entidades públicas que supervisarían las actividades del proyecto; en 2003 procuró contribuir al mejoramiento de los aspectos sociales y ambientales del gasoducto y de las obras conexas en otros lugares del país (BID 2004a, 31). No obstante, la evaluación del BID pone de relieve que no hubo un enfoque en cuestiones estructurales del manejo ambiental (BID 2007b, 8, 9). Por tanto, es evidente la incorporación de ciertas ideas en procura de legitimidad sin promover cambios reales. En 2003, el BID otorgó un préstamo de 75 millones de dólares a Transportadora de Gas del Perú S.A., el consorcio internacional al que el gobierno peruano adjudicó la ejecución del proyecto Camisea, el cual, además, se cofinanciaba con la CAF (BID 2004a, 65).

El Banco relevaba los beneficios derivados del proyecto Camisea y puntualizaba su propia contribución financiera y técnica a este. Así, señala que previo a la ejecución de dicho proyecto, el Banco asignó un equipo de expertos técnicos, tanto del Banco como consultores, para trabajar con las instituciones gubernamentales para mejorar el proyecto, los procedimientos y las normas. Tales expertos habrían contribuido “a supervisar y vigilar las medidas de protección social y ambiental antes y después del financiamiento del Banco otorgado en 2002”. Adicionalmente, el BID celebró múltiples reuniones con las partes interesadas. Según el Banco, todo esto significó que estaba apalancando su contribución financiera minoritaria a Camisea para producir mayores beneficios al país y a la ciudadanía (BID 2007a, 37).

En 2005, del total de la deuda que el país mantenía con los organismos multilaterales, el mayor porcentaje correspondía al BID (el 43,4 %) equivalente a 3468 millones de dólares (MEF 2006, 5). A fines de 2006, la deuda con el BID ascendió a 3679 millones de dólares (MEF 2007, 4). Además, en 2006 el país contrató con el BID una operación de garantía de riesgo parcial hasta por 60 millones de dólares (6).

El BID resalta la reducción de la deuda pública peruana (BID 2007b, 1), cuyos montos y porcentajes en relación con el PIB se muestran en la tabla 4.7. También se remarcaba el mayor volumen de bonos en soles, lo cual disminuyó el riesgo cambiario. Esta orientación concuerda con las recomendaciones del Banco relativas a convertir la deuda a moneda local (BID 2007a, 14). Adicionalmente, en 2006 el BID emitió bonos en soles equivalentes a 120 millones de dólares (65, 97), lo cual constituyó un aporte al crecimiento del mercado nacional de capitales.

En el periodo 2002-2006 Perú ocupó el segundo lugar en aprobación de proyectos, lo que, según el propio BID, expresaba la relevancia del país para el Banco (BID 2007b, 7). En el área de préstamos de rápido desembolso, el Perú ocupó el cuarto lugar. Esta clase de recursos cubrieron entre el 21 % y el 60 % de las necesidades de financiamiento externo de libre disponibilidad, salvo para el año 2003 cuando no se registró ningún desembolso (8). El objetivo de estos préstamos fue cambiar el perfil de la deuda y cubrir los vencimientos de la deuda anteriormente contraída. Además,

reflejaban la concordancia del país con el BID, ya que su preparación llevaba mucho menos tiempo que el promedio manejado por el Banco (12, 13). Esta concordancia también se evidencia en que en varias ocasiones las condicionalidades establecidas en los préstamos ya estaban cumplidas cuando estos se aprobaban, razón por la cual no se precisaba ejecutar la cooperación técnica destinada para ello y el desembolso se efectivizaba inmediatamente (29). En cuanto a la asistencia técnica, destaca lo relativo al levantamiento de datos por medio del Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI), orientado al manejo estadístico (BID 2002, 21). El BID también contribuyó en la preparación de los informes nacionales sobre el progreso respecto a los objetivos de desarrollo del milenio (BID 2005, 20).

Conclusión

Este capítulo muestra cómo el BID impulsó y soportó el modelo neoliberal a principios del siglo XXI. Tales acciones incluyeron elementos ideacionales y materiales, y se encubrieron con envolturas técnicas. De este modo, el Banco ha logrado legitimar sus acciones y recomendaciones al otorgarles una imagen técnica, despolitizada.

Las relaciones de poder no son explícitas, pero es posible advertirlas cuando se examinan los componentes del modelo promovido por el BID. Es evidente que los beneficiarios son ciertos grupos, en particular aquellos relacionados con el mercado externo, mientras que la mayoría de la población resulta perjudicada por las reformas y se aplican medidas para contener los reclamos bajo etiquetas de protección social y alivio de la pobreza. A pesar de que este tipo de temáticas aparecen como prioritarias en el discurso, en la práctica se evidencia su uso para legitimar las acciones en favor de los verdaderos beneficiarios del modelo.

Capítulo 6

Interacción entre el BID y los modelos políticos ecuatoriano y peruano, 2007-2016

En este capítulo se aborda la interacción entre el BID y los modelos políticos ecuatoriano y peruano entre 2007 y 2016. En Ecuador se intentó construir un modelo de base nacional, frente al cual el BID expresó renuencia, pero luego buscó conservar un papel relevante, lo que se expresó en cierto alineamiento con los objetivos gubernamentales. En Perú se mantuvo el modelo, pero se procuró cierta autonomía respecto de los multilaterales, por lo que el BID precisó reorientarse. Además, el discurso del BID continuó alineado con el modelo neoliberal, aunque de forma menos explícita.

Enfoque del BID entre 2007 y 2016

El BID se presenta a sí mismo como “el banco regional más grande y más antiguo del mundo” y como “la principal fuente de financiamiento multilateral para el desarrollo económico, social e institucional en América Latina y el Caribe”, lo cual se reitera en los sucesivos informes anuales (por ejemplo, BID 2008b; 2011; 2014a; 2017a). De lo anterior se desprende que, a las esferas económica y social ya señaladas en el capítulo anterior, se incorporó una institucional. Cada una de tales esferas está vinculada con determinadas actividades.

En la esfera económica se inscribe lo relacionado con crecimiento, comercio, inversiones y sector privado en general (BID 2008b, 2009, 2010a).

A la esfera social corresponde lo relativo a la reducción de la pobreza y la oferta de servicios básicos (BID 2008b, 2009, 2010a, 2011). En la esfera institucional se aborda la modernización del Estado, la cual se refiere a la gestión del aparato estatal (BID 2008b, 2009). Según un funcionario del BID,¹ esta incluye la disminución del gasto público (por ejemplo, menos empleados públicos) y mejores servicios estatales. Posteriormente, se continuó financiando asuntos relacionados con la administración pública bajo las etiquetas de fortalecimiento institucional o apoyo a las instituciones.

Para alcanzar el indicado desarrollo se establecieron como objetivos principales promover un crecimiento sostenible y reducir la pobreza y la desigualdad. Estos se perseguían a través de áreas prioritarias: competitividad, modernización del Estado, programas sociales e integración económica regional (BID 2008b). En el informe anual de 2008 aparecen otras áreas prioritarias: reducción de la pobreza; energía sostenible y cambio climático; agua y otros tipos de infraestructura; educación e innovación; y oportunidades para la mayoría (BID 2009, 8). Posteriormente, se establecieron múltiples estrategias, objetivos y áreas prioritarias o áreas clave.

En 2011 se aprobaron las siguientes estrategias: política social para equidad y productividad (BID 2012a, 23), también llamada estrategia social (27); instituciones para el crecimiento y bienestar social; integración regional; cambio climático y energía sostenible y renovable, consideradas áreas prioritarias (23). Se decidió crear una quinta estrategia sectorial enfocada en la infraestructura (12) que fue aprobada en 2013 bajo la denominación Infraestructura Sostenible para la Competitividad y Crecimiento Incluyente (BID 2014a, 16); recibió importantes porcentajes de aprobaciones (véase la tabla 6.1). No obstante, en el periodo 2008-2015 se advierte un significativo esfuerzo de los países de la región por financiar este rubro con recursos públicos, los que representaron dos tercios de la inversión en esta área (BID 2017b, 64). Esto implicó poner sus capacidades materiales al servicio de incrementarlas. Pero el fin de la bonanza económica redujo la disponibilidad de los recursos públicos, situación que sustentó la defensa de la inversión privada en la materia por parte del Banco. En este contexto,

¹ Entrevista realizada en Quito, 22 de octubre de 2019.

proclamaba su experiencia en la formación de asociaciones público-privadas (APP) y promovía las concesiones a largo plazo.

En la Estrategia Institucional para el periodo 2012-2015 se establecieron los siguientes ámbitos en calidad de áreas prioritarias: política social para la equidad y la productividad; infraestructura para la competitividad y el bienestar social; instituciones para el crecimiento y el bienestar social; integración competitiva, internacional a nivel regional y mundial; y, protección del medio ambiente, respuesta al cambio climático, promoción de la energía renovable y robustecimiento de la seguridad alimentaria (BID 2015b, 16). La indicada integración regional se aborda principalmente en un sentido comercial (BID 2008b; 2009). Por tanto, no se trata de una concepción de construcción de región. El Banco proveyó financiamiento en el marco de la IIRSA y del Plan Puebla-Panamá, iniciativas que vincularon la infraestructura con la integración regional. No obstante, la OVE releva que los proyectos considerados hasta 2012 realmente no comportaban un alcance regional (BID 2013d, 5).

En 2008 se aprobó el Marco de Efectividad en el Desarrollo (BID 2010a; 2015b, 10). Este se utilizó para fortalecer el carácter técnico conferido al concepto de desarrollo mediante parámetros de evaluabilidad de los proyectos, es decir, medición de resultados (BID 2010a, 2011). La efectividad se asume en términos de asegurar que “el Banco esté haciendo lo que debe hacer y que lo esté haciendo correctamente” (BID 2014b, 6). El primer punto tiene relación con las necesidades de desarrollo de los prestatarios enmarcadas en los lineamientos del Banco, mientras que el segundo está dado por la conveniente ejecución y evaluación del proyecto específico (6).

Se habla de una rentabilidad en términos de desarrollo, la cual se establece mediante un análisis económico realizado antes de la aprobación por el directorio ejecutivo. Puede realizarse un análisis costo-beneficio cuando se busca una cuantificación monetaria y un análisis costo-efectivo relacionado con beneficios no monetarios, a los cuales se atribuye un aporte al desarrollo (BID 2014b, 12). Según el BID (2012b, 34; 2015b, 10), el análisis de las propuestas contempla el diagnóstico, una solución con evidencia empírica de soporte, la posibilidad de llevar a cabo el seguimiento durante la ejecución y de evaluarlo posteriormente (BID 2012b, 34;

2015b, 10). A partir de 2010 se presenta un informe denominado “Panorama de la Efectividad en el Desarrollo” (BID 2011). El Banco trabajó en varios instrumentos técnicos para la implementación de este marco (BID 2014a, 2015a, 2015b), los cuales han sido ajustados en varias ocasiones. Se establecieron como criterios de evaluación: efectividad en el desarrollo, eficiencia, pertinencia y sostenibilidad (BID 2015b, 65). No puede objetarse la intención de evaluar los resultados de los proyectos ejecutados. Es claro que se precisa considerar su pertinencia y desempeño. Sin embargo, es cuestionable que se plantee como objetivo más amplio “medir el avance del desarrollo a largo plazo en la región” (BID 2012c, 20). Tal formulación implica una asunción del desarrollo como una realidad concreta, medible y lineal, por la cual se progresa. Además, reducir el desarrollo a una serie de instrumentos da cuenta de los esfuerzos de despolitización por parte del Banco, los cuales se expresan en un discurso fuertemente técnico.

En 2016 se estableció un nuevo sector donde se recopiló lo relativo al desarrollo sostenible, esto es, desarrollo urbano, turismo, desarrollo rural, gestión de riesgos de desastres, cambio climático y medio ambiente (BID 2017a, 14). El BID señala que financia proyectos de desarrollo (2008b, 2009, 2010a), lo que implica una concepción de financiamiento del desarrollo a pesar de que no es claro cuál es el contenido de tal desarrollo. Añade que se mantiene “una focalización en las necesidades específicas de los países” (BID 2016b, 125). Esto constituye un discurso oficial, pero no necesariamente la orientación de las acciones.

Un funcionario del BID² afirma que el “concepto de desarrollo es muy amplio”, por lo que no cabe una definición única, pues se dejarían al margen múltiples dimensiones. No obstante, afirma que el BID, en origen y durante mucho tiempo, fue un banco de reducción de la pobreza, que luego se agregaron otros servicios, por ejemplo, modernizar el Estado (entendida como desarrollar capacidades estatales), reducir la desigualdad y ofrecer educación. En contraposición, para otro funcionario, el desarrollo equivale a la mejora de la calidad de vida.³ Esta diversidad

² Entrevista a un funcionario del BID, realizada en Quito, 22 de octubre de 2019.

³ Entrevista a un funcionario del BID, medios virtuales, 29 de noviembre de 2019.

de apreciaciones muestra que no hay una concepción clara de desarrollo. De los documentos del BID se desprende una serie de ideas que dan cuenta de una determinada orientación política, si bien no aparece tan explícita como en el periodo previo. Un elemento que refleja tal orientación es considerar insostenible el aumento del gasto público efectuado en varios países. El Banco recomendaba limitarlo (BID 2008b). Bajo la etiqueta gestión del gasto público, el BID aludía a la búsqueda de eficiencia del gasto, endeudamiento controlado y mayores ingresos estatales (BID 2013b, 23). Asimismo, la indicada orientación se advierte en el respaldo al sector privado. Por ejemplo, el BID examinaba las posibilidades de acceso a financiamiento privado por parte del prestatario (BID 2008b).

En el contexto del desencadenamiento de la crisis financiera internacional, el Banco adoptó algunas medidas para ofrecer apoyo a sus prestatarios. Por ejemplo, se aprobó “un Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento de US\$6000 millones” y se creó “un fondo de US\$500 millones para subsidiar los precios de los alimentos” (BID 2009, 7). Esta crisis también afectó al BID. Germán Alarco⁴ y Pedro Páez⁵ señalan que el Banco sufrió pérdidas debido a que realizó inversiones de riesgo. El Banco reconoció que sufrió pérdidas operacionales, las cuales significaron una reducción en los ingresos de 2008 (46). Asimismo, sufrió pérdidas en los rubros de inversiones (50, 52). Posteriormente, consta que revisó sus lineamientos y adoptó medidas relativas al riesgo (BID 2010a). A pesar de las afectaciones, la región se recuperó rápidamente. Luis Alberto Moreno pretendía atribuir tal desempeño a la participación del Banco al que, además, presentaba como parte importante en la respuesta ante crisis anteriores y en general en el rumbo del progreso regional (BID 2009, 2). De este modo, omitió reconocer su poca efectividad en otras situaciones críticas, así como la incidencia de políticas no alineadas con las recomendaciones del Banco implementadas por parte de algunos gobiernos.

En 2010 se aprobó el informe sobre el noveno aumento de capital por un valor de 70 000 millones de dólares (BID 2011, 2016d). El acuerdo se

⁴ Entrevista realizada en Lima, 5 de marzo de 2020.

⁵ Entrevista realizada en Quito, 27 de septiembre y 23 de octubre de 2019.

denominó BID-9 y proponía alcanzar un Banco más grande y un Banco mejor (BID 2015b, 15). En su marco, se definió una agenda de reformas (BID 2011) o estrategia institucional (BID 2016d, 12). En esta no se advierten cambios sustantivos, pues se proclamaba que sus referentes eran la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como el crecimiento sostenible, todo lo cual se calificaba como “desafíos que constituirán la piedra angular del desarrollo en la Región” (BID 2011; 2012a, 23). Existe alguna variación cuando se menciona la necesidad de considerar el acceso al trabajo y a los servicios mientras se deja el enfoque en la redistribución de ingresos. Pero esto no constituye un cambio de enfoque, ya que previamente no había un acento en la redistribución; además, desatender la redistribución implica evitar abordar la concentración de la riqueza. La novedad respecto al crecimiento se encuentra en las alusiones a los desafíos provocados por el cambio climático y la necesidad de buscar energías alternativas. Posteriormente, reducir la pobreza y la desigualdad y promover el crecimiento se califican como pilares de la estrategia institucional, pero el crecimiento aparece acompañado de varias especificaciones: sostenido y sostenible en lo económico, social y ambiental (BID 2014a, 16; 2015a, 13-14). En 2015 se actualizó la estrategia institucional y se definieron los siguientes desafíos: la exclusión social y la desigualdad; los bajos niveles de productividad y la innovación; y, la integración económica regional. Además, figuran como temas transversales la igualdad de género y la diversidad; el cambio climático y la sostenibilidad ambiental; y, la capacidad institucional y el estado de derecho (BID 2016a, 17). En 2016 se actualizó la estrategia institucional (BID 2017b). El incremento de recursos para el FOE cobró vigencia en 2011, mientras que lo que atañe al capital ordinario recibió la aprobación en 2012 (BID 2013a; 2015a). El informe sobre este aumento de capital recupera discursivamente el sentido de pertenencia. Así, se denomina al Banco institución cooperativa, se remarca que la mayoría accionaria corresponde a los prestatarios y se sostiene que el Banco “responde, antes que nada, a las necesidades y aspiraciones de desarrollo de sus miembros” (BID 2010b, 7). De este modo, se procura encubrir el poder ejercido por los miembros no prestatarios y la concentración accionaria en Estados Unidos.

Asimismo, tal discurso distrae del hecho que se establecieron condiciones que limitan el financiamiento, especialmente en ocasiones de mayor

necesidad. En el BID-9 se determinó la obligatoriedad de mantener una calificación AAA con S&P, Fitch y Moody's (Molinari y Patrucchi 2020), lo que se ratificó en 2014 en la política de suficiencia de capital (BID 2016c, 48). Además, el BID-9 estableció salvaguardias macroeconómicas (Molinari y Patrucchi 2020, 604), las cuales tienen por objeto evitar conceder financiamiento en situaciones macroeconómicas insostenibles determinadas mediante evaluaciones (BID 2010b, 37). El otorgamiento de préstamos para reformas de políticas está condicionado a una evaluación macroeconómica favorable (BID 2016c, 64-65). En 2014 se incorporó la evaluación independiente de las condiciones macroeconómicas (IAMC, por sus siglas en inglés), cuyos informes son confidenciales. Desde entonces ya no se recurre a programas o pronunciamientos del FMI (25).

Las diversas temáticas reciben distintas denominaciones y se consideran como sectores o grupos de actividad económica, cuya variación causa confusión. En todo caso, es claro que el área social no constituye la prioridad en la asignación de recursos a pesar de figurar en primer plano en el discurso. En 2011 la prevalencia de las aprobaciones fue la siguiente: infraestructura y ambiente; fortalecimiento institucional y finanzas; programas para el sector social; e, integración y comercio (BID 2012a, 7). En 2013, aparece en primer lugar apoyo institucional para el desarrollo, seguido por infraestructura y ambiente, programas para el sector social y comercio e integración (BID 2014a, 5). En 2014, se mantuvieron estas posiciones (BID 2015a, 5). En 2015, infraestructura y ambiente volvió al primer lugar seguido por apoyo institucional para el desarrollo, mientras que las otras áreas no variaron (BID 2016a, 5). En 2016, estas áreas son referidas como grupo de actividad económica y se mantuvieron las mismas posiciones (BID 2017a, 5). Además, como sectores figuran los siguientes en orden de porcentajes aprobados: instituciones para el desarrollo (IFD); infraestructura y energía (INE); sector social (SCL); cambio climático y desarrollo sostenible (CSD); e integración y comercio (INT). La tabla 6.1 muestra los respectivos porcentajes.

Tabla 6.1. Distribución del financiamiento del BID, 2011-2016 (en porcentajes)

Año	Infraestructura y ambiente	Fortalecimiento institucional y finanzas	Programas sociales	Integración y comercio
2011	62	29	9	1
Año	Infraestructura y ambiente	Apoyo institucional para el desarrollo	Programas sociales	Integración y comercio
2013	34	36	21	9
2014	38	42	16	5
2015	38	32	22	8
2016	40	35	24	1

Año	Infraestructura y energía (INE)	Instituciones para el desarrollo (IFD)	Sector social (SCL)	Cambio climático y desarrollo sostenible (CSD)	Integración y comercio (INT)
2016	30	34	24	11	1

Fuentes: Informes anuales del BID.

Nota: Los primeros valores de 2016 corresponden a la denominación de grupo de actividad económica y los segundos a sectores.

La conjugación de ideas y capacidades materiales se expresa en la provisión de cooperación técnica (BID 2012a), temática que se relaciona directamente con la producción de conocimiento, la cual constituye uno de los medios empleados por el BID para incrementar su relevancia en la región (19). La generación y diseminación de conocimiento se integró de manera expresa en el plan de acción de la estrategia social. Como parte de esta se realizaron conferencias, seminarios, talleres, se prepararon libros y bases de datos (27). Asimismo, el Banco ha declarado que se encuentra comprometido, “en su calidad de institución generadora de conocimiento y aprendizaje”, con brindar ayuda a la región a fin de que “supere sus desafíos de desarrollo más urgentes” (BID 2017b, 88). A este respecto, Germán Alarco⁶ señala que las recomendaciones de política del Banco al igual que las de la CAF son excesivamente ortodoxas. Todo lo anterior da cuenta de una proyección de ideas desde el BID bajo la etiqueta de contribución al desarrollo.

⁶ Entrevista realizada en Lima, 5 de marzo de 2020.

Interacción BID y modelo político ecuatoriano, 2007-2016

El BID definió una programación para Ecuador que cubrió el periodo 2008-2011 y otra para 2012-2017. El documento de evaluación de la primera alude al cambio en la orientación política y económica del país. Menciona la intención del gobierno de financiar los requerimientos estatales con recursos propios y de diversificar las fuentes externas (BID 2012b). Un cambio importante en este periodo fue que la relación entre Ecuador y el BID dejó de circunscribirse al acuerdo con el FMI debido al distanciamiento del país respecto de dicha institución. En principio, esto ocasionó una menor presencia del Banco.⁷ El propio BID afirma que “el vencimiento del acuerdo del FMI con Ecuador inhibió el ulterior suministro de préstamos en apoyo de reformas de política o préstamos de emergencia por parte del Banco” (12). Esto obedeció a que los préstamos para reformas de política se condicionaban a una buena relación con el FMI, como se menciona en páginas anteriores. No obstante, se procuró presentar tal falta de financiamiento como consecuencia de una actitud gubernamental hostil.⁸ Por ejemplo, un exfuncionario del BID⁹ afirma que a principios del gobierno de Correa se dijo al BID que sus recursos no eran necesarios salvo en ciertos sectores, lo cual se tomó como una imposición; en consecuencia, cayó la cartera y se generó un ambiente tenso. Según el entrevistado, el Estado rechazó la participación del Banco en algunos sectores para evitar someterse a los lineamientos de este en la ejecución de proyectos. En todo caso, Rafael Correa señalaba (2005, 2009) que los créditos de apoyo presupuestario se utilizaban para cubrir pagos a las propias instituciones multilaterales que los conferían, lo que constituía una forma de subordinación. Este distanciamiento en términos institucionales expresa la divergencia en el plano de las ideas que a su vez incidió sobre las capacidades materiales.

⁷ Entrevista a Andrés Arauz realizada por medios virtuales, 29 de septiembre de 2019.

⁸ Entrevista a un funcionario del BID realizada en Quito, 22 de octubre de 2019.

⁹ Entrevista realizada por medios virtuales, 1 de abril de 2020.

El documento de evaluación 2007-2011 trasluce la incertidumbre experimentada por el BID frente al nuevo modelo político. En este contexto, sostiene que la institución se enfocó en áreas que ofrecían relativa seguridad y que coincidían con sus objetivos; entre ellos figuran la competitividad, la educación rural y el gasto público (BID 2012b, 10). Este enfoque evidencia el esfuerzo del BID tanto por conservar sus márgenes de acción como por sostener ciertas ideas.

En 2007 el Banco aprobó a favor del país varios préstamos por un monto aproximado de 503 millones de dólares, además de operaciones de cooperación técnica y del Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (BID 2012b, 9-10). Según la OVE, el Banco pretendía afianzar su relación con el gobierno a través de la ejecución de proyectos solicitados por aquel. Entre tales proyectos figuran los siguientes: universalización de la educación básica (BID 2008b), que alcanzó un desembolso de 96 % (BID 2012b); el Proyecto Hidroeléctrico Baba, el cual se canceló, lo que derivó en la interrupción de las conversaciones entre Ecuador y el BID (12); y, el programa de renovación de la flota de aeronaves de TAME (BID 2008b). Se puntualiza que en este último hubo resultados convenientes, pero el Banco puso en duda la contribución de este al desarrollo por lo que se negó a financiar un segundo proyecto bajo el argumento de que para ejecutarlo era posible atraer recursos privados (BID 2012b, 19). Así, es evidente que el BID fomentaba la participación del sector privado en dicha empresa, mientras que el gobierno no tenía tal interés. Posteriormente, el Banco promovió un acercamiento para contribuir en infraestructura, al tiempo que procuraba incidir también en áreas de política bajo la etiqueta de apuntalar la sostenibilidad de la inversión, por lo que se contempló lo siguiente: salvaguardas ambientales en el sector petrolero; fortalecimiento de la planificación en el ámbito de la electricidad; y, contratos basados en el desempeño para el mantenimiento de caminos (12).

En 2008 el distanciamiento se evidencia en la aprobación de un solo préstamo (BID 2012b). Además, ese año el Ecuador solicitó que se duplicaran los recursos de la segunda operación del préstamo en apoyo de reformas de política para fomentar la competitividad. Después de aproximadamente un año de negociación, el BID decidió no concederlo (11-12).

El primer préstamo fue aprobado en 2006 (20, 21). Este es un ejemplo de la antes aludida dificultad de alcanzar acuerdos en materia de reformas de políticas como reflejo de la divergencia ideacional. Según el BID, se efectuaron varios estudios en búsqueda de las esferas factibles de vinculación. La estrategia de país se negoció durante 2007 y se asentó sobre tres pilares: infraestructura productiva (petróleo, energía y transporte); desarrollo productivo y acceso a financiamiento (fortalecimiento de la supervisión del sistema financiero y acceso a financiamiento para micro, pequeñas y medianas empresas); y, desarrollo social e inclusión económica (9).

La relevancia de la estrategia es cuestionable, pues solo algo más del 30 % de los préstamos aprobados entre 2008 y 2011 corresponde al documento (BID 2012b, 15, 16). Asimismo, no se aprecia un trabajo significativo en temas petroleros (primer pilar). Las aprobaciones se centraron en desarrollo productivo y acceso a financiamiento (segundo pilar estratégico) enfocado en el sector privado (11, 13). En esta área también existieron algunas acciones de cooperación, tales como fortalecer la supervisión de las instituciones financieras y preparar la reforma de la gestión pública (16). En este ámbito la participación del BID va más allá de la provisión de financiamiento, al inscribirse en la difusión de conocimiento. Es decir que interactúan las capacidades materiales y las ideas. Por supuesto, un tipo particular de ideas se corresponde con una determinada orientación política y, por tanto, encubre relaciones de poder.

La OVE consideraba que el Banco no estaba influyendo suficientemente sobre las políticas del país, por lo que recomendaba reforzar su incidencia. Añadía que, en su calidad de prestamista relevante, debería contribuir a reducir la vulnerabilidad externa y a mejorar el clima de negocios y los índices de competitividad del país. Además, es evidente la inclinación hacia el sector privado en la recomendación de que procure contribuir a la atracción de inversión extranjera y a la conformación de alianzas público-privadas para ejecutar proyectos de infraestructura (BID 2012b, 24-25). Posteriormente, el país promulgó una ley para fomentarlas y el Banco apoyó su concreción (BID 2018, 13). Adicionalmente, se recomendaba al Banco que siguiera financiando los componentes institucionales de los proyectos (BID 2012b, 25), lo cual podría incidir directamente sobre la orientación de la institución respectiva.

En desarrollo social e inclusión económica (tercer pilar), se aprobaron varios proyectos; algunos de ellos se relacionaban con uno previo, por consiguiente, se extendía su alcance, mientras otros procedían de una solicitud particular del gobierno (BID 2012b, 14). Entre los primeros figura la aprobación en 2010 del Programa Nacional de Infraestructura para la Universalización de la Educación con Calidad y Equidad, considerado complementario del proyecto EC-L1018 circunscrito a la universalización de la educación básica. El proyecto de protección y cuidado de la salud, también aprobado ese año, se vinculó con el Programa de Aseguramiento Universal de Salud (PAUS), el cual se aprobó en 2006 y que alcanzó un desembolso casi completo (14, 21). En 2011 se aprobó el Programa de Infraestructura Rural de Saneamiento y Agua destinado a “ampliar la cobertura de servicios eficientes y sostenibles de agua y saneamiento en comunidades rurales”, objetivo que ya se había planteado en otros proyectos (14).

Entre las temáticas nuevas consta lo siguiente: en 2009, el Programa Nacional para Infraestructura Social de Vivienda (BID 2012b, 14); en 2010, el Proyecto de Modernización del Sistema Nacional de Registro Civil por un valor de 78 millones de dólares, el cual se enmarcó en la ampliación del plan de modernización del Registro Civil (BID 2012b, 14; BID 2018, 28). Este inició en 2011 y ha sido calificado como uno de los proyectos importantes del gobierno ecuatoriano en que intervino el BID (2012a, 28). Se afirma que “el Registro Civil se convirtió en una institución modelo en términos de calidad de los servicios al ciudadano y eficiencia operativa, y que contaba con seguridad de la información e independencia tecnológica” (BID 2018, 29). En 2011 también se otorgaron préstamos para el Apoyo al Instituto Nacional de Preinversión y para implementar el Plan Estratégico Nacional de Seguridad Ciudadana (28). También se brindó cooperación técnica en los sectores de educación, políticas sociales, seguridad social, etc. (BID 2012b).

En el contexto de la crisis financiera internacional, el país recurrió al BID (2012b, 11). Según un funcionario del BID en Ecuador,¹⁰ alrededor de 2009-2010 comenzó a crecer el endeudamiento del país con el BID, ya

¹⁰ Entrevista realizada en Quito, 22 de octubre de 2019.

que sus políticas internas limitaron el acceso a otras fuentes externas. El Banco habría sido la que ofrecía menores costos.

La comprensión del gasto público es uno de los aspectos que revelan las diferencias de enfoque entre el Banco y el gobierno ecuatoriano. Como se menciona en la sección anterior, el Banco criticaba el incremento de este rubro, si bien no se refiere expresamente al Ecuador. Por su parte, Rafael Correa (2019, 273) afirmaba que se ha posicionado la idea de que el grave problema de los países en desarrollo es el sector fiscal cuando en realidad es el sector externo. Añadía que tal idea es funcional al neoliberalismo, ya que la solución expuesta para los problemas de orden fiscal implica la reducción del gasto público, en consecuencia, el retiro del Estado y el avance del mercado. De este modo, puede entenderse la persistencia del BID (2012c) en la promoción del sector privado, así como de las asociaciones público-privadas (APP). Según Correa, en contraste, un acento en el sector externo da lugar a límites sobre las importaciones, lo que afecta intereses privados (2019, 273). Entre 2007 y 2011 hubo un importante incremento del gasto público en el país, el cual se destinó a la inversión pública y al denominado gasto social (BID 2012b, 4). Por ejemplo, “en 2010 el gobierno gastó alrededor del 4 % del PIB en educación y el 2 % tanto en salud como en inclusión socioeconómica, casi 60 % más que en 2006” (6).

El Banco exponía una concepción lineal de desarrollo, ya que afirmaba que, entre 2007 y 2011, “Ecuador ha avanzado por la senda del desarrollo”, sin que fuera posible señalar con exactitud la contribución de dicha institución (BID 2012b, 23-24). Asimismo, remarcaba la modificación del modelo de desarrollo, en el cual la inversión pública constituyó el impulso para el crecimiento económico. Tal crecimiento también se atribuía a los altos precios del petróleo hasta 2013 (BID 2018, 1).

Las cifras de aprobaciones resultan engañosas cuando no se las contrasta con las de desembolsos. Estas últimas muestran efectivamente qué montos ha recibido el país. Cabe anotar que los informes anuales del BID contienen poca información específica y mayormente figuran en primer plano las aprobaciones. En ocasiones, se encuentran importantes brechas entre los indicados rubros. Por ejemplo, en el Programa de Apoyo a la Transmisión de Electricidad, hasta 2011 no existían desembolsos (BID 2012b, 18),

mientras que, en el Proyecto de Modernización del Sistema Nacional de Registro Civil, hasta la preparación de la evaluación (2012) solo se había desembolsado un 14 % (2012b). Entre 2002 y 2006 los desembolsos se encontraban por debajo de lo programado en alrededor del 40 % de los préstamos. Entre 2007 y 2010, esto ocurrió en el 30 %. Para fines de 2006, el monto no desembolsado alcanzó los 457 millones de dólares que correspondían a 20 préstamos en ejecución. Mientras que para fines de 2010 se alcanzó un saldo de 1009 millones de dólares (16). Otra consideración necesaria es la relativa a las diferencias entre las cifras de desembolsos y las de servicio de la deuda. Entre 2007 y 2010 este último fue mayor, es decir, que los flujos de financiamiento neto fueron negativos (18).

A pesar de la distancia entre los planteamientos del BID y las políticas adoptadas por el gobierno ecuatoriano, el Banco reconocía los buenos resultados del modelo. Señalaba que entre 2007 y 2011 hubo mejoras en la cobertura de la infraestructura, la reducción de la pobreza y de la desigualdad, lo cual atribuía a “un crecimiento económico constante y una inversión en rápido aumento en programas sociales y de infraestructura” (BID 2012b, 23). Asimismo, puntualizaba que los avances en infraestructura y cobertura eléctrica no obedecían a su intervención (18). Por ejemplo, entre 2007 y 2010 el porcentaje de vías en buen estado pasó del 51,4 % al 67,5 %, pero el Programa de Infraestructura y Conservación Vial, en el que participó el Banco, no cubría todo el país y su primer desembolso se efectuó en 2010 (19). Entre 2011 y 2016 el Estado continuó trabajando sobre la infraestructura vial y avanzó “37 puestos [...] en el indicador que mide la calidad de las carreteras” (BID 2018, 7). Tales reconocimientos no significan que el Banco eludiera las deficiencias. Por ejemplo, mencionaba las brechas entre los sectores urbano y rural, así como la dependencia del petróleo (BID 2012b).

También mejoraron las condiciones de vivienda, pero la contribución del Banco fue marginal (BID 2012b, 2018). En 2011 se aprobó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano por un monto de 71 millones de dólares. Se desembolsaron 20 millones de dólares, pero el gobierno solicitó cancelarlo en 2017 debido a problemas en la ejecución (BID 2018, 31). En 2012 el Banco aprobó el Programa Nacional de Vivienda Social Etapa II

por 100 millones de dólares, el cual se ejecutó de manera conveniente, pero fue de corto alcance. Consistía en la entrega a familias de bajos recursos de un aporte para la construcción o el mejoramiento de una vivienda, e incluía un componente de fortalecimiento institucional. Se registraron avances únicamente en el primer componente (30-31).

En el documento de evaluación de la Estrategia 2012-2017, se evidencia un cambio de tono. Aparentemente, ya no se percibía el ambiente de incertidumbre. Esta estrategia incluyó los siguientes sectores: energía, transporte, desarrollo social, acceso a financiamiento, gestión fiscal, sostenibilidad urbana, desarrollo rural y gestión de riesgo de desastres naturales. También se establecieron como temas transversales diversidad, cambio climático y sostenibilidad ambiental, además de las siguientes áreas de diálogo: competitividad, seguridad ciudadana y mercados laborales (BID 2018, 11).

Desde principios de 2012 hasta fines de 2016, el BID aprobó a favor del Ecuador operaciones con garantía soberana por la suma de 2665 millones de dólares (BID 2018, 17). El 60 % de la cartera comprendió 22 préstamos de inversión (14). El Banco afirma que, entre 2012 y 2016, “lideró el financiamiento y el diálogo de política en varios sectores”, entre ellos, energía y administración pública (17-18). Según un funcionario del BID,¹¹ el gobierno recurría al Banco para financiar proyectos estratégicos, mientras que Julio Oleas¹² remarca que se aceptaba financiamiento, pero no las recomendaciones de política. Esto explica el énfasis en préstamos de inversión y el menor papel de los préstamos para reformas de política.

En el tema energético es manifiesto el apoyo del BID al objetivo de transformación de la matriz energética. Su trabajo se enmarcó en la estrategia gubernamental y complementó las acciones estatales. Estas se enfocaron en la generación hidroeléctrica (de 4396 MW en 2009 a 8226 MW en 2016), en tanto que el Banco se concentró en la transmisión y distribución. Entre 2012 y 2016, las aprobaciones para el sector eléctrico alcanzaron 1123 millones de dólares, lo que representó más del 40 % de

¹¹ Entrevista realizada en Quito, 22 de octubre de 2019.

¹² Entrevista realizada en Quito, 6 de agosto de 2019.

aprobaciones con garantía soberana (BID 2018). Entre 2013 y 2015 se aprobaron cinco operaciones, cuyos desembolsos se encontraban en torno al 90 % a fines de 2016 (18). El BID remarca que se trató del sector de mejor ejecución y nivel de desembolsos, por lo que lo califica como el área de mayor entendimiento entre el BID y el país (23). Tal entendimiento también se reflejó en el préstamo programático de apoyo al cambio de la matriz energética por un valor de 500 millones de dólares, aprobado en 2015. Consistía en una operación de rápido desembolso, la cual se efectuó previo el cumplimiento de varias condicionalidades de política relacionadas con el proyecto de sustitución de gas licuado de petróleo por electricidad (BID 2018). Sin embargo, el Banco no aprobó otras dos operaciones previstas dentro de la misma serie. Según el documento de evaluación, se debió a que el BID modificó su estrategia respecto al país y decidió enfocarse en préstamos de inversión bajo la consideración de que permitían “moderar el uso de recursos y facilitar el seguimiento de las operaciones” (25). A pesar de esta negativa, el gobierno continuó implementando las reformas de política, lo cual evidencia su interés en la temática. La OVE remarca que Ecuador no recibió préstamos para reformas de políticas en el periodo 2007-2014, pero constituyeron el 90 % de los recursos correspondientes a 2015 (BID 2016c).

Finalmente, el Banco apoyó al sector eléctrico durante la emergencia ocasionada por el terremoto de abril de 2016. Según la OVE, el trabajo del BID “permitió recuperar el 90 % del servicio a partir del 22 de abril y 97 % a partir del 11 de mayo”, a lo cual se sumó la aprobación a principios de 2017 del Programa de Reconstrucción de Infraestructura Eléctrica de las Zonas Afectadas, que comprendía 60 millones de dólares como parte del financiamiento del Plan de Reconstrucción Integral de las Zonas Afectadas (PRIZA) (BID 2018, 24). En el contexto de dicha emergencia, el BID también ofreció soporte en otros sectores. En 2012 el Banco había aprobado una línea de crédito contingente por 100 millones de dólares, la cual se incrementó a 300 millones de dólares a solicitud del gobierno en 2014 (BID 2018).¹³ Esta tenía por objeto proveer financiamiento en

¹³ Entrevista a un funcionario del BID, realizada en Quito, 22 de octubre de 2019.

caso de desastres naturales severos o catastróficos (38). El gobierno solicitó el desembolso de 160 millones de dólares el 18 de abril, los cuales se acreditaron el 22 de abril (38). El BID asegura que su pronta respuesta contribuyó a una mejor relación con el gobierno al tiempo que facilitó su intervención en coordinación y financiamiento. Adicionalmente, el BID puso a disposición del gobierno: una facilidad de respuesta inmediata por 20 millones de dólares para la rehabilitación de vías y sistemas de agua y saneamiento; un préstamo multisectorial por 75,8 millones de dólares para la reconstrucción en los sectores de energía y sistemas de alerta temprana; y, cooperación técnica por una suma de 1,5 millones de dólares para incrementar la resiliencia sísmica de la infraestructura y el fortalecimiento de las capacidades institucionales (39). El BID entregó recursos a la Cruz Roja Ecuatoriana mediante la aprobación de un proyecto, ya que se canalizó a través de la oficina país.¹⁴

Parte de estos recursos provino del redireccionamiento de saldos sin desembolsar de la cartera de inversión, por lo que, en acuerdo con el gobierno, se desatendieron algunas acciones planeadas (BID 2018, 15-16). Tales modificaciones tenían relación con proyectos con problemas de ejecución y de menor prioridad (18), por ejemplo, el Programa de Protección y Recuperación del Patrimonio Cultural, aprobado en 2011 (31). Algo semejante ocurrió con el Programa de Apoyo Integral al Desarrollo Infantil Temprano, para el cual se previó 40 millones de dólares y finalmente se reasignaron alrededor de 38 millones (35). El BID subraya que el indicado redireccionamiento ayudó a sanear la cartera y a reducir los pagos por comisiones de crédito para el país. Por este medio se obtuvieron 70 millones de dólares, mientras que los 90 millones de dólares restantes procedieron de fondos del programa de préstamos (18).

Se advierte un significativo interés en el área de gestión fiscal y apoyo a la administración pública (BID 2018, 11). El BID relevaba el esfuerzo del gobierno ecuatoriano para realizar reformas institucionales, por ejemplo, mediante el Plan de Reestructuración Pública de la Gestión Institucional

¹⁴ Entrevista a una funcionaria gubernamental, realizada en Quito, 30 de septiembre de 2019.

(Modelo R) puesto en funcionamiento en 2011, al cual contribuyó el Banco con la aprobación en 2011 del Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública por 250 millones de dólares. El indicado plan tenía por objeto rediseñar la organización y funciones del Ejecutivo. En términos concretos, se buscaba mejorar la gestión de procesos, institucionalizar el gobierno por resultados y optimizar el talento humano. Sobre este último punto, el BID remarca únicamente que se logró el 96 % de las desvinculaciones laborales planeadas en la primera fase (2018). Aparentemente, considera que la reducción de personal por sí misma significa optimización. Posteriormente, resalta que se encontró evidencia de que, en el sector educativo, estos procesos de desvinculación dieron lugar a una renovación del personal docente, cuya edad se redujo, además de implementarse nuevos procedimientos de ingreso, todo lo cual habría repercutido sobre el aprendizaje (28-29). Entonces, cabría hablar de una optimización, pero el discurso del BID es expresión de la matriz ideacional usada para justificar la menor presencia estatal.

Asimismo, el Banco aprobó en 2013 el Programa de Mejoramiento de la Gestión de Servicios al Ciudadano por 270 millones de dólares (BID 2018). En este ámbito, el BID destaca que se logró mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos como consecuencia de la simplificación de trámites. Además, hubo préstamos para instituciones específicas, entre ellas la Contraloría General del Estado y el Servicio de Rentas Internas. Estos tuvieron por objeto mejorar la gestión y apoyar la modernización tecnológica (28). A pesar de lo anterior, el documento de evaluación señala que persistieron debilidades en algunas entidades.

El trabajo en temas institucionales probablemente se relacionó con un esfuerzo por incidir más sobre las políticas internas como lo recomendaba la OVE. Tal incidencia también se buscó a través de cooperación técnica bajo la etiqueta de profundización del diálogo de política (BID 2018, 15). Entre 2012 y 2016 las aprobaciones en este ámbito alcanzaron 28,8 millones de dólares que se destinaron a las áreas educativa, eléctrica y de agua y saneamiento (BID 2018; 2015b). Cabe anotar que el documento de evaluación no especifica si se trató de cooperación reembolsable o no reembolsable. Pero, usualmente, la cooperación ofrecida por el BID al Ecuador ha estado

atada a un crédito.¹⁵ Porcentajes menores de financiamiento cubrieron las áreas de sostenibilidad urbana y transporte y logística, con el 13 % y el 10 %, respectivamente. En el segundo ámbito se inscribe el proyecto del metro de Quito, para el cual se estableció un acuerdo de colaboración entre el Banco Europeo de Inversiones, la CAF y el BM, liderado por el BID (2018, 32).

A pesar del lugar preponderante que el área social suele ocupar en el discurso, el desarrollo social figura con el menor porcentaje de aprobaciones, el 9 % (BID 2018, 11). Entre 2012 y 2017 se aprobaron tres préstamos de inversión que totalizaron 280 millones de dólares (35). Por ejemplo, se aprobó el Programa de Apoyo Sectorial para una Educación de Calidad en Ecuador, por un monto de 160 millones de dólares, parte de los cuales se destinó a la alimentación escolar, cuyo presupuesto se ejecutó completamente (35-36). Además, 220 millones de dólares se destinaron al área de agua y saneamiento como parte de los programas prodesarrollo, aprobado en 2012 por 100 millones de dólares, y prosaneamiento, aprobado en 2014 por 150 millones (11).

En este periodo figura una segunda operación de rápido desembolso, la cual comprendió una línea de crédito contingente para la sostenibilidad del desarrollo por un monto de 300 millones de dólares para enfrentar las dificultades derivadas del descenso de los precios del petróleo (BID 2018, 14-15). Fue aprobada en diciembre de 2014, los recursos se desembolsaron en febrero de 2015 y se utilizaron para sostener el programa de transferencias monetarias Bono de Desarrollo Humano (BDH) y los programas de pensiones para adultos mayores y personas con discapacidad (38).

En 2011 los préstamos provenientes del BID representaban el 25 % de la deuda externa del Ecuador (BID 2012b, 4), mientras que a fines de 2016 alcanzaban el 18,1 %, pero constituían el mayor porcentaje dentro de los créditos otorgados por los organismos multilaterales (el 56,3 %) (BID 2018, 3). El BID trabajó bajo la modalidad de cofinanciamiento con el BM y la CAF. Según el Banco, el objeto fue superar la limitación de recursos. Añade que “ha liderado el diálogo y la ejecución de estos proyectos

¹⁵ Entrevista a una funcionaria gubernamental realizada en Quito, 30 de septiembre de 2019.

y que, en muchos casos, se aplicaron sus normativas para todo el financiamiento” (2018). Un funcionario del BID¹⁶ señala que esto no implica una planificación conjunta o una coordinación, aunque existe comunicación permanente para evitar solapamientos. Agrega que el único proyecto conjunto basado en un acuerdo fue el metro de Quito con liderazgo del BID y la decisión de adoptar sus políticas para la ejecución. Mientras que el cofinanciamiento se mantiene con entidades de desarrollo extrarregionales como la agencia alemana y la francesa. En estos casos, se aplican las políticas del Banco y este administra todos los recursos, si bien existe comunicación entre el gobierno y la respectiva entidad.

En el periodo de esta estrategia, la cifra de desembolsos se duplicó respecto al periodo anterior. Dicho incremento se atribuye a lo siguiente: la gestión de cartera realizada por la oficina de Ecuador; el financiamiento proveniente de las líneas de crédito contingente; la celeridad de la cartera de energía; y, los componentes de rápido desembolso de algunos préstamos de inversión (BID 2018, 18). Entre estos últimos figuran los componentes de alimentación escolar del préstamo de educación (130,3 millones de dólares) y el componente de desvinculaciones laborales de los préstamos de reestructuración de la administración pública (360 millones) (19).

A diferencia del periodo cubierto por la evaluación anterior, en esta etapa los flujos netos fueron positivos para Ecuador (BID 2018, 18). Tanto la preparación como la ejecución de los proyectos disminuyeron en tiempo y en costos (19), todo lo cual muestra mayores niveles de eficiencia y coordinación. El documento de evaluación concluye que “el Banco mostró flexibilidad y capacidad de adaptación ante las necesidades del país y las prioridades del gobierno, pues ofreció una amplia gama de productos financieros para satisfacer la demanda de financiamiento” (BID 2018, 41). Asimismo, un funcionario del Banco en Ecuador¹⁷ afirma que los proyectos financiados por esta entidad tuvieron alto impacto, lo cual habría incidido sobre la mejoría en los indicadores sociales. Además, reconoce que en términos absolutos la contribución del Banco es mínima, por lo

¹⁶ Entrevista realizada en Quito, 22 de octubre de 2019.

¹⁷ Entrevista realizada en Quito, 22 de octubre de 2019.

cual se buscó focalizar sus acciones en ciertas áreas como energía, agua y saneamiento y transporte; área social, que incluye salud y educación; y modernización del Estado que alude a desarrollo institucional.

Evidencia del significativo trabajo entre el Banco y el país es el incremento de aprobaciones en el periodo de análisis. De 2007 a 2016 el BID aprobó operaciones por la suma de 4570 millones de dólares, mientras que entre 1997 y 2006 había aprobado 685 millones, es decir, un incremento de 567 %. Esto obedeció a la conveniente ejecución de los proyectos. Según Soledad Barrera,¹⁸ “el Ecuador pasó a ser un país referente en la ejecución de obras y uso de los recursos que se entregaban”. Añade que también se atribuye esta cercanía al poco peso relativo del país en los intereses de Estados Unidos, a que el gobierno demostró un manejo técnico y se vinculó con los mercados, y a que el exministro de Finanzas Fausto Herrera trabajó para insertar al país en los mercados y lograr que alcance una “calificación de riesgo, todo esto sin perder su línea política”. Lo anterior evidencia que el BID proveyó soporte al modelo en términos materiales, es decir que este financiamiento fue empleado para concretar capacidades materiales.

Participación del BID en el contexto del modelo político peruano, 2007-2016

El BID atribuía el crecimiento sostenido del Perú mayormente a las condiciones externas, al tiempo que relevaba la persistencia de lo siguiente: la elevada pobreza, la baja calidad de la educación, la precariedad del empleo, la informalidad, la exclusión social, el importante déficit infraestructural y la baja calidad institucional (BID 2013b, 6). La Estrategia País 2007-2011 contempló las siguientes áreas bajo la denominación de pilares: fortalecer la inserción internacional y la competitividad; promover el desarrollo social y la inclusión; y, profundizar la reforma del Estado y mejorar la gestión pública (6). El orden en que se presentan estas temáticas da cuenta de las prioridades establecidas, donde el vínculo con el mercado externo aparece en primer plano.

¹⁸ Entrevista realizada por medios virtuales, 21 de marzo de 2020.

En la relación del BID con el Perú destaca la mayor apertura hacia la interacción con el sector privado. Así, el Banco específicamente consideraba el respaldo que le proporcionaría. Igualmente constaban los márgenes previstos para el sector público no soberano. Para los dos sectores mencionados se planteaba áreas que, de no mediar esta aclaración, podría haberse asumido que se encontraban entre las operaciones con garantía soberana, por ejemplo, infraestructura –transporte, energía, agua y saneamiento, con empresas subnacionales o concesionarias– (BID 2013b, 6, 7). Se consideraba que el Banco había desarrollado un papel relevante en el sector de hidrocarburos, por lo que pretendía continuar trabajando en el proyecto Camisea. Según la OVE, en la estrategia no se establecieron parámetros medibles, por lo que fue difícil evaluar los proyectos y se configuró un marco demasiado amplio. Sin embargo, asegura que este permitió que el país incorporara nuevos componentes, mientras el Banco conservó espacios temáticos e importancia (7).

La Estrategia resultó ser únicamente un documento de referencia ya que solo parte de lo allí proyectado llegó a aprobarse en tanto que un porcentaje significativo de las aprobaciones no correspondió a lo previsto (BID 2013b, 7-8). Para el sector público se aprobaron operaciones por un valor de 1344 millones de dólares. Entre 2007 y 2011 el apoyo del Banco se inclinó hacia los préstamos programáticos basados en políticas (PBP); según el documento de evaluación, estos sustituyeron a los préstamos basados en políticas (PBL); no obstante, durante la estrategia siguiente estos últimos representaron el 73 % de las aprobaciones con garantía soberana (BID 2016b, 14). En todo caso, el financiamiento se mantuvo concentrado en libre disponibilidad a pesar de que el país no precisaba liquidez. Cabe anotar que de 1990 a 2009 Perú figura entre los principales beneficiarios de préstamos para reformas y se lo considera el usuario más regular de este tipo de financiamiento (BID 2016c). Según el Banco, entre 2007 y 2011 su rol fue mitigar las fallas institucionales, tanto en la definición como en la implantación de políticas públicas, lo cual habría disminuido la posibilidad de que las reformas se revertieran (BID 2013b, 19). Los préstamos programáticos representaron 1055 millones de dólares y se enfocaron en temas institucionales y de política pública, entre los cuales

figuran: sistemas de la administración pública; cambio climático; prevención de desastres; y, matriz energética sostenible (8, 15-16).

Se establecieron diez series programáticas que contemplaban 24 préstamos con 18 ejecutados en 2011. Este tipo de financiamiento significó más del 76 % de la cartera de préstamos y el 70 % de las cooperaciones técnicas y facilidades sectoriales aprobadas (BID 2013b, 8). De estas series programáticas se infiere que no estaban pensadas para resolver problemas específicos puesto que la mayor parte contempló, como compromisos en las matrices de políticas, realizar estudios y construir sistemas de información sobre el objeto de la operación (14). Por tanto, no se había identificado el problema previamente. Así, se carecía de información sobre el impacto y los beneficiarios (14). Entonces, persiste la interrogante respecto a cómo se sustentaba la concesión de estos recursos.

El predominio de financiamiento para reformas políticas implicó una presencia relativamente baja de recursos para inversión (BID 2013b, 8, 10). Cabe anotar que la OVE recomendaba equilibrar los rubros de reformas de política y de inversión (20). Dicho financiamiento representó 289,2 millones de dólares en once préstamos (8). El BID subraya que la inversión pública se financió con recursos internos; no obstante, enfatiza que se lo hizo en condiciones de capacidades nacionales precarias y de baja competencia (9). Esto revela cómo percibía el BID la capacidad institucional del país, pero constituye también un medio de sustentar su participación a través de asistencia técnica en un contexto de menor requerimiento de recursos económicos. Por tanto, el concepto de financiamiento del desarrollo resulta limitado, pero adquiere sentido referirse a un papel de soporte del modelo político. Este implica otra arista de la relación entre ideas y capacidades materiales, puesto que se provee financiamiento para asegurar la concreción de cierto tipo de ideas, lo cual al mismo tiempo resulta funcional a un entramado de relaciones de poder.

En línea con lo anterior, el BID afirma que tanto sus contribuciones al desarrollo del conocimiento como su acompañamiento técnico han sido reconocidos por el país (BID 2013b, 11). Asimismo, resalta la coordinación con el BM y el FMI, la cual se tradujo en cooperación y cofinanciamiento (BID 2013b, 9; 2016b, 16). El documento de evaluación (2016)

añade que no se advierte superposición en el trabajo de estas entidades, sino que tuvo lugar un alto cofinanciamiento. Por ejemplo, en el sector de transporte la mayor parte de operaciones con garantía soberana recibió aportes equivalentes del BID y del BM (BID 2016b, 16-17). Entonces, resulta evidente la función del BID como mecanismo de vinculación entre los contextos nacional e internacional.

El Perú procuró reducir su endeudamiento externo mediante distintas operaciones de administración de deuda pública tales como prepagos y conversiones. En 2007 se aprobó la operación de conversión de tasa y moneda con el BID por 200 millones de dólares. El mismo año se ejecutó el primer tramo por un valor de 50 millones. De este modo, se convirtió la moneda de dólares a soles y la tasa LIBOR a una tasa fija del 6,48 % más un margen variable (MEF 2008, 25). En 2008 se ejecutaron dos tramos equivalentes a 135 millones de dólares (MEF 2009, 17). Para fines de 2008 la deuda con el BID ascendía a 3994,8 millones (4). El Banco mantuvo el porcentaje mayoritario entre los multilaterales de 2008 a 2011 (MEF 2009; 2010; 2011, 2012). Según un exfuncionario de gobierno,¹⁹ al Banco no le convenían los prepagos porque afectaban su planificación, pero el país tenía sus propias motivaciones. En el contexto de las afectaciones derivadas de la crisis financiera internacional, la deuda con el BID sufrió un pequeño incremento (MEF 2010). En la tabla 4.7 se presentan los montos adeudados al BID, así como su participación dentro de la deuda con multilaterales.

En 2009 el país continuó trabajando en gestión de deuda. En mayo se aprobó una consolidación de 58 préstamos totalmente desembolsados y 17 préstamos en proceso de desembolso (MEF 2010, 23-24). Como resultado, todos estos contratos se redujeron, para su administración, a siete préstamos. En junio de ese año, se autorizó la conversión de tasas de interés ajustable a tasa fija en varios préstamos, con lo que se eliminó la incertidumbre derivada de las variaciones de la tasa de interés (25-26). En 2010 y 2011 se ejecutaron otros tramos de la conversión de tasa y moneda concertada entre el Perú y el BID en 2007, los cuales ascendieron a 30 y 35

¹⁹ Entrevista a un exfuncionario de gobierno realizada en Lima, 10 de marzo de 2020.

millones de dólares, respectivamente (MEF 2011, 2012). En 2011 el Perú contrató créditos con el BID por 151 millones, aproximadamente la mitad del monto contratado con la CAF (MEF 2012, 6). Pero no se trató de una situación regular, puesto que en 2012 el mayor porcentaje de endeudamiento concertado con multilaterales correspondió al BID por la cifra de 355 millones (MEF 2013, 8). La reducción de la deuda también fue favorecida por un conjunto de cancelaciones. Estas representaron 279 millones de dólares en operaciones del sector público. Adicionalmente, fueron disminuyendo las sumas tanto de aprobaciones como de desembolsos. A pesar de ello, se registraron flujos positivos, salvo en 2010 debido a un prepagó por un monto de 785 millones de dólares (BID 2013b, 11-12).

La mayor disponibilidad de financiamiento externo y las acciones encaminadas a reducir el endeudamiento ocasionaron una paulatina pérdida de espacio del BID en Perú, por lo que el Banco buscó medios para conservarlo. Se planteó profundizar un nuevo modelo de negocios con el país caracterizado por lo siguiente: incrementar el monto de financiamiento programático; mejorar las condiciones financieras y la disponibilidad de financiamiento en moneda local; asignar una combinación de recursos programáticos, de inversión y cooperación técnica a cada área estratégica; y, profundizar la relación entre el Perú y el Banco mediante la modernización y fortalecimiento de la oficina país para robustecer el diálogo y el enfoque en las necesidades del cliente (BID 2013b, 11). Tal modelo no se concretó. El documento de evaluación de 2016 señala expresamente que “dada la buena calificación de riesgo de Perú, beneficiaría al Banco tener una mayor exposición allí”, pero el espacio disminuía constantemente (BID 2016b, 10).

El interés del BID por favorecer la participación del sector privado concuerda con la orientación del modelo peruano, por lo cual parte importante del trabajo del Banco con el gobierno se efectuó en función de tal objetivo. Esto se desprende claramente de lo planteado en la Estrategia 2007-2011, en la cual se estableció “apoyar la creación de un clima de negocios amigable con la apertura comercial liderada por los TLC”, así como “reducir la precariedad de la organización institucional de los temas y los actores de la competitividad” (BID 2013b, 16). Por tanto, existía una consideración en primer plano de la liberalización de la economía. Estos

objetivos también se persiguieron a través de PBP, a los cuales se atribuye la mejoría del entorno competitivo y el cumplimiento de los requerimientos del tratado comercial con Estados Unidos. Por otra parte, se estableció el Programa para la Mejora de la Productividad y la Competitividad (PMPC), en cuyo marco se abordó la mejora del entorno de negocios y se incluyó “la creación de la institucionalidad de la política de competitividad en torno al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, y la diversificación económica” (16). Cabe recalcar que el trabajo en el área de transporte también se asumió en función de la competitividad (17).

Es evidente el interés del BID en los acuerdos comerciales, así como su cercanía con el Perú en este ámbito, en el cual destaca el proyecto de cooperación técnica para el comercio interregional para ayudar a las pequeñas empresas del país a beneficiarse del tratado de libre comercio con Estados Unidos (BID 2009, 28). Es contradictorio que posteriormente se estructuró el Programa de Compensación para la Competitividad (PCC) a fin de mitigar el impacto del mencionado tratado comercial sobre la economía de los pequeños y medianos productores (BID 2016b, 23).

En el área social también se advierte una coincidencia entre el BID y el modelo peruano, la cual se expresa en protección social y alivio de la pobreza en un sentido de focalización. Según el BID, su objetivo fue afianzar el sistema de protección social y promovió estandarizar los criterios de selección de cada programa social y los registros de beneficiarios (BID 2013b, 17-18). Entre 2009 y 2012 se efectuó el programa de reformas de los sectores sociales integrado por cuatro operaciones que totalizaron 186 millones de dólares. Estos recursos se destinaron a lo siguiente: el programa de transferencias condicionadas “JUNTOS”; el fortalecimiento de la metodología de formulación presupuestal y la operación del Sistema Integrado de Salud (SIS); el fortalecimiento del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH); y, el uso progresivo del padrón general de hogares en los programas sociales con objeto de focalización (2016b, 21).

En la temática de acceso a servicios básicos es especialmente relevante el sector de agua y saneamiento. Pero, a pesar de reconocer el déficit en cobertura, el Banco no intervino a través de proyectos de inversión, sino de préstamos programáticos para reformas de política. El énfasis

se encontraba en la gestión del sector, entendida en términos de modificaciones respecto a la política pública y generación de capacidades institucionales de los organismos públicos rectores. Se trabajó sobre la mejora de la información para la gestión; la modernización de los marcos normativos y reguladores; y, el logro de una institucionalidad más autónoma para gerenciar el recurso del agua, con objeto de descentralización. También se brindó cooperación técnica (BID 2013b, 18). Asimismo, se estableció una serie programática denominada Programa de Segunda Generación de Reformas del Sector Saneamiento, entre 2010 y 2014, por 100 millones de dólares. En el marco de la operación correspondiente a 2014, se formuló y aprobó el Plan Nacional de Inversiones del Sector Saneamiento 2014-2021 (BID 2016b, 24).

La siguiente Estrategia País se extendió entre 2012 y 2016. Se asentó sobre dos líneas de acción: contribuir a cerrar las brechas urbanas y rurales; y, estimular un crecimiento económico sostenible (BID 2016b, 9). Se establecieron como áreas prioritarias de trabajo con el sector público: inclusión social; desarrollo rural y agricultura; agua, saneamiento, recursos hídricos y residuos sólidos; vivienda y desarrollo urbano; transporte; adaptación al cambio climático y gestión de riesgos de desastres naturales; energía; gestión pública; y, competitividad e innovación. Según el BID, estas áreas se definieron a partir de “un extenso y sólido trabajo técnico y se determinó mediante un diálogo con el gobierno peruano y la sociedad civil” (9). Se aprecia un esfuerzo por proyectar una imagen de manejo técnico, pero es llamativo que se refiera a un consenso para definir las prioridades, cuando respecto al Ecuador se refería a una alineación del Banco a los objetivos ya trazados por el gobierno en el PNBV.

En 2013 el Perú contrató endeudamiento con el BID por la suma de 150 millones de dólares (MEF 2014, 8). Además, continuó realizando operaciones de administración de deuda, entre ellas un prepagó por 3567,4 millones de soles (9). Parte de los recursos para cubrir este prepagó y el realizado al BM provinieron de la emisión de bonos y del tesoro público (19). Con esta operación se redujo el riesgo cambiario, creció la proporción de deuda en soles y mejoraron las condiciones de las amortizaciones (20).

En este periodo los flujos de recursos del BID se tornaron negativos (BID 2016b). En 2013 el peso del BID se redujo al 10,7 % de la deuda externa y al 35,14 % de la deuda con las multilaterales (11). En 2014, se mantenía como el principal acreedor dentro de los multilaterales, pero seguía perdiendo espacio (MEF 2015, 10). En 2015 la deuda con el BM superó a aquella con el BID (9215,4 y 7020,1 millones de soles, respectivamente) (MEF 2016, 21). Esta situación se replicó en la contratación de nuevo endeudamiento. Con el BID se concertaron 50 millones de dólares y con el BM 350 millones (23). En 2016 la deuda con el BM se mantenía ligeramente sobre la del BID, 8733,4 y 8350,4 millones de soles respectivamente (25). Los prepagos también contribuyeron a la pérdida de espacio, por ejemplo, en 2013 se prepagaron 1342 millones de dólares (BID 2016b, 11). El Banco atribuye su repliegue a que el país consiguió una posición favorable frente al mercado de capitales y al incremento de los costos financieros del BID, ya que sus tasas de interés y comisiones eran superiores a las del BM, mientras que eran inferiores a las de la CAF, pero los costos transaccionales de esta última se mantenían por debajo. Por ello, sostiene que el BM y la CAF fueron menos afectados (11-12).

El documento de evaluación remarca la pérdida de relevancia del BID en Perú y los esfuerzos del Banco para conservarla. Entre 2012 y 2016, las aprobaciones alcanzaron la suma de 1565 millones de dólares, pero se incluyeron dos líneas de crédito contingente por 600 millones que solo se desembolsarían en caso necesario (BID 2016b, 10, 11). Así, en 2015, el país aprobó un préstamo contingente del BID por hasta 300 millones para el Programa de Gestión de Resultados para la Inclusión Social II. Se trató de un Préstamo de Apoyo a Reformas de Política bajo Opción de Retiro Diferido y se aprobó otro préstamo contingente con igual modalidad y monto denominado Programa de Modernización de la Gestión para la Cobertura Universal de Salud I (MEF 2016, 42, 87). Además de la menor presencia del BID, su trabajo aparece poco estructurado debido a que abordó múltiples temas y continuó ejecutando operaciones anteriores. Todo ello proyectó una imagen de dispersión. Respecto a los desembolsos, cabe anotar que para 2016 se había alcanzado el 100 % en nueve de las 13 operaciones aprobadas antes de la vigencia de la Estrategia (BID 2016b, 13).

En directa relación con el enfoque del BID en la vinculación con el sector privado, el Banco subrayaba el avance de las APP, en particular en lo relativo al sector de infraestructura. Se afirmaba que la normativa establecida, como la chilena, figuraba entre las mejores a nivel regional, a pesar de lo cual era preciso continuar trabajando en tal área (BID 2016b). De este modo se justifica el incluirlas como tema transversal de trabajo en la Estrategia 2012-2016 (13). La permanente búsqueda de impulsar las APP da cuenta del interés predominante que este tema ocupó en la agenda. Esto revela el sentido del modelo, pues si bien la inversión privada aporta financiamiento necesario, no puede desconocerse que esta busca réditos económicos, mientras que la inversión pública por naturaleza mantiene una perspectiva de servicio público. De este modo, puede comprenderse quién gana y quién eventualmente pierde en cada uno de los modelos. Entre 2012 y 2016, es claro el compromiso por contribuir al avance de las APP por parte del BID, incluso en sectores de servicios básicos como el de agua y saneamiento. En este ámbito figura una operación de cooperación técnica. Es decir, que no se trata únicamente de proveer recursos económicos, sino también conocimiento. La mencionada operación tenía por objeto apoyar la capacitación sobre la implementación de APP (13). Por tanto, era una conjugación de ideas y capacidades materiales. Esto también se advierte en el programa de modernización de la gestión de la inversión para la cobertura universal de salud y la cooperación técnica orientada a reforzar la implementación de APP por parte del Ministerio de Salud (13-14).

El BID justifica su participación en las APP bajo el argumento de que los financiadores externos valoran dicha intervención, ya que la consideran un sello de aprobación, que “el proyecto está bien diseñado y que se cumplirá con salvaguardas ambientales y sociales de alto nivel” (BID 2016b, 14). Tal imagen permitiría al Banco movilizar recursos externos para financiar la totalidad de los proyectos. Asimismo, el BID atribuye a los multilaterales un papel importante a la hora de financiar proyectos grandes y emblemáticos, mitigar riesgos o introducir tecnologías nuevas (14). Se trata de un discurso de legitimación de los multilaterales, con objeto de preservar su espacio, es decir, continuar soportando el orden establecido.

En el área de transporte el BID también contribuyó a la vinculación entre los sectores público y privado. Un ejemplo de ello es su participación en una concesión vial en el norte del país. El gobierno diseñó un Plan de Desarrollo de Autopistas que tenía por objeto atraer la inversión privada hacia las carreteras del país. En el marco de este plan, el gobierno concesionó por 25 años a la empresa Norvial S.A. la administración y el mantenimiento del sistema vial Ancón-Huacho-Pativilca. El BID proveyó financiamiento para la ampliación, el mejoramiento, la gestión y el mantenimiento de las carreteras. Pero su contribución no se redujo al ámbito financiero, sino que también ayudó en temas operativos de la concesión (BID 2013c, 78). En esta materia también destaca el proyecto de la línea 2 del metro de Lima debido a la posición comprometida que asumió el Banco. Se trata de un proyecto de gran magnitud en el cual participa el BID además de otras entidades. La situación peculiar del Grupo BID obedece a que aprobó una operación con garantía soberana por 300 millones de dólares y una operación sin garantía soberana por 450 millones concedidas por sus ventanillas pública y privada, respectivamente. Esto ocurrió sin parámetros que delimitaran tal doble participación (BID 2016b, 27). Según un exfuncionario de gobierno,²⁰ este tipo de financiamiento desvirtúa la APP, ya que el sentido es que el privado aporte los recursos, no que el público adquiera una deuda; por tanto, consideró improbable este tipo de arreglo, lo que da cuenta de que no siempre se conocen todas las incidencias de las negociaciones.

En el tema de competitividad consta la serie programática para la mejora de la productividad y la competitividad entre 2010 y 2014 por un monto de 105 millones de dólares. En su marco, por ejemplo, se respaldó la institucionalización del Consejo Nacional de la Competitividad y se creó el Instituto Nacional de la Calidad. El BID atribuye en parte a esta construcción institucional el avance del Perú en el ranking de Doing Business del Banco Mundial (del puesto 56 al 35 entre 2010 y 2015) (BID 2016b, 31). El Banco también concedió un préstamo por 25 millones de dólares para el Programa de Desarrollo de la Sanidad Agraria e Inocuidad

²⁰ Entrevista realizada en Lima, 10 de marzo de 2020.

Agro-Alimentaria dirigido a proseguir con la erradicación de la mosca de la fruta. Este préstamo habría ayudado al Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) a mejorar el acceso de productos agropecuarios peruanos a mercados internacionales mediante su certificación sanitaria (23). El Programa para el Control y Erradicación de la Mosca de la Fruta se implementó entre 1998 y 2014. Se encuentra información al respecto en el informe “Panorama de la Efectividad en el Desarrollo 2015” (BID 2016d, 110-112).

El área de cooperación técnica fue utilizada por el BID para proyectar sus ideas y para sostener su presencia en el país. Entre 2012 y 2016 el Perú se encontraba entre sus principales receptores, se aprobaron a su favor 70 operaciones por un monto aproximado de 52 millones de dólares, los cuales incluyen alrededor de 18 millones provenientes de la cooperación canadiense. Solo 28 de estas operaciones tuvieron relación con un préstamo. Adicionalmente, se aprobó a favor de Perú cuatro donaciones de inversión equivalentes a alrededor de 74 millones de dólares (BID 2016b, 14). Según un funcionario del BID en Perú,²¹ el país busca al Banco debido a que aporta conocimiento técnico y legitimidad a los proyectos. Esta perspectiva es compartida por la OVE, que añade que los préstamos están asociados a cooperación técnica (BID 2016c).

Entre 2012 y 2016 se mantuvo el predominio de los préstamos orientados a reformas. El 55 % de las aprobaciones con garantía soberana correspondió a PBL (BID 2016b, 14). Además, en 2015 se aprobaron Préstamos Basados en Políticas con Desembolso Diferido (16). Los préstamos formaron parte de series programáticas enfocadas en gestión pública e institucionalidad. Esto incluye planificación, gestión, eficiencia de programas y políticas, y creación de instituciones (19-20). Es decir, el Banco ejerció influencia directa sobre el aparato estatal. Muestra de ello es el establecimiento del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), que tuvo lugar en 2011 y recibió apoyo técnico del BID sin que hubiera un proyecto aprobado como marco (20). De modo que la relación entre el Banco y el

²¹ Entrevista realizada por medios virtuales, 29 de noviembre de 2019.

país continuaba siendo cercana. Según un exfuncionario de gobierno,²² el país acoge las recomendaciones del Banco en gran medida.

El BID subraya que las series programáticas con el Perú son más amplias que con otros prestatarios y que suelen cumplirse por completo a pesar de realizar ajustes para disminuir la profundidad de las reformas planificadas (BID 2016b, 20; 2016c). Además, los préstamos no tienen relación con requerimientos de liquidez (BID 2016c). Todo lo anterior evidencia la concordancia entre el Banco y el país pese al menor aporte de financiamiento. Por tanto, predominan las ideas sobre las capacidades materiales, ideas que sustentan particulares relaciones de poder. Respecto a los desembolsos, cabe anotar que su monto continuó disminuyendo debido a las menores sumas aprobadas para el país. No obstante, se avanzó en la ejecución de las operaciones pendientes, por ejemplo, se completaron ocho de 11 que habían sido aprobadas bajo estrategias anteriores (2016b, 15).

Otro tema de gran importancia para el país que coincidió con un área de interés del Banco es el relativo a desastres. El BID, en particular, abordó aquellos de origen natural con una estrategia para manejar sus riesgos (BID 2012c, 104). Con base en la información disponible, el Banco y el país trabajaron en el diseño del programa de estrategia para reducir la vulnerabilidad del Estado a los desastres. El Banco proveyó financiamiento a través de una serie de operaciones entre 2010 y 2014 por un valor de 75 millones de dólares (BID 2016b, 28). Entre los resultados resalta la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) (2012c, 104; 2016b, 28). El MEF releva que se diseñó, con el apoyo del Banco Mundial y del BID, una Estrategia de Cobertura Financiera de los Desastres de Gran Magnitud (MEF 2015, 75). En 2013, el Banco aprobó una línea de crédito bajo la facilidad Línea de Crédito Contingente para Emergencias Causadas por Desastres Naturales por un valor de 300 millones (BID 2014a, 11).

En el tema energético se logró poco avance. Se estableció una serie programática bajo la denominación Programa para el Desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible, entre 2009 y 2012, por 230 millones de dólares. El objetivo era apoyar el desarrollo de la Nueva Matriz Energética

²² Entrevista realizada en Lima, 10 de marzo de 2020.

Sustentable (NUMES). Se formuló la propuesta para dicha matriz energética, además de una evaluación ambiental estratégica, pero no hubo interés suficiente por parte de las autoridades, a lo cual se sumó la disponibilidad de gas a bajo costo para la generación de electricidad (BID 2016b, 28-29). Esta información contradice lo consignado en el informe “Panorama de Efectividad en el Desarrollo”, según el cual se alcanzaron múltiples resultados positivos, tales como un menor consumo de combustibles fósiles y una conveniente coordinación interinstitucional (BID 2015b, 73). Esto revela la orientación de cada informe y abre interrogantes acerca del verdadero alcance de los resultados.

Conclusión

Entre 2007 y 2016 la defensa del modelo neoliberal por parte del BID es menos explícita. No obstante, mantuvo su alineación con dicho modelo, así como la proyección de ideas bajo envolturas técnicas. En su discurso figura el concepto de financiamiento del desarrollo que, sin embargo, no trasluce cuál es el contenido real que se confiere al concepto de desarrollo, pues persiste la preminencia de la esfera social en el discurso, pero no en la práctica.

En el caso ecuatoriano, se evidencia la instrumentalización del BID para soportar el modelo político en términos materiales mediante la provisión de préstamos de inversión, lo cual obedeció también a la conveniente ejecución de tales proyectos por parte del gobierno, por lo que queda clara la relevancia del componente técnico. De este modo, el Banco consiguió mantener su presencia en el país a pesar de la divergencia en el plano de las ideas que se reflejó en la mínima presencia de préstamos de libre disponibilidad.

En el caso del Perú, por el contrario, se mantuvo la coincidencia ideacional, la cual se tradujo en préstamos de libre disponibilidad, en cooperación técnica y en un importante respaldo al sector privado. No obstante, también se aprecia el esfuerzo del gobierno para alcanzar mayor autonomía, lo que ocasionó la pérdida de espacio por parte del BID y la necesidad de este por adaptarse.

Capítulo 7

Interacción de la CAF con el modelo neoliberal, 2001-2006

En este capítulo se examina la interacción de la CAF con el modelo neoliberal ecuatoriano y peruano durante los primeros años del siglo XXI. Esta institución no formaba parte del grupo de multilaterales que definían las políticas a seguir, pero contribuyó a su implementación, por tanto, se convirtió en un nexo entre las esferas internacional y nacional.

Principales formulaciones de la CAF, 2001-2006

A principios del siglo XXI, la CAF consideraba que el modelo neoliberal se encontraba afianzado, por lo que afirmaba que había tomado forma una economía abierta caracterizada por una redefinición de los roles de los sectores público y privado, de la sociedad civil y de trabajadores y trabajadoras, así como por profundas reformas estructurales (CAF 2001, 37). Todo ello, según la CAF, supuestamente había traído avances a la región (CAF 2003, 61), pero no se precisaba en qué consistieron tales avances. Posteriormente, señalaba que hubo aciertos y progresos significativos en áreas clave como la fiscal y la monetaria, así como la competencia en los mercados, la apertura al comercio y una reforma del Estado (CAF 2006, 29), es decir, que se entendía por avances la implantación del modelo neoliberal. Con el mismo sentido, subrayaba el impulso nacional al sector privado, al tiempo que procuraba presentar a la esfera social como relevante (30), lo

que constituye un medio para alcanzar legitimación y, por consiguiente, consolidar el componente de consentimiento de la hegemonía.

Se formuló un discurso asentado sobre un conjunto de ideas para proyectar una imagen institucional que fuera aceptada. Se encuentra en principio una mención al crecimiento sustentable (CAF 1994) y, a continuación, el concepto de desarrollo sostenible utilizado desde 1994 (CAF 1995) con respecto a las preocupaciones ambientales (CAF 2006; 2007). Así, se incorporaron consideraciones relacionadas con la prevención y mitigación de afectaciones (CAF 2002, 40, 41). Posteriormente, se estableció el Sistema de Evaluación y Seguimiento Ambiental y Social de las Operaciones para garantizar la inclusión de criterios ambientales y sociales en todas las fases del proceso crediticio (CAF 2005, 99).

También se intentó vincular el concepto de desarrollo sostenible con la esfera social y con el modelo neoliberal, mientras se justificaba la presencia de la CAF en este contexto. Se afirmaba que esta institución se rediseñó para responder al nuevo entorno (CAF 2006, 29-30) y que había apoyado a sus miembros en su lucha por insertarse competitivamente en una economía globalizada, intentando confrontar los desafíos de la globalización desde una perspectiva humana que promoviera la sostenibilidad del desarrollo económico y la equidad social (CAF 2001, 37). Así, se refería al desarrollo humano sostenible orientado a aminorar la pobreza (CAF 2005, 30). Remarcaba la necesidad de remplazar la imagen de gasto social por una de inversión (28), lo cual resulta contradictorio cuando posteriormente señalaba que no debía buscarse únicamente incrementar el gasto público, sino una mayor focalización, calidad, pertinencia y gestión (CAF 2007, 19). La focalización del gasto social es una de las áreas de coincidencia con el BID. Para contribuir a la gestión del gasto, en 2006 se aprobaron 1345 millones de dólares para el área de administración pública (44). En el sector social se contemplaba el agua y el saneamiento, la educación y la salud, la agricultura y el desarrollo rural (CAF 2005, 30, 32).

La CAF ha procurado proyectar una imagen de institución relevante en varios aspectos. Se presentaba como una fuente de financiamiento para la región andina (CAF 2003, 2005, 2006, 2007); afirmaba que había estudiado la esfera social, por lo que se encontraba en capacidad de

construir una agenda que incluyera las necesidades y prioridades identificadas por todos los actores (CAF 2005, 28); sostenía que utilizaba su influencia intelectual y su poder de convocatoria para contribuir a la definición de políticas y planes estratégicos de acción en áreas críticas del desarrollo (91); se autodefinía como líder del proceso de renovación de la agenda regional de desarrollo sostenible (CAF 2004, 5, 79). Con tal agenda estimularía un crecimiento alto, sostenido y de buena calidad e intentaría conjugar estabilidad, eficiencia y equidad (CAF 2005, 30). Según la CAF, lo anterior constituyó su respuesta ante el nuevo contexto internacional marcado por el advenimiento de una sociedad de la información y el conocimiento (CAF 2004, 79; 2006, 33). De este modo, justificaba su participación en foros internacionales (CAF 2004, 2006).

En ese orden de ideas, se refería a una nueva estrategia de desarrollo. Es bastante difícil identificar la novedad en su contenido, ya que se fundaba en la competitividad y los mercados externos (CAF 2005, 25), es decir, una adscripción al neoliberalismo. Dicha adscripción también se evidencia en una pretendida estrategia de desarrollo de mayor y mejor inserción en la economía mundial, a la cual se agrega una dimensión social en términos de una agenda social integral. Esta última, igualmente, se abordaba a partir de una perspectiva neoliberal inscrita en una concepción de mercado. De esta forma, se sostenía que el objetivo de tal agenda era contribuir “a que los pobres y los excluidos aprovechen las nuevas oportunidades que se derivan de un crecimiento sostenido y de mayor calidad”, y que el crecimiento económico acompañado de políticas que ayudaran a que los mercados trabajaran para la gente pobre y la apoyaran con medidas que le permitieran adquirir o generar activos, constituía un mecanismo eficiente para ayudar a la población a escapar de la trampa de la pobreza y la inequidad (CAF 2004, 22).

La CAF proponía una estrategia social sostenida en tres pilares:

- la creación de oportunidades a través de la dotación de activos y mayor inclusión, con el fin de aprovechar las posibilidades que brinda el crecimiento;
- el establecimiento de una efectiva red de protección social para apoyar a la gente más necesitada en épocas de crisis; y,

- la formulación de políticas de largo plazo para preparar a las/os trabajadoras/es del futuro mediante una mejor educación, un mayor acceso a salud de calidad y un mejor funcionamiento del mercado laboral (CAF 2005, 25).

Además, se propugnaba la apertura económica al sostener que la mayor y mejor inserción internacional produciría claros beneficios para las personas más desposeídas de la sociedad, pero que estas ganancias tomarían su tiempo. Se señalaba que la indicada estrategia social debía dotar a los grupos excluidos de herramientas que les permitieran generar riqueza y aprovechar la expansión económica impulsada por el proceso de apertura comercial (CAF 2005, 29). De este modo, se intentaba legitimar el modelo y contener el rechazo debido a sus deficientes resultados sociales, de manera similar al BID. De lo anterior se desprende que la CAF concebía el desarrollo en términos de mercado, con una base de crecimiento económico y liberalización, donde el área social también se enfocaba desde tales conceptos.

En el informe de 2006 se encuentran algunas variaciones. La dimensión social fue presentada como elemento fundamental de la propuesta de desarrollo integral. Se definió una agenda de desarrollo social cuyas líneas guías fueron las siguientes: proveer financiamiento para inversión social; contribuir al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las instituciones públicas; y desarrollar un conjunto de actividades desde una perspectiva innovadora de responsabilidad social empresarial (CAF 2007, 95). Entonces puede inferirse que la intención de la CAF fue trabajar con los sectores público y privado también en la dimensión social y poner menos énfasis en la dimensión económica.

El otro concepto primordial es la integración regional que está atado al origen de la Corporación, aunque en los años noventa se inscribió en la perspectiva de la liberalización (CAF 1992, 1994). Los conceptos de desarrollo sostenible e integración regional fueron asumidos como pilares fundamentales de su misión (CAF 2004, 2006) y como sus objetivos (CAF 2002, 2004, 2005, 2006, 2007). La CAF se presentaba como un banco de comercio, de desarrollo y de inversión (CAF 2001, 18; 2002, 22). Se

encuentran planteamientos similares en los informes anuales de fines de los años ochenta e inicios de los años noventa en los cuales se explica el alcance de cada dimensión (por ejemplo, CAF 1989, 1992).

La dimensión del desarrollo podría vincularse con los múltiples programas que la Corporación llevaba adelante. Estos se clasificaban en cuatro grupos: IIRSA, Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos (PREANDINO), y Plan Puebla-Panamá, los cuales se calificaban como programas de apoyo al proceso de integración regional y al desarrollo de infraestructura y logística sostenibles. El Programa Andino de Competitividad (PAC), el Programa de Apoyo Integral a la PyME (PAI), el Programa Kemmerer de Cooperación Técnica para Entidades de Regulación Financiera, el Programa Nueva Economía y el Programa de Apoyo a la Investigación en Temas de Desarrollo fueron denominados programas para incrementar la competitividad de la región. El Programa Latinoamericano del Carbono (PLAC), el Programa de Industrias e Instituciones Financieras y Desarrollo Sostenible, el Programa de Biodiversidad (BIO-CAF), el Programa Social Sostenible y el Programa de Desarrollo Cultural se categorizaron como programas para reforzar la gestión ambiental y social. Finalmente, los programas Ética y Transparencia para el Desarrollo, Institucionalidad, Descentralización y Participación Ciudadana, Liderazgo para la Transformación: Formación de Juventud en Visión de País y Valores Democráticos se consideraron programas para fortalecer el proceso de gobernabilidad (CAF 2002, 27; 2003, 62). Posteriormente, los programas se clasificaron en los siguientes campos de acción: integración física y logística sostenibles; competitividad, productividad e inserción internacional (CAF 2004, 79); gobernabilidad, desarrollo humano y equidad; y agenda ambiental sostenible (CAF 2004, 80; 2005, 91-92). Para la CAF, estas eran las áreas en las cuales la región precisaba enfocarse (CAF 2005). Además, señalaba que sus programas estratégicos instrumentaban la respuesta ante la realidad de América Latina, de la cual aseguraba tener una clara visión (CAF 2004, 79).

Algunos programas se han mantenido, mientras otros se han modificado. Por ejemplo, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) asumió las actividades desarrolladas en el marco del PREANDINO y la CAF estableció el

Programa de Gestión de Riesgos de Desastres (CAF 2007, 32). El Programa Andino de Competitividad pasó a denominarse Programa de Apoyo a la Competitividad debido a que ya no se restringía al área andina (54), mientras que el PLAC, a través del cual se viabilizaron acciones relacionadas con el denominado mercado de carbono, se convirtió en PLAC+e al añadir un enfoque en energías alternativas y eficiencia energética (30).

Con respecto al financiamiento provisto por la Corporación para la implementación del neoliberalismo, se advierte una conjugación de ideas y capacidades materiales. A principios de siglo, afirmaba expresamente que sus principales negocios estaban orientados a reforzar los procesos de reforma estructural (CAF 2002, 19), por lo que otorgaba financiamiento para su ejecución (CAF 2002, 2006). En particular, contempló las siguientes temáticas: mantenimiento de un marco macroeconómico estable; modernización del Estado; productividad y competitividad; infraestructura productiva y comunicaciones; integración física y fronteriza; comercio exterior; mayor participación del sector privado en la actividad económica; desarrollo de la pequeña y micro empresa; consolidación de los mercados financieros nacionales y regionales; capital humano e infraestructura de carácter social (CAF 2002, 19); inserción en los procesos productivos y comerciales regionales y globales (20); estabilidad macroeconómica; y sistemas financieros (CAF 2004, 38).

Las acciones se consideraban en función del crecimiento económico y del fortalecimiento del sector privado (CAF 2006, 39). El respaldo al sector privado se canalizaba, por ejemplo, a través de la promoción de una modalidad de participación público-privada en la construcción y gestión de infraestructura (CAF 2004, 23-24; 2006, 38) y en la entrega de recursos a entidades públicas para que los canalicen hacia el sector privado (CAF 2002, 2004, 2006). Así, a través del Fondo País Ecuador se pretendía proveer financiamiento a las empresas medianas y pequeñas orientadas a la producción y exportación de productos y servicios con alto valor agregado. En el Fondo intervino el gobierno ecuatoriano a través de la CFN, la banca privada local (Banco de Guayaquil), la banca de inversión ecuatoriana (Merchantbansa) y la CAF (2005, 35). Asimismo, el fomento a la mayor participación económica del sector privado se asumía en términos de privatización. La

CAF puntualizaba que apoyaba los procesos nacionales destinados a transferir ciertas actividades económicas desde el sector público al privado, por lo que proveía recursos de manera directa a concesionarias de los Estados y a las empresas recientemente privatizadas. Igualmente, brindaba financiamiento para la adquisición de compañías y activos en proceso de privatización (CAF 2002, 20, 22). El respaldo de la CAF a las privatizaciones es explícito desde los años noventa (CAF 1994). Lo anterior evidencia la utilización de las capacidades materiales en favor de la concreción de ciertas ideas, lo cual, al mismo tiempo, encubrió la dimensión del poder, mientras se obviaba mencionar a los grupos que realmente se beneficiaron de estos procesos. Algunos de los planteamientos indicados revelan coincidencias con el BID, por ejemplo, el interés por la estabilidad económica, la modernización del Estado y el fortalecimiento institucional, aunque no se explicita cuál es el alcance. Respecto al proceso de modernización del Estado, se afirmaba que la consolidación de las economías competitivas no podría avanzar si no se generaban las instituciones estatales apropiadas (CAF 2006, 39). La cercanía con el BID también se expresó en algunas acciones conjuntas (CAF 2002, 23).

Cabe anotar que se mantuvo el financiamiento al sector público, el cual comprendía al gobierno, las instituciones públicas, y las empresas públicas y mixtas (CAF 2002, 21; 2003, 82; 2005, 111; 2006, 119; 2007, 112). La cooperación técnica también se empleó para transferir ideas neoliberales. Esta reviste tres modalidades: rembolsable, no rembolsable y de recuperación contingente. Se definían como sus objetivos los siguientes: apoyar las reformas para la modernización del Estado que adelantan los gobiernos; respaldar los procesos de privatización, descentralización administrativa y fortalecimiento institucional de las empresas estatales, para que se adapten a los procedimientos de competitividad; promover la oferta exportable y de inversiones; desarrollar e integrar los mercados de capitales de la región. También se añadieron otras temáticas tales como la protección del ambiente, así como los programas culturales, comunitarios y artesanales de alto impacto social, productivo e integracionista (CAF 2003, 85; 2005, 113).

La Corporación otorgaba préstamos de largo plazo enfocados en la infraestructura (CAF 2003, 27; 2004, 40) y préstamos de corto y mediano plazo para financiar las operaciones de comercio exterior (CAF 2003, 28).

Posteriormente, se mantuvo la clasificación por plazo, pero no consta la distinción del objetivo (CAF 2005, 2007). A partir de 2003, los informes anuales incluyen una categorización en función del riesgo crediticio –soberano y no soberano– que se vinculaban con los sectores público y privado, respectivamente (CAF 2004, 2005, 2007).

Según la Corporación, durante los años setenta y ochenta primaron los préstamos de corto plazo con fines comerciales, mientras que la infraestructura era marginal, pero esta fue cobrando importancia desde los años noventa (CAF 2006, 36). Así, aquella de alcance transfronterizo se ha atendido desde 1992 en el marco del concepto de logística competitiva (CAF 2001, 38; 2006, 34), por consiguiente, se la vinculaba con la competitividad, otra de sus prioridades. A partir del año 2000 la infraestructura se enmarcó en la IIRSA (CAF 2003, 2004, 2006). En el siglo XXI la infraestructura se consolidó como el enfoque principal de la Corporación (CAF 2002, 2004, 2005, 2006). En tal ámbito se incluyen tanto los proyectos de alcance nacional como aquellos de alcance transfronterizo. En 2002 el área de infraestructura recibió el mayor porcentaje de financiamiento. El 50 % de la cartera se orientó a proyectos relacionados con transporte, almacenamiento y comunicaciones, así como al suministro de electricidad, gas y agua (CAF 2003, 29). También se atendió la infraestructura social para la enseñanza, los servicios sociales y de salud, y la infraestructura agrícola (30). Al término de 2003 esta área representaba el 72 % y a fines de 2004 el 75 % de la cartera total de préstamos (CAF 2004, 73; 2005, 85). En 2004 más del 50 % de la cartera se dirigió al transporte, el almacenamiento y las comunicaciones junto con el suministro de electricidad, gas y agua, mientras que un 30 % correspondió a la enseñanza y a los servicios sociales y de salud (CAF 2005, 53). En 2005 y 2006 esta área recibió alrededor del 50 % (CAF 2006, 55; 2007, 40). Adicionalmente, se ha vinculado la llamada infraestructura prioritaria con el papel anticíclico de la Corporación (CAF 2001, 25) sin profundizar en el valor anticíclico de este financiamiento. Podría deducirse que es beneficioso para los países recibir recursos en épocas donde este no fluye de otras fuentes, pero no es claro si la infraestructura es el área que más lo necesita, es decir, que no se explica de qué modo el financiamiento para infraestructura contribuye a

mitigar las condiciones críticas, probablemente esto obedecería a circunstancias específicas.

En relación directa con la utilización de las ideas se encuentra la construcción de conocimiento. La CAF ha desplegado esfuerzos en este sentido mediante la realización y publicación de múltiples estudios sobre diversas materias (CAF 2004). Asimismo, se procuró construir una imagen de formulación de pensamiento autónomo proyectada mediante su discurso. Esto se desprende, por ejemplo, de la afirmación de que en su interior se estaba generando pensamiento crítico que sustentaba el diseño de su propia agenda de investigación en temas de desarrollo y un plan de acción estratégico en áreas críticas (CAF 2004, 79; 2006, 33). De esta manera, se habría consolidado una amplia base de investigación y reflexión sobre los temas de desarrollo que le permitía redimensionar su propio accionar en áreas estratégicas para sus países accionistas (CAF 2004, 5). En el informe de 2003, entre dichas áreas figuran las siguientes: el transporte; la estabilización macroeconómica; el mejoramiento en la productividad y competitividad; el fortalecimiento productivo y financiero; y la atención a las necesidades de la población más vulnerable (48). Del informe de 2004 se desprenden las necesidades básicas, el medio ambiente y la infraestructura; la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales; la competitividad, el sector productivo y las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyME); y la gobernabilidad y el capital social (CAF 2005). En el informe del siguiente año figura como línea estratégica el apoyo a la implantación de una agenda renovada de desarrollo para la región (CAF 2006, 27), al tiempo que se califican como áreas estratégicas y prioritarias la reforma institucional, la infraestructura, la energía, el desarrollo social y el medio ambiente (40). Asimismo, se encuentran menciones al área estratégica de infraestructura económica y a la de gobernabilidad, competitividad y capital social (CAF 2006). En el informe de 2006 constan como áreas estratégicas la competitividad, la integración, el desarrollo social, la gobernabilidad, las microfinanzas, la cultura, el desarrollo comunitario y el medio ambiente (CAF 2007, 73). Se dejó al margen la infraestructura que, sin embargo, aparece entre las principales actividades (80). Todo esto da cuenta de la poca consistencia en las definiciones: es un discurso inestable.

Más allá de las categorizaciones, se encuentran algunas regularidades como el acento en la infraestructura y la competitividad.

Históricamente, los miembros de la CAF no han incumplido sus obligaciones con ella, lo cual ha influido sobre la imagen de la Corporación ante las agencias calificadoras de riesgo, las mismas que han elevado, constantemente, su calificación. Además, no se encuentra atada a los intereses de los países desarrollados.¹ Estas particularidades le han permitido proyectar una imagen de entidad confiable ante el contexto externo y una de cercanía con sus accionistas. La CAF se ha referido a sí misma como el “emisor frecuente latinoamericano con la más alta calificación de riesgo” (CAF 2006), lo cual atribuye a la solidez y estabilidad tanto de sus resultados operativos (CAF 2006, 85; 2007, 79), como de los indicadores financieros (CAF 2017d); al manejo prudente de sus políticas de crédito; y a la actuación independiente en la esfera política (CAF 2006, 2007, 2017d). El último punto da cuenta de una imagen despolitizada. Tal pretendida neutralidad política también se evidencia en el relacionamiento con sus miembros. De acuerdo con Soledad Barrera,² la CAF se maneja técnicamente, lo cual se refleja en la concesión de financiamiento independientemente de la orientación política del prestatario.

De manera recurrente se ha relevado la calificación crediticia de CAF (CAF 2006, 2007, 2017d, García 2014). Al respecto, Humphrey (2018) afirma que esta institución opera exitosamente en una región de renta media como América Latina con una calificación de bonos AA-, de lo cual infiere que una calificación AAA no necesariamente es esencial para conseguir objetivos de desarrollo. Con base en lo anterior, se afirma que la CAF mantiene un modelo alternativo que contrasta con el de otros bancos, al asumir el margen ofrecido por una calificación inferior a AAA (Molinari y Patrucchi 2020, 606).

La CAF proyecta su imagen de cercanía a sus miembros mediante la afirmación de que alinea su agenda con las prioridades de aquellos. Esto se procura mediante las misiones de programación y los documentos de

¹ Entrevista a Soledad Barrera a través de medios virtuales, 21 de marzo de 2020.

² Entrevista a Soledad Barrera a través de medios virtuales, 21 de marzo de 2020.

estrategia país, los cuales son definidos como instrumentos “para conciliar y coordinar los negocios y actividades de la Corporación con las prioridades nacionales” (CAF 2002, 28; 2003, 63). Tales misiones se envían al inicio del periodo de gobierno con el objetivo de que exista una concordancia entre lo requerido por el país y la capacidad de la Corporación de proveer financiamiento y asistencia (CAF 2006, 30). Esto da cuenta de la necesaria vinculación de la perspectiva política del país, bajo la cual este define sus objetivos, y las capacidades materiales expresadas en el financiamiento que la Corporación puede canalizar. Cabe anotar que no ha sido posible acceder a dichos documentos. A este respecto, Soledad Barrera, en la entrevista antes citada, remarca que un problema de la CAF es la reserva con la que se trata la información.

Los informes anuales de la CAF, de modo similar a los del BID, contenían diagnósticos de la región y referencias específicas a los países. En el año 2000 se describía el contexto de crisis, mientras se continuaba defendiendo el modelo neoliberal. Así, se sostenía que se mantenía el compromiso de avanzar con las reformas, que la crisis había limitado su avance, pero no había retrocesos (CAF 2000, 7). En el informe de 2003, se reconocía la creciente presión social y se la responsabilizaba de haber socavado el capital político necesario para proseguir con las mencionadas reformas (CAF 2004, 10). Se admitía que se experimentaba tasas bajas de crecimiento económico, altos niveles de pobreza y desempleo, problemas de competitividad y vulnerabilidad externa (CAF 2002, 10; 2003, 9). Pero se procuraba presentar tal situación como una consecuencia del “escepticismo sobre la dirección del modelo económico vigente y cierta fatiga respecto a las reformas estructurales” (CAF 2002, 10). De este modo, se evitaba considerar la incidencia del modelo político sobre la sociedad, es decir que se utilizaba el discurso para acentuar ciertos aspectos y obviar otros, con lo que se estableció un encuadre.

Asimismo, se asumía que las reformas estaban en riesgo debido a los escasos beneficios para la población, pero se omitía discutir la pertinencia del modelo. Para enfrentar la situación, la CAF proponía una agenda basada en el crecimiento económico. Destaca el hecho de que se planteaba que este crecimiento debía ser equitativo. Otros aspectos no muestran un

cambio de enfoque, entre ellos, la estabilidad macroeconómica, la eficiencia microeconómica y el mejoramiento de la competitividad, si bien se agregan consideraciones sobre la inclusión social, la sostenibilidad ambiental, el fortalecimiento institucional y una mayor transparencia (CAF 2003, 10), lo cual puede asumirse en términos de incorporar ideas para recuperar legitimidad.

En 2005 la CAF remarcaba el mejoramiento económico de la región, pero reconocía que este no estaba incidiendo sobre la situación social (por ejemplo, persistían altos niveles de pobreza, desempleo y desigualdad). Tal situación se percibía como una limitante al crecimiento económico sostenible y se señalaba que para superarla se precisaba un mayor y sostenido crecimiento económico. Adicionalmente, se afirmaba que para lograr un desarrollo equitativo sostenible se necesita la inclusión y la equiparación de oportunidades (CAF 2005, 10). Lo anterior revela cierta confusión conceptual entre crecimiento y desarrollo. Además, parece afirmarse que los problemas sociales son consecuencia del bajo crecimiento y que el bajo crecimiento es consecuencia de los problemas sociales, es decir, un razonamiento circular. De este modo se evitaba abordar las verdaderas causas de las problemáticas que afectan a la sociedad, mientras se mantenía el acento en el crecimiento económico.

En los últimos años del periodo analizado, la CAF continuaba ofreciendo soporte al modelo neoliberal. Por ejemplo, se pretendía posicionar los tratados comerciales como potenciales refuerzos al contexto favorable que atravesaba la región y se persistía en la promoción de las reformas estructurales (CAF 2006, 10; 2007, 10), para lo cual se proporcionaba tanto financiamiento como asesoría. En 2004 se asignaron a esta materia 735 millones de dólares, equivalentes al 26 % del total aprobado (CAF 2005, 49). Entre 2003 y 2005, el mayor porcentaje de recursos de la CAF se otorgó a Colombia (23, 24 y 26 %). Los demás países andinos figuran en el siguiente orden: Perú (21, 23 y 23 %), Ecuador (18, 17 y 17 %), Venezuela (17, 17 y 15 %) y Bolivia (13 % durante los tres años) (CAF 2004, 73; 2005, 85; 2006, 87). En 2006, este orden varió quedando en primer lugar Perú con un 22,3 %, seguido de Venezuela (21,3 %), Colombia (20 %), Ecuador (16,9 %) y Bolivia (12,6 %) (CAF 2007, 81). Las políticas de la

Corporación determinaban un límite del 30 % para un solo país (CAF 2004, 2005, 2006, 2007).

En 2002 se aprobó un incremento del capital autorizado, con lo que este alcanzó los 5000 millones de dólares (CAF 2003, 53). Existieron tres clases de acciones: A, B y C. Las primeras correspondían a los gobiernos o instituciones públicas, semipúblicas o de derecho privado con finalidad social o pública de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; cada una confería el derecho de representación de un director principal y su respectivo suplente en el directorio de la Corporación. Las segundas eran suscritas por los gobiernos o instituciones públicas, semipúblicas o privadas e instituciones financieras privadas de los países andinos antes mencionados, atadas al derecho de representación en el directorio de la Corporación. Las últimas estaban abiertas a personas jurídicas o naturales de países que no formaban parte del área andina, con el derecho de representación de dos directores principales y sus suplentes en el indicado directorio (CAF 2003, 108; 2005, 134). Por consiguiente, los países no andinos se incorporaron a la CAF bajo la serie C.³ En 2005 se suscribió una modificación al convenio constitutivo en función del nuevo alcance espacial, para permitirles adquirir la categoría de miembros plenos (CAF 2006, 5, 30). Con esta modificación, las acciones de la serie A son suscritas por el gobierno de cada uno de los países miembros, por las instituciones públicas, semipúblicas o de derecho privado con finalidad social o pública designadas por dicho gobierno. La serie B corresponde a los gobiernos o las entidades públicas, semipúblicas o privadas de los países miembros, mientras que la serie C está integrada por personas jurídicas o naturales de fuera de los países miembros (CAF Convenio Constitutivo, art. 5).

Soporte de la CAF al modelo neoliberal ecuatoriano, 2001-2006

La CAF relevaba que en 1999 Ecuador sufrió un decrecimiento del 7,3 %. Durante esta crisis respaldó al país en varios campos: energía, vialidad, agua potable, riego, control de inundaciones, regulación ambiental, infraestructura,

³ Entrevista a Soledad Barrera a través de medios virtuales, 21 de marzo de 2020.

salud y productividad (CAF 2000, 41). Por ejemplo, se concluyó la Central Hidroeléctrica Daule Peripa (41). También se otorgó un crédito al Estado para los proyectos de infraestructura básica, pero resulta llamativo que la Conferencia Episcopal se encargaba de la ejecución (42), además, la Corporación proveyó 30 millones de dólares para actividades de importación y exportación como parte del Programa de Financiamiento del Comercio Exterior (50).

En el área de competitividad, prioritaria para la CAF, en 2001 se realizaron estudios destinados a identificar y fortalecer agrupamientos industriales (CAF 2002, 34). En el tema ambiental, se concedió un crédito de 13 millones de dólares para las obras de descontaminación del Estero Salado (51) y la Corporación contribuyó a la creación de una Oficina de Cambio Climático (41). Adicionalmente, en el ámbito de la gestión de riesgos, la CAF remarca su contribución en la propuesta del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo en 2004 (CAF 2005, 102). La Corporación también destacaba el programa conjunto que llevaron a efecto los multilaterales revisado en el capítulo 5. Tal programa habría incluido el apoyo crediticio y el soporte, con recursos no reembolsables, para el fortalecimiento de los sistemas de vigilancia y control (CAF 2000, 41). El monto global del programa fue 2045 millones de dólares. El mayor porcentaje, equivalente a 700 millones, se encontraba a cargo de la CAF. En 2001 había entregado 200 millones que se destinarían a la estabilización macroeconómica, al fortalecimiento del sistema financiero, a la reforma del Estado, a la reforma en el área tributaria y la implementación de la dolarización (CAF 2001, 50). Ese año, la CAF aprobó un préstamo de 25 millones de dólares con el fin de reforzar la estabilidad del sistema financiero al contribuir a su regulación y al desarrollo del mercado de capitales (CAF 2002, 51). La dolarización también fue respaldada por la CAF mediante un discurso de legitimación. Afirmaba que esta trajo estabilidad cambiaria y monetaria (CAF 2001, 9). Con la posterior consolidación de tal estabilidad habría continuado la recuperación económica (CAF 2002, 10). En 2001 se alcanzó un crecimiento del 5,4 % (2002, 11), en 2002 este fue del 3,3 % (CAF 2003, 12) y el 6,6 % en 2004 (CAF 2005, 14).

La CAF atribuía el crecimiento a la estabilidad macroeconómica y financiera relacionada con la dolarización y el buen nivel de los precios del petróleo (CAF 2002, 10). Pero su perspectiva es más amplia, pues reconocía

que también sostenían el crecimiento los ingresos derivados del OCP y las remesas. Además, puntualizaba que estas últimas constituían el segundo rubro de ingreso de divisas luego del petróleo (CAF 2003, 12). Se persistía en la defensa del modelo neoliberal bajo el argumento de que no hubo mayor crecimiento debido al limitado avance de las reformas, si bien se subrayaba que el incremento de las importaciones afectó a la industria ecuatoriana. Asimismo, se remarcaba que en ese año el Ecuador no había suscrito un acuerdo con el FMI, lo cual se atribuía a la “falta de consensos para llevar adelante correctivos al manejo macroeconómico, principalmente en el orden fiscal y financiero” (13). Entonces, se revela el vínculo con el contexto internacional caracterizado por una cierta alineación con el Fondo.

Las acciones de la Corporación para contribuir al proceso de paz entre Ecuador y Perú se inscriben en el campo de la integración regional, para lo cual se comprometió a aportar 500 millones de dólares destinados a financiar proyectos de integración fronteriza. Además, fue designada como administradora del Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo Ecuador-Perú (CAF 2000, 44). En el año 2000 entregó 25 millones al Ecuador para este programa (CAF 2001, 50) y, posteriormente, continuó respaldando la integración entre los dos países (CAF 2002, 28). Dentro del área de integración regional, la CAF también contemplaba aquellos temas vinculados con el comercio internacional. Así, resaltaba el apoyo brindado al país en la negociación sobre el ALCA y la promoción comercial (CAF 2004, 57).

En la tabla 7.1 se muestran los montos de las aprobaciones, los desembolsos y la cooperación técnica durante este periodo. En 2001 el respaldo de la CAF al Ecuador se enfocó en las áreas de estabilidad económica, el mejoramiento de la infraestructura y la competitividad, y las actividades productivas generadoras de divisas (CAF 2002, 51). Entre las aprobaciones figuran siete préstamos por 265 millones de dólares, de los cuales tres estaban destinados a los proyectos viales, tres al agua y el saneamiento y uno a las telecomunicaciones (33).⁴

⁴ En los documentos no siempre se explicitan los porcentajes de financiamiento soberano y no soberano.

La CAF afirma que en 2002 se consolidó como la principal fuente de financiamiento multilateral para el país. Entonces, la mayor parte del financiamiento se concentró en proyectos de infraestructura (CAF 2003, 37). Dentro de su propuesta para crear condiciones más adecuadas para promover la productividad y la competitividad, destinó 100 millones de dólares al Programa Multisectorial de Inversión Pública, el cual contiene un conjunto de proyectos de infraestructura en diversas provincias del país y distintos sectores de la economía. Se identificaron como prioritarios el transporte, la educación, la salud, el bienestar social, el agua potable y el saneamiento. La orientación neoliberal de la CAF se revela en su diagnóstico del país cuando planteaba como retos mejorar la competitividad, conseguir acuerdos comerciales y mejorar el ambiente de negocios para atraer la inversión (CAF 2005, 16).

En 2005 los precios del petróleo se incrementaron aún más. El barril alcanzó un promedio de 55 dólares (CAF 2006, 12). Respecto de este tipo de recursos, la CAF señalaba que la falta de ahorro profundizaba el carácter procíclico de la política (20). Esta mención alude a los países petroleros en general, pero cabe recordar que en Ecuador se eliminó el FEIREP en esa época. Como ya se ha señalado, es importante lo que se menciona y lo que se omite. En este aspecto, la CAF evita cualquier alusión a la poca incidencia social del crecimiento económico durante estos años.

Respecto al año 2006, la CAF destacaba los resultados positivos y subrayaba que aquel año el crecimiento se sustentó en las actividades no petroleras, el impulso al consumo interno y la inversión pública (CAF 2007, 16). Nuevamente, se evita mencionar la incidencia de las políticas apartadas del modelo neoliberal adoptadas por el gobierno.

De la cartera total que la CAF mantenía con Ecuador en 2003, el 42 % estaba destinado al transporte, el 8 % a la generación eléctrica, el 8 % a la provisión de agua, riego y saneamiento, y el 5 % a los servicios comunitarios, la educación y la salud, todo lo cual corresponde a infraestructura, sector que, por tanto, abarcaba el 63 % de la cartera. Un 24 % se destinó a inversión y a capital de operación en el sector empresarial y el 13 % restante a manufactura, turismo y administración pública, en donde se incluye el apoyo para la estabilidad macroeconómica. En 2003 se aprobó,

a favor del país, 438 millones de dólares, mientras que los desembolsos correspondieron a 359 millones. Del monto total de aprobaciones, 360 millones se otorgaron al Estado bajo la llamada categoría de riesgo soberano con el objetivo de apoyar los esfuerzos del gobierno por mejorar el ambiente macroeconómico e institucional del país, así como al desarrollo de infraestructura y competitividad. Cien millones se dirigieron al programa económico del gobierno y 260 a un programa sectorial de transporte y competitividad (CAF 2004, 55).

En 2004 el 42 % de la cartera se concentró en transporte, el 5 % en generación eléctrica, el 11 % en la llamada infraestructura social compuesta por agua, riego, saneamiento, educación y salud. Todos estos sectores se recogen en el área de infraestructura y representaron el 58 % de la cartera. El 21 % se destinó a proyectos de inversión y a préstamos para comercio y capital de operación en el sector empresarial, y el restante 21 % a manufactura, turismo y administración pública; en este último se incluye el apoyo a la estabilidad macroeconómica (CAF 2005, 65). En la categoría de riesgo soberano se ubicaron 213 millones, de los cuales, 93 millones se destinaron a infraestructura vial y 40 millones a infraestructura para el desarrollo social; se atendió en particular la provisión de agua potable y saneamiento en el sur del país, así como la educación y conservación ambiental. El sector de estabilidad macroeconómica y reformas estructurales fue el que recibió el mayor volumen de recursos: 120 millones de dólares para financiar la estrategia de reforma estructural para el crecimiento sostenido con calidad planteada por el gobierno. Esta incluía acciones vinculadas con el control del gasto público y la gestión del endeudamiento (65), es decir, que se utilizaba deuda pública supuestamente para trabajar la gestión del endeudamiento público. Asimismo, resalta que la suma de los montos supera el valor de 213 millones que consta como el total del riesgo soberano.

En 2005 se aprobaron 107 millones de dólares para obras relacionadas con el transporte urbano. Se otorgó un préstamo de 250 millones para las actividades destinadas a incrementar la eficiencia, sostenibilidad financiera y competitividad de las empresas eléctricas, lo cual incluía ampliar la capacidad de generar electricidad a menores costos. En el área de desarrollo social figuran 202 millones de dólares donde se contemplaba, por

ejemplo, una mayor cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento y el incremento de la calidad de la educación pública de nivel básico en zonas rurales (CAF 2006, 67).

En 2006 se destinaron 117,5 millones de dólares a infraestructura económica, específicamente al transporte urbano, y 200 millones al área de desarrollo social donde consta el proyecto de universalización de la salud y mejoramiento de la educación básica. Ese año el área de estabilidad macroeconómica y reformas estructurales absorbió el mayor volumen de recursos aprobados: 525 millones. Estos tenían por objeto coadyuvar a las acciones relacionadas con la sostenibilidad fiscal, la mejor ejecución del gasto público, avances en la gestión de deuda pública, y logística en temáticas de inserción internacional (CAF 2007, 61). Al igual que respecto al año 2004, persiste la interrogante sobre la gran cantidad de recursos de endeudamiento dedicados a la gestión del gasto y la deuda y, por tanto, sobre las prioridades de desarrollo.

En este periodo también se ofreció cooperación técnica no reembolsable. El informe anual de 2001 no especifica su destino, simplemente señala que los recursos sirvieron para financiar programas ambientales y de fortalecimiento institucional, proyectos de desarrollo, ética y democracia, cultura, estrategias y políticas orientadas a buscar soluciones para enfrentar la crisis económica, financiera y social del país (CAF 2002, 51).

Tabla 7.1. Deuda CAF Ecuador, 2001-2006

Año	Aprobaciones (millones USD)	Riesgo soberano (millones USD)	Desembolsos (millones USD)	Cooperación técnica no reembolsable (millones USD)
2001	356	n. d.	371	1,4
2002	407	n. d.	221	0,895
2003	438	360	359	2
2004	338	213	298	4
2005	815	559	340	2,35
2006	1024	843	504	1,024

Fuentes: Informes anuales de CAF, 2001-2006.

En 2002 este tipo de operaciones se enmarcaron en el Programa de Gobernabilidad y se destinaron a la institucionalidad, descentralización y participación ciudadana; los diálogos de concertación y consenso; el desarrollo sostenible; la competitividad; la preservación del medio ambiente; la integración económica y comercial; el fortalecimiento del sistema financiero y los mercados de capital; la promoción de la inversión privada en la región fronteriza ecuatoriano-peruana; la recuperación del patrimonio cultural y el fomento de la cultura nacional (CAF 2003, 37). La Corporación también asesoró al gobierno ecuatoriano sobre calificación de riesgo y relacionamiento con las agencias calificadoras (2002, 28).

Entre 2003 y 2006 los recursos de cooperación técnica provinieron del FAT, del FEE y del Fondeshu y se destinaron para la gobernabilidad y la competitividad (CAF 2004; 2005; 2006; 2007), es decir, para brindar soporte al modelo político. En 2003 y 2004 constan como objetivos de esta cooperación la integración, el desarrollo cultural y las microfinanzas (CAF 2004, 55; 2005, 66) que se consideran parte del área estratégica relacionada con la gobernabilidad y el capital social (CAF 2005, 66). En 2005 también figura el desarrollo social y comunitario (CAF 2006, 68) y la responsabilidad social en 2006 (CAF 2007, 62). Dentro del Programa de Gobernabilidad se desarrolló, durante varios años, el programa de capacitación denominado Gobernabilidad y Gerencia Política (CAF 2003, 71; 2004, 84; 2005, 38, 66; 2006, 69; 2007, 62). Este se realizaba con apoyo de la universidad George Washington (CAF 2003, 71). A partir de 2003 se sumaron varias universidades locales y el programa se ejecutó en todos los países andinos (CAF 2004, 84; 2005, 38). En 2002 y 2003 el objetivo fue crear una masa crítica de profesionales capaces de entender la relación entre lo político y lo técnico (CAF 2003, 71; 2004, 84). Con respecto al programa de 2004 se señala que el objetivo es entrenar, a nivel institucional, a una masa crítica de líderes y sus equipos de apoyo en gestión de gobierno y dinámica política (2005, 38), con lo que se dejó al margen la relación entre las esferas técnica y política. Además, este programa comporta un proceso de transferencia de ideas.

En 2005 y 2006 se ejecutó el Programa Municipios Eficientes y Transparentes (MuNet) (CAF 2006, 69; 2007, 63). En 2006, aparte de los

programas de capacitación indicados, se menciona el Plan Nacional de Política Exterior y el Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos (CAF 2007, 63). En este ámbito también se inscribe el apoyo de la CAF durante las negociaciones del tratado de libre comercio entre los países andinos y Estados Unidos. La CAF afirma que contribuyó al fortalecimiento de las capacidades del equipo negociador ecuatoriano, brindándole las herramientas técnicas necesarias para la definición de estrategias y la adopción de posiciones en las mesas de negociación (CAF 2005, 67). En directa relación, la CAF destacaba su participación en las iniciativas orientadas a “adecuar al sector productivo y a la normativa vigente los compromisos y requerimientos derivados del nuevo entorno comercial producto de los acuerdos en proceso de negociación” (65).

En 2006 cabe destacar el establecimiento del instrumento de blindaje de inversiones sociales, cuyo objetivo declarado era cubrir el servicio de la deuda sin descuidar la inversión de carácter social. La CAF señalaba que el Segundo Programa de Apoyo a la Inversión Social en el Ecuador (PRAISE II) por 200 millones de dólares incluía una estrategia para asegurar la disponibilidad de recursos para la universalización de la educación básica y la expansión de los servicios básicos de salud a las poblaciones de menores recursos (CAF 2007, 97). Es importante que se pretendiera mantener los programas sociales, pero es evidente que el pago de la deuda figura en primer plano.

Finalmente, el papel de nexo entre los contextos nacional e internacional ejercido por la CAF se advierte en la administración del Fondo Canje de Deuda por Inversiones Sociales celebrado entre España y Ecuador por un monto de 50 millones de dólares. Dicha administración se confirió a la Corporación después de un proceso en que compitieron las principales agencias de financiamiento multilateral y bilateral que trabajaban en la región (CAF 2007, 98). Los recursos provinieron de la condonación de deuda bilateral por parte de España a favor de Ecuador. Por este medio, los fondos originalmente destinados al pago de la deuda se redireccionaron hacia educación (CAF 2008, 91).

En el periodo 2001-2006, la CAF figura como la institución multilateral que aprobó el mayor número de proyectos (38) y el mayor volumen

de recursos (aproximadamente 2600 millones de dólares) para Ecuador (BID 2008a, 19). Estos datos constan en un documento de evaluación del BID, mientras que en el informe anual de la CAF de 2006 se indica que entre 2002 y 2006 las aprobaciones totalizaron 3023 millones de dólares y los desembolsos 1723 millones (CAF 2007, 62). El BID subraya que el posicionamiento de la CAF como la principal fuente de financiamiento alternativa obedece a su mayor rapidez en la preparación de proyectos, así como a sus menores costos de transacción y exigencias técnicas (BID 2008a, 19). Entre 2003 y 2007 las aprobaciones de la CAF a favor de Ecuador ascendieron a 3705 millones de dólares y los desembolsos alcanzaron 2916 millones (CAF 2008, 48).

En síntesis, durante los primeros años del siglo XXI, la CAF constituía un mecanismo financiero regional relevante para el país, cuyos aportes se concentraron en infraestructura, reformas de tipo neoliberal y algunos temas sociales.

Respaldo de la CAF al modelo político peruano, 2001-2006

A principios del siglo XXI, la CAF relevaba su papel como la principal entidad de financiamiento externo y como el brazo fundamental para el desarrollo del Perú (CAF 2002, 53). Destaca su participación en los proyectos de inversión pública direccionados a mantener la estabilidad macroeconómica y reducir la pobreza (CAF 2002, 53; 2003, 39). La tabla 7.2 muestra los montos de las aprobaciones, los desembolsos y la cooperación técnica entre 2001 y 2006. En 2001, entre las aprobaciones, figuran 500 millones de dólares correspondientes a dos programas multisectoriales de inversión pública. Se trató de créditos para proyectos sociales que incluían el acceso a los servicios de salud, la mejora de la calidad educativa, el saneamiento comunitario y los programas de energía y transporte. Parte de estos recursos se entregaron al FONCODES para que los canalizara. Además, el país recibió 20 millones de dólares en concepto de préstamo de emergencia para atender la situación ocasionada por el terremoto de ese año (CAF 2002, 33, 53). En 2002 se destinaron

250 millones al Programa Multisectorial de Inversión Pública 2002 con idénticos objetivos a los señalados respecto de 2001, incluso la canalización por parte del FONCODES (CAF 2003, 39).

La CAF, junto con el BID, el BM y las Naciones Unidas, financió la llamada Carta de Navegación del Perú, en la cual constaba una agenda de 40 temas para orientar el desarrollo (CAF 2002, 28), pero esta no se menciona ni en el Acuerdo Nacional ni en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. En el área de integración, además del antes mencionado respaldo al proceso Perú-Ecuador, la CAF apoyó el proceso entre Perú, Brasil y Bolivia. Asimismo, trabajó con el gobierno en temas de infraestructura enmarcados en la IIRSA (CAF 2003, 39).

En cuanto a la competitividad, un ámbito prioritario para la CAF, en 2001 se realizaron estudios destinados a identificar y fortalecer los agrupamientos industriales relativos al algodón y los camélidos (CAF 2002, 34). Asimismo, dentro del PAC se ofreció apoyo a los proyectos del portal de comercio y gobierno electrónicos para la simplificación de los trámites del Ministerio de Trabajo (CAF 2004, 61). En el marco de este programa, igualmente consta el apoyo de la CAF en aspectos relacionados con el tratado comercial con Estados Unidos, entre ellos, por ejemplo, la promoción de una agenda interna para la apertura comercial (CAF 2005, 71). Adicionalmente, la Corporación proporcionó respaldo financiero y técnico tanto en la negociación como en la implementación de algunas medidas después de la suscripción de dicho tratado (CAF 2006, 73).

En 2002 Perú alcanzó un crecimiento del 5,2 % (CAF 2003, 12) y en 2003 fue del 4 %. La CAF atribuía el crecimiento de estos dos años a la estabilidad macroeconómica y al mejor acceso del sector privado al crédito (CAF 2004, 12), pero no aludía a las políticas activas que se estaban implementando. Según la CAF, en aquella época los retos fiscales de la economía peruana eran aumentar la base tributaria y manejar las presiones fiscales que conllevaba el proceso de descentralización y los pasivos por concepto de pensiones (14).

A fines de 2003, de la cartera total que mantenía la CAF con Perú, el 29 % correspondía a infraestructura de transporte, energía, telecomunicaciones y distribución de agua, y el 45 % a la llamada infraestructura

social que incluye salud y educación. En el informe se indica que salud y educación sumaban el 45 %, pero se asignó el 32 % a salud y el 5 % a educación. El 26 % de la cartera se enfocaba en la minería, las industrias manufactureras, la administración pública y otros sectores de la actividad económica (CAF 2004, 59).

La CAF indica que, en 2003, el destino de su financiamiento obedeció a su definición de las áreas estratégicas en lugar de mencionar si hubo algún acuerdo con el país. Estas áreas son las siguientes: inversión social, sectores transporte y energía; mejoramiento en la productividad, gobernabilidad y competitividad; y fortalecimiento productivo y financiero. No obstante, menciona que la Corporación trabajó con el gobierno en el diseño de un programa enmarcado en el área de inversión social. El indicado programa abordaba el saneamiento, la agricultura, la energía, mujer y desarrollo social, la educación y la salud, y planteaba como su objetivo fomentar la creación de fuentes sostenibles de riqueza y empleos, eliminando la visión asistencialista en la intervención del Estado (CAF 2004, 59). Respecto a la reforma del Estado y la gobernabilidad, según la CAF, se apoyaron actividades que enfatizaban el logro de una gestión pública eficiente y una descentralización sostenible, gradual y eficaz (5), pero no se explica en qué consiste esto, por ejemplo, qué clase de actividades se financiaron. Al transporte se asignaron 172 millones de dólares para el mejoramiento y conservación de la infraestructura y el fortalecimiento institucional de las entidades responsables de la ejecución de la política de transporte, todo lo cual se acompañó de incentivos para la participación del sector privado en la prestación de servicios en el ámbito vial, aéreo, pluvial y lacustre (59). En cuanto a la energía, destaca la construcción de la central hidroeléctrica Yuncán, de 130 MW de capacidad instalada, y el proyecto de transporte de gas de Camisea. Para este último, se otorgó a Transportadora de Gas del Perú un préstamo estructurado bajo la modalidad A/B. El proyecto tuvo un costo total de 1500 millones de dólares. Contemplaba la fase de producción (desarrollo de un campo de gas natural), transporte (construcción de un gasoducto y un oleoducto) y distribución (construcción de una red de distribución de gas natural en Lima y El Callao. Además, concedió cinco millones para su gestión ambiental y social (59).

Al año siguiente el mayor porcentaje de la cartera correspondió a la llamada infraestructura de desarrollo social que incluye la salud (el 52 %), la educación (el 4 %) y la distribución del agua (el 3 %). Según la CAF, en este sector se concentró el 65 % de la cartera, pero los rubros indicados suman solo el 59 %. Un 26 % se habría ubicado en la infraestructura de transporte y energía y el restante 9 % en la minería, las industrias manufactureras, la administración pública y otros sectores de la actividad económica (CAF 2005, 69). Del monto aprobado, se asignaron 267 millones de dólares al mantenimiento de la infraestructura, 127 millones al riego e hidroelectricidad. En el país persistía el modelo neoliberal y, en ese contexto, la CAF destacaba que en 2004 el gobierno había mantenido la ortodoxia monetaria y la prudencia fiscal (16). En directa relación, el sector de estabilidad macroeconómica y reformas estructurales recibió 240 millones, de los cuales 140 se destinaron a enfrentar la pobreza y el desempleo mediante una mejor planificación, ejecución, evaluación, focalización y control del gasto social, lo que se presentaba bajo las etiquetas de sostenibilidad de las finanzas públicas y beneficio a las poblaciones de menores recursos. Los 100 millones restantes se dirigieron a una operación para el fortalecimiento de la disciplina fiscal, con lo que se pretendía incentivar la mayor participación del sector privado a través de políticas públicas de facilitación de negocios (69). Por consiguiente, se trataba de un soporte estatal al sector privado. Esta formulación resulta bastante próxima a la concepción de clima de negocios planteada por el BID, por tanto, refleja la coincidencia en el plano de las ideas. Como parte del área de reformas estructurales, el Perú también recibió recursos para acciones relacionadas con la gestión de la deuda que buscaban mejorar el perfil de la deuda pública total del país y liberar recursos presupuestales para el financiamiento de la agenda de inversión pública al reducir los costos y riesgos de mercado de dichos empréstitos (CAF 2007, 66).

En 2005 alrededor del 70 % del monto aprobado se ubicó en el área de infraestructura económica, puntualmente en infraestructura vial. La CAF relevaba el fomento de la participación del sector privado en la infraestructura vial y señalaba como ejemplos la primera etapa del Corredor Vial

Interoceánico Sur Perú-Brasil y el Corredor Vial Amazonas Norte, ambos en el marco de la IIRSA (CAF 2006, 71). De acuerdo con la CAF, mientras se evaluaba el otorgamiento de uno de estos créditos, se comprendió que se precisaba gestionar los posibles impactos ambientales y sociales, por lo que se habría formulado el Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur (tramos 2, 3 y 4) (CAF 2007, 29). En directa relación con el tema ambiental, figura lo relativo a la biodiversidad. Dentro del programa BIOCAF, la Corporación desarrolló múltiples actividades. Entre ellas, estableció el subprograma de apoyo al biocomercio y la biotecnología a través del cual respaldó la consolidación de los Programas Nacionales de Biocomercio y la organización y patrocinio de espacios de promoción para la inversión en productos y servicios de biodiversidad, tales como el Foro de Inversionistas de Biocomercio en Perú, en 2004. En el marco de otro de los subprogramas entregó recursos para la conservación de las áreas naturales como el Corredor de Conservación Vilcabamba-Amboró (Perú-Bolivia), las Reservas Naturales de Tambopata, Amarakaeri y Titicaca, y el Parque Nacional Bahuaja-Sonene (31).

El 34 % del total aprobado en 2006 se dirigió al área de infraestructura económica, en particular, las obras viales. Nuevamente, la CAF destaca la promoción de las APP por parte del gobierno para la ejecución de obra pública, situación fomentada también por la Corporación. Ese año consta la aprobación de 211 millones de dólares para el segundo y tercer tramos del Corredor Vial Interoceánico Sur y 90 millones para una garantía parcial de crédito. Asimismo, se aprobaron 15 millones de dólares para el proyecto Rehabilitación Integral del Ferrocarril Huancayo-Huancavelica. También se otorgaron 10 millones de dólares para mitigar las posibles consecuencias sociales negativas derivadas de la construcción de los corredores viales (CAF 2007, 65).

En este periodo también fue importante la cooperación técnica. En 2001 no se explica concretamente su uso, solo se señala que se la destinó a los procesos de fortalecimiento institucional, las estrategias de competitividad y la exploración de la factibilidad de las nuevas áreas de inversión y comercio. Estos recursos se entregaron a entidades públicas y privadas

Tabla 7.2. Deuda CAF Perú, 2001-2006

Año	Aprobaciones (millones USD)	Riesgo soberano (millones USD)	Desembolsos (millones USD)	Cooperación técnica (millones USD)
2001	650	n. d.	695	0,8
2002	498	n. d.	413	0,68
2003	633	n. d.	267	5
2004	604	n. d.	465	3
2005	417	293	256	3
2006	941	726	484	1

Fuentes: Informes anuales de CAF, 2001-2006.

(CAF 2002). Además, la CAF asesoró al país sobre el relacionamiento con las agencias calificadoras de riesgo (28).

En 2002 los recursos de cooperación se destinaron a la promoción de inversiones; la apertura comercial entre los países de la región; el fortalecimiento de los servicios turísticos; seminarios y eventos sobre el ambiente; la prevención de los riesgos naturales; el fortalecimiento de los valores culturales del país; el apoyo en la institucionalidad, los valores, las prácticas democráticas y la participación ciudadana, como parte del programa de gobernabilidad (CAF 2003, 39). La CAF contribuyó a la propuesta de un sistema nacional de gestión de riesgos y participó en los diagnósticos físicos y la matriz de peligros institucionales y normativos (CAF 2005, 102).

En 2003 los recursos se dirigieron a gobernabilidad, competitividad, integración y cultura. Se implementó el Programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación en Descentralización y Participación Ciudadana. Parte de estos recursos tenían por objeto desarrollar mecanismos financieros innovadores para la defensa de la gobernabilidad democrática a cargo del MEF (CAF 2004, 61). Lo anterior da cuenta de la configuración de un discurso técnico que no expresa con claridad a qué hechos concretos se refiere.

En 2004 los recursos provinieron de varios fondos. Estas operaciones se enfocaron en gobernabilidad, competitividad, integración, desarrollo

cultural y microfinanzas que componen el área estratégica relacionada con la gobernabilidad y el capital social. En este marco, figura el Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política (CAF 2005, 70).

Durante 2005 y 2006 la CAF proveyó cooperación no rembolsable con financiamiento proveniente del FAT, FONDESHU y del Fondo Español de Cooperación, para los sectores público y privado en temas de competitividad y gobernabilidad (CAF 2006, 71; 2007, 67). En 2005 también figura Desarrollo Comunitario y Cultura (2006, 71), además se realizó el II Foro Nacional de Competitividad (72). En 2006 se añadió la responsabilidad social (2007, 67). Adicionalmente, continuaron efectuándose los programas de gobernabilidad y gerencia política (CAF 2006, 72; 2007, 67), de municipios eficientes y transparentes (2005, 72) y de liderazgo para la transformación (CAF 2007, 67).

Entre 2002 y 2006 las operaciones aprobadas por la CAF para Perú ascendieron a 3092 millones de dólares, mientras que los desembolsos alcanzaron 1885 millones (CAF 2007, 66). El BID señala que en este periodo la CAF aprobó, a favor del Perú, 3093 millones de dólares, con lo que superó al BID en un 38 %, en tanto que las dos entidades estarían cercanas en el monto de desembolsos (BID 2007b, 19).

Para 2005 la deuda que el Perú mantenía con la CAF representaba el 19,8 % de lo adeudado a multilaterales, esto es 1583 millones de dólares (MEF 2006, 5). Este año, el Perú contrató con la CAF dos operaciones de garantías de riesgo parcial por hasta 28 millones de dólares (MEF 2007, 6). Finalmente, en 2006, la CAF emitió un bono en soles que equivalía aproximadamente a 75 millones de dólares (CAF 2007, 80, 82), con lo que contribuyó al desarrollo del mercado interno de capitales, por tanto, a los objetivos del país. De este modo, reafirmó su función de soporte del modelo vigente.

Conclusión

Durante los primeros años del siglo XXI la CAF se consolidó como fuente relevante de financiamiento y afianzó su enfoque en el área de infraestructura. Soportó el modelo neoliberal mediante su defensa en términos

discursivos y en términos materiales a través del financiamiento para las llamadas reformas estructurales. Utilizó un conjunto de ideas para legitimar sus acciones. Entre tales ideas figura, por ejemplo, el desarrollo sostenible, preocupación por afectaciones ambientales y equidad social. Sin embargo, se advierte la perspectiva neoliberal en conceptos como competitividad y focalización del gasto social, además de la promoción de la apertura comercial.

No cuestionaba la pertinencia del modelo político vigente a pesar de reconocer que persistían los problemas sociales. Posteriormente, frente a la recuperación económica, obviaba la incidencia de las políticas activas que comenzaron a implementarse.

Capítulo 8

Interacción entre la CAF y los modelos políticos ecuatoriano y peruano, 2007-2016

En este capítulo se aborda la interacción de la CAF con Ecuador y Perú entre 2007 y 2016. Se advierte una conjugación de ideas y capacidades materiales, puesto que el desarrollo es uno de los conceptos principales proyectados por la CAF, aunque persiste la interrogante de cuál es el contenido con que se lo dota, es decir, qué se financia. En la interacción con los modelos políticos se aprecia un encubrimiento de la dimensión política, ya que, a pesar de no apartarse de las ideas que defendía, omitió los condicionamientos políticos y procuró alinearse con los objetivos gubernamentales, con lo cual preservó su imagen de cercanía a sus miembros.

Elementos persistentes y nuevas formulaciones de la CAF, 2007-2016

La CAF se define a sí misma como una institución financiera multilateral, cuya misión es apoyar el desarrollo sostenible de sus países accionistas y la integración de la región, lo cual se reitera en los sucesivos informes (por ejemplo, CAF 2008, 4; 2011, 2; 2014; 2017d). Tanto el desarrollo sostenible como la integración regional figuran permanentemente entre sus objetivos (CAF 2009, 2011, 2015). Por consiguiente, constituyen las ideas fundamentales de su discurso.

Desde el informe anual publicado en 2010, se refiere específicamente a la integración de América Latina, explicitando así su nueva proyección

regional (CAF 2010, 2012, 2015, 2017d). Hasta 2011 los siguientes países habían adquirido la calidad de miembros plenos: Argentina, Brasil, Uruguay, Panamá y Paraguay (CAF 2011), mientras que Trinidad y Tobago alcanzó esta categoría en 2016 (CAF 2017d). De acuerdo con Andrés Arauz,¹ hubo cierta incidencia del Ecuador en el crecimiento de la CAF, en el sentido de que la iniciativa de la nueva arquitectura financiera regional se percibió como una potencial amenaza y la respuesta fue fortalecerse. Enrique García (2015) atribuye el crecimiento de la institución al apoyo constante de los países accionistas. Esto implica que no existe una incidencia política. Para Alan Fairlie,² dicha despolitización ha facilitado la expansión de la Corporación al tiempo que la ha alejado del proceso de integración. Cabe anotar que el lema “Banco de Desarrollo de América Latina”, que acompaña al acrónimo CAF, consta desde el informe anual de 2010 (CAF 2011).

Si bien se mantuvieron las clasificaciones del financiamiento por plazo y por riesgo crediticio (CAF 2008, 2011, 2015), a partir de 2007 los llamados gobiernos subnacionales accedieron a recursos sin el aval del gobierno nacional, es decir, sin garantía soberana (CAF 2008, 2009). Desde 2009 se agregaron empresas públicas (CAF 2010, 2011, 2012, 2014) y, desde 2010, bancos de desarrollo (CAF 2011, 2012, 2013a). Por ello, se aclara que el sector soberano comprende los créditos otorgados a cualquier nivel de gobierno y a instituciones, siempre que cuenten con una garantía soberana, mientras que corresponden al sector no soberano aquellos que no ostentan tal garantía, independientemente de que su origen sea público o privado (CAF 2012, 2013a, 2014, 2015, 2017d), a diferencia del periodo previo cuando soberano correspondía a público y no soberano a privado.

La CAF muestra especial interés en interactuar con el sector privado, el cual recibe recursos de manera directa o por intermedio bancario (CAF 2008, 25). Además, ha procurado impulsar las APP. Por ejemplo, la Corporación mantenía un programa de asociaciones público-privadas, para contribuir a la preparación de proyectos en sus países miembros

¹ Entrevista por medios virtuales, 29 de septiembre de 2019.

² Entrevista realizada en Lima, 12 de marzo de 2020.

(CAF 2017d, 133), y afirmaba poseer amplia experiencia en asesoría y estructuración de proyectos de APP en la región (CAF 2016b, 230). No obstante, la inversión pública aparece como una de sus prioridades (CAF 2010, 38). En 2007 las operaciones del sector soberano alcanzaron el 77,7 % (CAF 2008, 141), en 2009, el 75 % de la cartera (CAF 2010, 38) y el 61 % de las aprobaciones (CAF 2010, 33). Posteriormente, durante varios años la participación del sector no soberano superó al soberano; por ejemplo, en 2012, las aprobaciones con garantía soberana alcanzaron el 49 % (CAF 2013a, 29), si bien no puede desconocerse que el sector soberano abarcó el 80 % de la cartera (CAF 2013a, 32). En 2015 el 48 % de las aprobaciones correspondieron a garantía soberana. El 25 % de este total consistió en operaciones de apoyo presupuestario de libre disponibilidad, el 35 % en inversión relacionada con planes nacionales de desarrollo, y el restante 40 % en líneas de crédito contingentes y financieras (CAF 2016b, 46). Ese año el segmento de riesgo soberano alcanzó el 79,4 % de la cartera (51). En 2016 el sector soberano representó el 81 % de la cartera directa y recibió el 52 % de las aprobaciones: 6497 millones de dólares (CAF 2017d).

Durante todo el periodo en análisis, la CAF planteó una agenda integral de desarrollo, la cual apunta al logro de un crecimiento alto, sostenido, sostenible y de calidad. En consecuencia, tal desarrollo se fundamenta en el crecimiento económico. El alcance de cada componente se presenta de manera similar en los distintos informes anuales, si bien se evidencian algunas diferencias, aparentemente procedentes de los ajustes realizados en el discurso. Con crecimiento alto se refiere a elevadas tasas para salvar la brecha de desarrollo. Lo sostenido se concibe como relativamente estable en el tiempo para permitir el progreso económico. No es claro a qué se alude con progreso económico. Hasta el informe de 2009 se mencionaba la continuidad del bienestar social, mientras que desde el informe de 2010 consta la continuidad de las mejoras sociales. Hasta 2009 se vinculaba el crecimiento sostenido con la reducción de la dependencia externa y con un fortalecimiento de las capacidades internas en productividad, lo cual, a su vez, se atribuía a la disponibilidad y calidad de las diversas formas de capital: humano, social, natural, físico, productivo y financiero. A esto se

atribuía también el incremento de la competitividad y que la inserción internacional fuera más efectiva y de mejor calidad. En 2010 la redacción resulta más confusa; se refiere que la mejora de la eficiencia y la productividad microeconómicas debe pasar por una transformación de las economías de América Latina, de tal manera que mejore su productividad y que agregue valor a las ventajas comparativas nacionales. En dicho documento se añade lo antes mencionado respecto a la productividad y a las llamadas formas de capital con énfasis en el papel del capital humano. Pero a la disponibilidad y calidad de las mencionadas formas de capital se atribuye también la disminución de las brechas sociales. A partir de 2011, se mantuvo un texto casi idéntico, con una diferencia: no se remarcaba el papel del capital humano (CAF 2008, 82; 2009, 123; 2010, 124; 2011, 142; 2012, 115; 2013a, 109; 2014, 119; 2015, 123; 2016b, 137; 2017d, 126). En todo caso, es evidente que los distintos ámbitos se presentan bajo una comprensión de capital, al tiempo que se confiere gran relevancia a la vinculación con el mercado externo, es decir, un alineamiento con el modelo neoliberal. Cabe anotar que desde 2010 se presenta a los esquemas de integración como procesos relacionados con la disminución de la dependencia de las condiciones externas y con la inserción internacional (CAF 2011; 2012; 2013a; 2014; 2015; 2016b; 2017d). Lo sostenible tiene relación con el ambiente, lo que incluye la viabilidad intergeneracional del capital natural (CAF 2008, 82; 2009, 123; 2010, 124; 2011, 142; 2012, 115; 2013a, 109; 2014, 119; 2015, 123; 2016b, 137; 2017d, 126). Esto da cuenta de la matriz ideacional de la CAF que valora la naturaleza en términos de capital. También figura una sostenibilidad social, la cual se enlaza con el respeto a la diversidad cultural y la gobernabilidad democrática. Finalmente, la calidad se concibe como la necesidad de que el crecimiento alcance a la mayor parte de la sociedad con énfasis en los sectores que afrontan dificultades más significativas (CAF 2008, 82; 2009, 123; 2010, 124; 2011, 142; 2012, 115; 2013a, 109; 2014, 119; 2015, 123; 2016b, 137; 2017d, 126). Hasta 2010 se agregaba la incidencia sobre la reducción de la pobreza y la inequidad (CAF 2008, 82; 2009, 123; 2010, 124; 2011, 142).

Hasta 2009 se afirmaba que la base para concretar un crecimiento, con las características expuestas, debía ser la estabilidad y la eficiencia micro-económica junto con actividades orientadas a reducir la pobreza, la inequidad y la exclusión (CAF 2008; 2009; 2010), mientras que en 2010 se aclara que esto se precisa para alcanzar el crecimiento con calidad (CAF 2011, 142) y desde 2010 ya no se menciona. Puede inferirse que la CAF concibe al desarrollo como crecimiento económico, pero enriquecido con los atributos antes señalados. Por tanto, la dimensión económica figura en primer plano y la social en último. Asimismo, el desarrollo se ha definido como un concepto multidimensional que puede entenderse en términos de bienestar y que para alcanzarlo es necesario incrementar la productividad.³ De este modo, el concepto se enfoca en el crecimiento, el capital y el mercado. En directa relación, se afirma que el financiamiento de la CAF se dirigía principalmente a proyectos relacionados con la productividad.⁴

La interacción de la CAF con sus miembros gira sobre una conjugación de ideas y capacidades materiales. Las primeras se traducen en asesoría sobre políticas públicas, mientras que las segundas en la provisión de financiamiento (García 2013). Pese a que lo anterior implica incidir sobre la concepción de desarrollo, la CAF procura proyectar una imagen de alineación con los requerimientos de sus miembros; por ello, periódicamente efectúa misiones de programación, las cuales son presentadas como el medio para identificar las prioridades de las agendas de desarrollo (CAF 2009, 45; 2010, 37). Cabe anotar que no ha sido posible obtener documentos relacionados con estas programaciones. Como muestra de la relevancia que ha logrado consolidar, la CAF afirma que constituye la principal fuente de financiamiento de tipo multilateral para sus miembros andinos (CAF 2009, 185; 2011, 40; 2013a, 26), aunque, paulatinamente, los accionistas andinos han perdido espacio relativo frente al mayor margen alcanzado por los miembros no andinos.

La llamada agenda integral de desarrollo también constituyó un medio para proyectar ideas, las cuales se orientaron a posicionar a la CAF

³ Entrevista a un funcionario, Lima 9 de marzo de 2020.

⁴ Entrevista a un funcionario, Lima 13 de marzo de 2020.

como una institución cercana a la realidad de la región, y como productora de conocimiento, por tanto, idónea para plantear soluciones (CAF 2008; 2010; 2012; 2014; 2016b). Esto implicó un esfuerzo para consolidar una influencia sobre la construcción y difusión de conocimiento, así como la imagen de la CAF como un referente en la generación de contenidos y en el intercambio de experiencias y buenas prácticas en asuntos relacionados con América Latina y el Caribe. El medio para ello ha sido la Red Académica Europea (CAF 2017d, 118). Asimismo, ha establecido nexos con varios centros de pensamiento y participado en distintos foros y organizaciones. Por ejemplo, ha formado parte del Club de Bancos de Desarrollo (International Development Finance Club - IDFC) integrado por los bancos de desarrollo nacionales y regionales (CAF 2017d). En concordancia, Enrique García (2013, 9) la presentaba como un importante referente en temas socioeconómicos y de desarrollo de América Latina, por lo cual afirmaba que constituía un centro de reflexión regional y no únicamente un banco. De acuerdo con un exministro coordinador de política económica,⁵ estas acciones pueden entenderse como, un intento, por parte de quienes establecen las agendas internacionales, “de homogenizar las formas de pensamiento, de articular los temas, incluso de definir cuáles son las prioridades cuando en realidad puede haber otras”, o dentro de estas puede variar el énfasis, un ejemplo es “cómo abordamos la pobreza, cómo ellos pretenden abordarla, etcétera”. Los criterios citados dan cuenta de la instrumentalización de las ideas para la consolidación de cierto nivel de poder, aquel que se expresa en la incidencia sobre cómo se entienden y se abordan las distintas temáticas en la región. La CAF se asemeja al BID en cuanto al interés por incidir sobre la política nacional a través de la producción de conocimiento. Por supuesto, no lo plantea en términos de intervención, sino de alianza, cooperación y asistencia técnica.

En principio, la agenda de desarrollo integral giraba en torno a cuatro ejes de trabajo considerados de interés estratégico: infraestructura; desarrollo social; ambiente; y, competitividad, inserción internacional y políticas públicas (CAF 2008, 82; 2009, 123). En cada uno se establecieron

⁵ Entrevista realizada en Quito, 7 de noviembre de 2019.

diversos programas. En 2009 a los anteriores se agregó la sostenibilidad social (CAF 2010, 124) y, en su marco, se diseñó una Agenda de Sostenibilidad Social que incluía varios programas: desarrollo comunitario; acción social por la música; y acción social por el deporte (CAF 2012, 133-136).

La infraestructura permaneció como uno de los principales enfoques de la CAF respecto al cual afirma que se ha convertido en la fuente más importante de financiamiento multilateral para la región (CAF 2008, 83; 2011, 40, 122; 2013a, 26). La infraestructura también es asumida desde una perspectiva de competitividad, por lo que el poco avance en esta última se explicaría por el déficit en la primera. El objetivo de reducir tal limitante constituiría el fundamento de la orientación de la CAF hacia el área de infraestructura, en particular en energía, transporte, agua y saneamiento. Todo lo anterior, de acuerdo con la Corporación, ha permitido mejorar las posibilidades productivas de la región y ha contribuido a una inserción de calidad en los mercados internacionales (CAF 2008, 114). Por consiguiente, el mercado es el objetivo principal; como accesorio figura el mejoramiento de la calidad de vida que habrían proporcionado tales proyectos. Posteriormente, la presentación de estos objetivos se invirtió ya que figuran en primer término el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones y, a continuación, la promoción de condiciones favorables para la competitividad y la sostenibilidad en la región (CAF 2009, 38). Por supuesto, esto no da cuenta de si hubo una variación en el enfoque. En todo caso, el crecimiento económico permaneció en la base como se desprende de la afirmación de que el objetivo de las iniciativas respecto de la infraestructura era “crear una plataforma que permita el crecimiento económico necesario para incrementar la calidad de vida de la población al promover condiciones favorables de competitividad y sostenibilidad” (CAF 2010, 30).

La institución también ha consolidado una importante participación en el área energética (CAF 2011, 122). Se afirmaba que la CAF se había convertido en la principal fuente de financiamiento para proyectos energéticos y de infraestructura en la región latinoamericana (CAF 2012, 9). Asimismo, destaca su continua participación en la IIRSA (CAF 2011; 2012;

2013a). En 2011 y 2012 igualmente se remarcaba el Programa de Desarrollo Sectorial de Infraestructura (CAF 2012, 43; 2013a, 34). En 2013, junto a la IIRSA, se menciona el Proyecto Regional para el Desarrollo de Hidrovías Suramericanas (CAF 2014, 39).

En 2010 el 61 % de la cartera correspondía a infraestructura (CAF 2011, 46). En 2012 las aprobaciones en esta área alcanzaron 1975 millones de dólares, lo cual representó el 21 % del total aprobado (CAF 2013a, 28). En 2015 la suma fue de 3270 millones, equivalentes al 27 %, y abarcó temas como energía, transporte y telecomunicaciones (CAF 2016b, 44), mientras que el 62 % de la cartera estuvo concentrado en esta área y resalta lo relativo a transporte y vialidad (CAF 2016b, 50). A fines de 2014, la infraestructura para transporte representaba el 36 % de la cartera de préstamos, mientras que los proyectos relacionados con energía correspondían al 28,4 % (CAF 2015, 211). En 2015 los proyectos de energía representaron el 27,6 % de la cartera de préstamos y la infraestructura de transporte el 34,7 % (CAF 2016b, 243). El informe anual de 2016 se refiere a la infraestructura productiva, dentro de la que se incluía energía, transporte y telecomunicaciones con aprobaciones por 2082 millones de dólares (CAF 2017d, 35) que representaron el 60 % de la cartera (41). Cabe anotar que la CAF insistía en que las acciones relacionadas con infraestructura estaban alineadas con las estrategias de desarrollo de los respectivos países.

El segundo eje, desarrollo social, se abordaba a través de los siguientes elementos: apoyo a la inversión social; contribución al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las instituciones públicas; y, las actividades relacionadas con responsabilidad corporativa (CAF 2008, 90). De lo anterior se infiere que se concebía a la esfera social en función de los sectores público y privado. La Corporación se refiere a una estrategia social en la cual se enmarcarían aquellas iniciativas destinadas a promover la inclusión y la movilidad social, lo que mejoraría, sostiene, la calidad de vida de la población más vulnerable. En términos prácticos, sus aprobaciones, en 2007, se enfocaron en el acceso a los servicios básicos esenciales en los sectores de educación, agua potable y saneamiento básico, salud y desarrollo rural (90). Es claro que se marca una distinción entre el acceso a estos servicios y el acceso a lo esencial de estos sectores. Respecto al agua, por ejemplo, la

inversión se manifiesta en la provisión física del servicio, así como en el incremento de su calidad, mientras que la gestión institucional tiene relación con la modernización de las instituciones y la calidad de la gestión, pero también se incorpora la creación y consolidación de entidades operadoras autónomas y eficientes (90), lo cual abre la interrogante acerca del alcance de este planteamiento, por ejemplo, ¿autonomía respecto de quién y con qué objetivo?

En 2008, bajo la etiqueta de desarrollo social, se incluyó lo siguiente: la provisión de servicios básicos; la construcción de los capitales humano y social; y la preservación del medio ambiente (CAF 2009). Si bien se califica a esta área como de interés estratégico, surge la duda acerca de qué tan prioritaria era cuando en 2008 representó únicamente el 6 % de las aprobaciones, por debajo del área de reformas estructurales (39). Asimismo, no es claro qué tipo de operaciones se desarrollaron bajo la etiqueta de capitales humano y social, cuando en algunos documentos se menciona únicamente el monto que se aprobó para tal área (por ejemplo, CAF 2010, 30). Además, se encuentran algunas similitudes con los planteamientos del BID, por ejemplo, la CAF proclamaba la necesidad de focalizar más el gasto social, así como mejorar su calidad, pertinencia y gestión (CAF 2008, 16). En 2012 esta denominación incluyó aprobaciones para lo siguiente: servicios básicos; construcción de capital humano y social; preservación del medio ambiente; y desarrollo de la educación y de la salud (CAF 2013a, 28). Estas aprobaciones alcanzaron 1851 millones de dólares, equivalentes al 20 % del total (29). A fines de 2014 los servicios sociales y de salud representaban el 10,1 % de la cartera de préstamos (CAF 2015, 211). En 2015 a esta área correspondió el 11 % de las aprobaciones (1394 millones de dólares) distribuido entre agua y saneamiento, riego, desarrollo urbano y turístico, y atención inmediata a las emergencias ocasionadas por los fenómenos naturales (CAF 2016b, 44).

En 2015 el 17 % de la cartera correspondía a desarrollo social, particularmente agua, saneamiento y educación (CAF 2016b, 50), mientras que los servicios sociales y de salud representaron el 9,1 % de la cartera de préstamos (243). En 2016 se aprobaron 2352 millones de dólares para el área de desarrollo social, pero en este rubro se incluyeron 660 millones

para la infraestructura social (agua, saneamiento y educación), mientras que la diferencia se ubicó en los proyectos de desarrollo urbano y la atención inmediata a las emergencias ocasionadas por los fenómenos naturales (CAF 2017d, 35).

En el informe de 2014 se afirma que por medio de los sectores prioritarios se pretende contribuir al desarrollo socioeconómico de los países accionistas. Los sectores son competitividad, infraestructura, integración física, PyME, mercados financieros, capital humano y la reforma y modernización de los Estados (CAF 2015, 261). Estos de cierta forma recogen lo revisado en las páginas anteriores y dejan claro que el área social no figura en primer plano, aparte de entenderse en términos de capital humano. No obstante, se advierte un esfuerzo por dejar constancia de que la contribución al área social ha sido significativa. Por ejemplo, se afirma que se proveyó financiamiento para crear oportunidades, así como para formación y capacitación, lo que redundaría en una mayor cohesión social e inclusión (142). Tal mención no da cuenta del alcance del financiamiento, por ejemplo, no se explican los medios para alcanzar dicha cohesión social.

En el informe de 2016 la CAF afirmaba que apoyaba a sus miembros en la promoción de una agenda que apuntara a la “transformación productiva, el incremento de los niveles de inversión y ahorro privados, y la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad. En términos más concretos, su prioridad estuvo constituida por las operaciones con riesgo soberano y, dentro de estas, los préstamos de apoyo presupuestario de libre disponibilidad, es decir, brindar apoyo presupuestario, lo cual se presenta como un respaldo contracíclico. Además, continuó el trabajo relacionado con inversión pública en vialidad, agua, saneamiento y energía (CAF 2017d, 30).

Desde 2007 se aprecia mayor coherencia en cuanto a la definición de la categoría de líneas estratégicas, aunque persiste la confusión en varios sentidos. Dentro de estas líneas se incluye infraestructura y desarrollo social (CAF 2008, 30; 2010, 35; 2011, 46). Suele mostrarse las cifras del financiamiento separada o conjuntamente para estas áreas, por ejemplo, en 2009 las aprobaciones para infraestructura y desarrollo social superaron el 40 % del total (CAF 2010, 28) y sobre el 60 % en 2010 (CAF 2011, 40). En estas se incluyó transporte, almacenamiento y comunicaciones;

suministro de electricidad, gas y agua; y enseñanza, servicios sociales y de salud. Todas estas áreas habrían superado el 70 % de la cartera de ese año (35). Como los rubros son muy amplios es difícil identificar con precisión el destino de los recursos. Cabe anotar que también se emplean las denominaciones área estratégica, área de interés estratégico (CAF 2008) y pilares estratégicos. En esta última categoría se inscribe la infraestructura física para la integración y otros temas estratégicos para lograr la cohesión regional (CAF 2012, 43; 2013a, 34; 2014, 39).

Respecto al tercer eje, ambiente, en 2007 la CAF publicó su Estrategia Ambiental (CAF 2008, 98), pero llama la atención que la preservación ambiental se incluyera en el desarrollo social como ya se ha mencionado. Con esta área se vincula el tema de los riesgos y desastres. En 2011 la Corporación enfatizaba la necesidad de que sus miembros desplegaran medidas preventivas para reducir todo tipo de pérdidas, así como implementar estrategias financieras con el objeto de reducir su vulnerabilidad fiscal ante la ocurrencia de desastres. Bajo tales consideraciones, la CAF formuló el Programa Integral de Gestión de Riesgos de Desastre y puso a disposición de sus miembros una serie de herramientas “para la prevención de emergencias, la reducción de vulnerabilidades y la atención de desastres ante eventos catastróficos”. Entre tales instrumentos figuran las facilidades de financiamiento contingente, cuyo objetivo era proveer financiamiento al Estado en caso de emergencias derivadas de los fenómenos naturales, y financiamiento regional para la atención primaria y restitución de servicios críticos. El financiamiento a las emergencias por consecuencia de los fenómenos naturales se estableció en respuesta al requerimiento de varios miembros, entre ellos Perú y Ecuador (CAF 2012, 131). En concordancia, se crearon líneas de crédito de las cuales merece atención la línea de financiamiento contingente regional para eventos extremos del clima, sismos, accidentes contaminantes y epidemias, por 300 millones de dólares, abierta para los países miembros y sus entidades de carácter subnacional con garantía soberana (CAF 2015, 118; 2016b, 133). Los recursos podrían utilizarse para financiar inversiones de rehabilitación y construcción de infraestructura, prevención y atención de las emergencias (CAF 2015, 118). Esta fue renovada en 2016 (CAF 2017d, 118).

En el cuarto eje, competitividad, destaca el PAC. Uno de los principales enfoques de este es el llamado clima de negocios. En procura de mejorarlo, la CAF realizó estudios tendientes a “identificar obstáculos para hacer negocios en los países de la región” (CAF 2008, 101). Las políticas públicas forman parte de este eje y se continuó contemplando reformas estructurales (CAF 2008, 27; 2009, 32; 2010, 31). En 2007 el financiamiento aprobado para tal área superó los 200 millones de dólares. Esta incluye la sostenibilidad de las finanzas públicas, lo que implica gestión de deuda pública y calidad del gasto fiscal (CAF 2008, 27), temática que en 2008 fue beneficiaria de aprobaciones por 800 millones de dólares (CAF 2009, 39). De modo similar al BID, se procuró defender el modelo neoliberal con la presentación de resultados positivos de las reformas estructurales.

También se ha vinculado el área de reformas y estabilidad económica con la estrategia corporativa de la institución, sin ofrecer mayor explicación al respecto. Por ejemplo, no consta en qué consistió el rubro “otras actividades”, para el que se asignaron 313 y 270 millones en 2010 y 2012, respectivamente (CAF 2011; 2013a). En 2013 se explicita que se trata de la estrategia corporativa para promover el desarrollo sostenible y la integración regional (CAF 2014, 37). En 2010 el área de estabilidad macroeconómica y reformas recibió 1468 millones de dólares (CAF 2011), en 2012 el monto fue de 1119 millones (CAF 2013a), y de 993 millones en 2013 (CAF 2014). En 2015 las aprobaciones ascendieron a 1500 millones, además, esta área representó el 7 % de la cartera (2016b). En esta se incluyeron tanto los préstamos programáticos como las líneas de crédito contingentes de liquidez (CAF 2016b, 44). Al año siguiente las aprobaciones representaron 1720 millones de dólares (CAF 2017d, 35).

La conjugación de ideas y capacidades materiales también se traduce en la provisión de cooperación técnica (CAF 2015, 43), ya que estos recursos se otorgan a las entidades beneficiarias o forman parte de un programa (CAF 2008; 2009; 2010; 2011). Dicha cooperación se orientó hacia: la modernización del Estado donde se incluía descentralización administrativa y fortalecimiento institucional; exportaciones e inversiones; mercados

financieros regionales; transferencia y adaptación tecnológica; protección ambiental; desarrollo social; y responsabilidad social (CAF 2015, 262).

La CAF intenta aparecer como un mecanismo contracíclico, lo que se evidencia, por ejemplo, en su respuesta ante la crisis internacional de 2008 (CAF 2010, 28). Dicha respuesta consistió en el otorgamiento de préstamos de libre disponibilidad y rápido desembolso (CAF 2010, 28, 34; 2011, 40) con aprobaciones por más de 1500 millones de dólares. Este tipo de financiamiento incluía líneas de crédito contingentes cuyo objetivo era proporcionar recursos cuando el accionista beneficiario no pudiera obtenerlo en los mercados de capitales (CAF 2009, 40-41). Asimismo, ofreció respaldo a los programas de inversión que formaron parte de las estrategias anticrisis de sus miembros (CAF 2010, 28) y para el mejoramiento de sus perfiles de deuda y sus condiciones financieras (CAF 2011, 40).

En 2010 la región mostró una importante recuperación de los efectos de la crisis, por lo cual se destacaba que se encontraba mejor preparada que en otras épocas. Pero, al igual que el BID, la CAF asumía esta favorable respuesta no como el resultado de alguna política alternativa, sino como el fruto de las reformas implementadas durante los años noventa (CAF 2011, 31). Entonces, cabe preguntarse cómo se explicaría que tales reformas no contribuyeron a enfrentar las crisis de fines del siglo XX, sino a su desencadenamiento. Adicionalmente, las secciones dedicadas a Ecuador y Perú evidencian la adopción de políticas que, en alguna medida, se distanciaron del neoliberalismo que predominó antes de la crisis. Por tanto, la defensa de las reformas por parte de la Corporación explicita el alineamiento con el modelo neoliberal, en lugar de una conclusión de orden técnico.

Frente a las dificultades que se presentaron al terminar el auge de las materias primas, la CAF argumentaba que los gobiernos no debían emprender acciones de estímulo económico, a menos que la situación externa se agravara seriamente. Relevaba que las medidas adoptadas ante la última crisis tuvieron resultados positivos, pero redujeron el margen de acción (CAF 2014; 2015). Cabe preguntarse si no convenía haber tomado medidas antes de que la situación empeorara.

En 2009 se aprobó un aumento de capital pagado por 2500 millones de dólares (CAF 2016b, 246). En 2011 se acordó un nuevo incremento por 2000 millones (CAF 2012) y en 2015 uno más por 4500 millones (CAF 2016b, 240). De acuerdo con el Convenio Constitutivo actualizado en 2015, el capital autorizado comprende 15 000 millones de dólares; dos tercios corresponden a capital ordinario y uno a capital de garantía (art. 5).

Cercanía de la CAF al modelo político ecuatoriano, 2007-2016

La CAF, a diferencia del BID, mantuvo su imagen de institución cercana a sus miembros y de neutralidad política. Esto se evidencia en la ratificación de su respaldo y de la propuesta al gobierno ecuatoriano de un programa de operaciones a ejecutarse entre 2007 y 2011 en los ámbitos público y privado (CAF 2008, 49). Los informes de la CAF mencionan al FEE y remarcan que su objetivo era tanto financiar la asistencia técnica como atender las prioridades económicas (CAF 2008, 33; 2009, 45; 2010, 38; 2011, 50; 2012, 42; 2014, 41). Sin embargo, no se provee más información acerca de la administración y movimientos financieros de este fondo, incluso es errónea la fecha en la que se señala que fue creado. En 2014 se realizó una consolidación contable mediante la cual fue absorbido por el Fondo de Cooperación Técnica (FCT), nueva denominación del FAT. Este proceso también incluyó al Fondo de Integración y Desarrollo Fronterizo, al Fondo Especial para Bolivia (FEB) y al Fondo para Promoción de Infraestructura Sostenible (PROINFRA) (CAF 2015, 43).

El financiamiento relacionado directamente con el modelo político se inscribe en el área de estabilidad macroeconómica y reformas estructurales. En 2007 en dicha área, la CAF proveyó al Estado ecuatoriano 180 millones de dólares. El fin declarado fue proseguir con el respaldo a la sostenibilidad fiscal y mejorar el perfil de deuda pública de acuerdo con los objetivos gubernamentales sobre la gestión de esta deuda. Se trató de un préstamo de apoyo presupuestario que, según la CAF (2008, 48), garantizaba la disponibilidad

de recursos presupuestarios para atender otras prioridades de la política de desarrollo. No se especifica qué se incluía bajo la denominación política de desarrollo.

Las cifras de las aprobaciones y los desembolsos, así como el porcentaje de riesgo soberano, muestran que durante todo el periodo en análisis, este último fue mayoritario, por encima del 50 % del total aprobado. En 2007 se aprobaron 250 millones de dólares para el programa BDH y se otorgaron recursos al Estado con el fin de financiar proyectos de agua potable y saneamiento básico en municipios con poblaciones menores de 100 000 habitantes y zonas rurales. Además, se otorgaron 123 millones en el área de infraestructura para la construcción de un nuevo puente sobre el río Babahoyo (CAF 2008, 48, 90).

En 2008 la CAF aprobó 145 millones de dólares para infraestructura; se incluyó una aprobación para el gobierno autónomo descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito. También se abrió, a favor del país, una facilidad de financiamiento contingente para la atención integral de las emergencias derivadas de los fenómenos naturales (CAF 2009, 81). En 2009 el destino de la mayor parte del financiamiento con riesgo soberano fue el área de infraestructura económica, en particular el Programa de Obras Complementarias para Proyectos Viales (CAF 2010, 77).

Se advierte un significativo esfuerzo de la CAF para respaldar los objetivos gubernamentales en distintas áreas. Por ejemplo, en 2009 un porcentaje de las aprobaciones para el sector eléctrico se orientó hacia un Programa de Apoyo a la Inversión Pública integrado por varios proyectos en generación, transmisión y distribución eléctrica (CAF 2010, 77). En 2014 se aprobaron 100 millones para el Programa de Reforzamiento del Sistema Nacional de Distribución Eléctrica del Ecuador (CAF 2015, 75), medio a través del cual se pretendía proveer de sistemas nacionales de distribución y de transmisión, además de construir múltiples proyectos de generación eléctrica, entre ellos Coca Codo Sinclair, Paute-Sopladora, Minas-San Francisco, Toachi-Pilatón, Manduriacu, Quijos, Delsitanisagua, Sopladora y Mazar Dudas. Esto se enmarcaba en el Plan Maestro de Electrificación 2013-2022 (76). El año siguiente se aprobaron 101 millones para el Programa de Reforzamiento del Sistema Nacional de Distribución Eléctrica

del Ecuador y 300 millones en calidad de préstamo sectorial de enfoque amplio en electricidad (CAF 2016b, 83). Finalmente, en 2016 se aprobaron 300 millones para implementar el Plan Anual de Inversiones del Sector Eléctrico (CAF 2017d, 75). De este modo, la CAF contribuyó al cambio de la matriz energética, la cual contemplaba la generación, transmisión y distribución de electricidad encaminadas hacia la disminución de las importaciones de derivados del petróleo y la sustitución de subsidios (CAF 2016b, 84).

El mencionado soporte también se ofreció respecto al objetivo de transformación de la matriz productiva. Por ejemplo, se aprobaron 55 millones para el Programa Progresar con el fin de contribuir a tal transformación. La CAF también releva que la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) otorgó recursos, en calidad de cofinanciamiento, a proyectos que se encontraban sujetos al financiamiento de la CAF; se trató de 100 millones para la tercera fase del Programa de Saneamiento Ambiental para el Desarrollo Comunitario (PROMADEC) (CAF 2016b, 83). El apoyo a este objetivo también se canalizó a través del financiamiento a la empresa pequeña y mediana con intermediación de la CFN, pues se pretendía articular los sectores público y privado. Entre 2009 y 2012 se otorgaron 100 millones cada año (CAF 2010; 2011; 2012; 2013a); en 2013 se renovó la línea de crédito por 100 millones (CAF 2014, 70); en 2014 figura la aprobación de una línea de crédito por 65 millones enmarcada en el programa Progresar, para respaldar los proyectos de medianas y pequeñas empresas dentro de la agenda de cambio de la matriz productiva (CAF 2015, 75). Se trataba de los sectores y las cadenas priorizadas por el gobierno para promover y sostener el crecimiento de sus exportaciones, sustituir estratégicamente las importaciones, y diversificar la producción con valor agregado (76). Para la CAF, esto se inscribía en el amplio objetivo de incrementar la productividad (CAF 2015; 2016b). En 2015 los desembolsos relacionados con esta operación fueron cercanos a los 40 millones de dólares (CAF 2016b, 83); se incluyó un componente de fortalecimiento institucional enfocado en la mejora de los procesos internos para la aprobación y seguimiento de créditos, la incorporación de requerimientos medioambientales y el desarrollo de servicios no financieros (CAF 2015, 79; 2017c, 19). En 2015 también

figuran 55 millones de dólares para la CFN bajo los objetivos ya señalados en el marco de la transformación de la matriz productiva (CAF 2016b, 84). Adicionalmente, algunas operaciones directas con el sector privado también están vinculadas con los objetivos gubernamentales. Por ejemplo, dentro del Plan Nacional de Biocombustibles, en 2015 se aprobaron siete millones de dólares para la Sociedad de Destilación de Alcoholes S.A. (SODERAL) con el objetivo de incrementar la producción de etanol (CAF 2016b, 83).

En 2012 la relación con los bancos de desarrollo se expresó en la realización de seminarios de financiamiento estructurado y de propuestas de cofinanciamiento de proyectos; entre tales bancos figuran la CFN y el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) (CAF 2013a, 33). Según la CAF, la mayor relevancia que cobraron esta clase de bancos se evidencia en el esfuerzo de la Corporación para alinear su estrategia operativa con las estrategias de desarrollo propias de los países accionistas (CAF 2014, 33). Cabe anotar que se aprobó la cooperación técnica para la CFN, en cuyo marco su personal conoció de la experiencia de la Nacional Financiera de México y, a partir de ello, preparó el producto *factoring* electrónico (2016b, 83); en 2016 se aprobó una línea de crédito por 20 millones de dólares para financiar las operaciones de *factoring* enfocadas en las PyME (CAF 2017d, 75).

En 2010 las áreas de infraestructura, desarrollo social y ambiental concentraron la mayor parte del financiamiento aprobado (598 millones); 300 millones de dólares correspondían a la segunda fase del PROMADEC, cuyo objetivo fue construir y rehabilitar los sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, tratamiento de aguas residuales y manejo de residuos sólidos (CAF 2011, 82). En 2013 se aprobaron 275 millones para la tercera fase de dicho programa. La CAF expresó que, por este medio, su intención era contribuir a la consecución de uno de los objetivos gubernamentales, puesto que entre las metas del PNBV 2009-2013 constaba alcanzar un 82 % de las viviendas con acceso a agua entubada por la red pública (CAF 2014, 70, 72).

El mismo año también se aprobaron 250 millones para el Programa de Apoyo a la Inversión Pública en el Sector Social, parte del Plan Anual de Inversión 2010-2011, y 48,2 millones para el Programa de Desarrollo Vial

en el Valle de Los Chillos. Este último se otorgó al gobierno provincial de Pichincha, al parecer con la garantía del Estado (CAF 2011, 82-83). En 2013 se aprobaron otros 26 millones para este programa (CAF 2014, 72).

En 2011 buena parte del financiamiento con riesgo soberano se destinó a infraestructura, por ejemplo, el Programa de Desarrollo Vial. En el área de desarrollo social y ambiental se incluyeron los programas de educación, salud y nutrición, por ejemplo, el Proyecto para la Reducción Acelerada de la Malnutrición e Intervención Nutricional Territorial Integral por un valor de 60 millones de dólares, mediante el cual se pretendía mejorar el estado nutricional de niños y niñas menores de cinco años, gracias a la provisión de servicios básicos de agua y saneamiento, y de servicios de salud y nutrición a niñas, niños, madres y embarazadas. También consta el Programa de Inversión en Infraestructura Educativa por un monto de 70 millones, a través del cual se buscaba ampliar la cobertura de los servicios educativos en los sectores rurales, urbanos marginales y fronterizos, además de coadyuvar a la calidad educativa, la permanencia en las aulas y el egreso del sistema (CAF 2012, 72-73).

Uno de los intereses de la CAF es la profundización del mercado financiero. Por esta razón, brindó apoyo al Ecuador en la realización de los estudios técnicos y los debates sobre el proyecto de ley del mercado de valores (CAF 2012, 151). Pero, no se encuentran mayores avances en tal objetivo.

En 2012 entre las aprobaciones consta lo siguiente: 150 millones de dólares para la primera línea del Metro de Quito; 31 millones para el Programa de Mejoramiento de Pistas Aéreas de varios aeropuertos a nivel nacional; y 75 millones para el Programa de Apoyo a la Inversión Pública en Infraestructura Vial (CAF 2013a, 64). En 2013 entre las operaciones con riesgo soberano resalta el área de infraestructura de transporte, dentro de la cual se incluyen 100 millones de dólares para la segunda fase del Metro de Quito (CAF 2014, 72).

En 2014 se advierte una pérdida de la participación del sector de riesgo soberano que alcanzó un 53 % equivalente a 424 millones. Entre tales aprobaciones constan las siguientes: 176 millones de dólares para el desarrollo social, específicamente para el Programa Nueva Infraestructura Educativa, cuyo objetivo era ampliar el alcance de la educación pública con la

incorporación al sistema educativo público, de aproximadamente 109 440 estudiantes de educación inicial, general básica y bachillerato, lo cual se perseguía a través de la construcción de 48 nuevas unidades educativas del milenio (UEM) (CAF 2015, 75, 76). El año siguiente, nuevamente se aprecia una amplia participación del sector soberano que alcanzó el 69 % de las aprobaciones (CAF 2016b, 83).

Durante este periodo hubo una permanente provisión de cooperación técnica, cuyos montos se presentan en la tabla 8.1 (junto con las cifras de las aprobaciones y los desembolsos, así como el porcentaje de riesgo soberano). Dentro de esta se contempla la gobernabilidad; entre los programas que forman parte de esta temática figuran el Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política, el Programa de Liderazgo para la Transformación iniciado en Ecuador en 2007, y el Programa Regional para la Actualización y Mejora de la Gestión Local (PRAMEG) (CAF 2008, 49; 2009, 84; 2010, 79; 2011, 85; 2012, 77). Este último se estableció luego de que concluyó el Programa Municipios Eficientes y Transparentes, en 2006 (CAF 2008, 96-97).

Tabla 8.1. La CAF y Ecuador, 2007-2016

Año	Aprobaciones	Riesgo soberano	Riesgo soberano del total aprobado	Total desembolsos	Desembolsos riesgo soberano	Cooperación técnica
	(millones USD)		(%)	(millones USD)		
2007	1089	600	55	1416		3
2008	604	345	57	444	208	5
2009	873	669	76,6	290	137	3,2
2010	901	703	78,02	721	616	4,4
2011	772	523	68	566	319	2,1
2012	766	502	66	736	367	1,4
2013	843	501	59	661	350	2,8
2014	800	424	53	637	363	2
2015	1014	701	69	754	485	11,7
2016	766	464	61			5

Fuente: Informes anuales de la CAF, 2007-2016.

Ya que todos se centran en la capacitación de funcionarios/as, constituyen un medio de difusión de determinadas ideas. También el PAC forma parte de los enfoques de cooperación; en él se ejecutan operaciones dirigidas a los sectores público y privado. En 2007, respecto al sector público, se menciona la suscripción de un convenio a favor de la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI) para identificar y definir una oferta exportable de productos *gourmet* orientada a diversificar y aumentar las exportaciones, y la celebración del Seminario Internacional Buen Gobierno Corporativo en la Práctica y al desarrollo de talleres sobre el diagnóstico de prácticas de gobierno corporativo en el área andina (CAF 2008, 49).

En la temática ambiental destacan las siguientes acciones en 2009: se aprobó el Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional del Ministerio del Ambiente que tenía por objeto gestionar la calidad ambiental de varios sectores, tales como la minería sustentable, el cambio climático y el saneamiento ambiental; se ofreció apoyo al Ministerio del Ambiente para diseñar y formular un proyecto enfocado en mejorar la gestión socioambiental de la minería pequeña y mediana en el cantón Ponce Enríquez perteneciente a la provincia del Azuay; junto con los ministerios de Ambiente y de Minas y Petróleo, se realizaron estudios relacionados con la evaluación ambiental y social estratégica de las zonas de influencia del proyecto Complejo Refinador y Petroquímico del Pacífico. En el marco del llamado fortalecimiento institucional, se ofreció apoyo a la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos para diseñar e implementar mecanismos e instrumentos de política pública (CAF 2010, 80).

Asimismo, se proveyó cooperación técnica en lo siguiente: para el fortalecimiento institucional de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; al Banco del Estado para evaluar el impacto del financiamiento en saneamiento ambiental; a la Superintendencia de Bancos y Seguros para desarrollar lineamientos específicos que deberían seguir las instituciones financieras en Ecuador (CAF 2014, 74); un proyecto con la prefectura de Azuay con objeto de desarrollar un ecosistema nacional de emprendimiento e innovación. En este se consideró la articulación entre los sectores públicos, privados y académicos, el desarrollo de procesos de capacitación

para las instituciones encargadas de respaldar el emprendimiento y la innovación, además de fomentar la innovación en las empresas que ya se encontraban operando (75). Por último, en 2016 figuran cinco millones por concepto de cooperación para el desarrollo (CAF 2017d, 75). Generalmente, no se especifica de qué modalidad de cooperación se trató, pero respecto a 2012 y 2016 consta que se proveyó cooperación no reembolsable (CAF 2013a, 64; 2017d, 74).

El respaldo al sector privado también se tradujo en el fomento de las APP. La Corporación preparó la publicación “Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España” que fue uno de los insumos utilizados para diseñar el proyecto de ley sobre la materia (CAF 2016b, 86). Asimismo, la CAF brindó asistencia al Ecuador, por ejemplo, a través de la organización de talleres externos e internos y la redacción de términos de referencia para futuros proyectos APP (148). Además, se comenzó a preparar el Programa de Excelencia Exportadora de Ecuador, mediante una alianza público-privada (ProEcuador y Fedexpor), a través del cual se pretendía mejorar los procesos productivos y comerciales de las empresas pequeñas y medianas dedicadas a la exportación (CAF 2016b, 87; 2017c, 19).

Un hecho de especial relevancia y cuyas consecuencias fueron muy graves en el Ecuador fue el terremoto de abril de 2016. En el contexto de este desastre, la CAF (2017d, 44) proveyó financiamiento mediante recursos del Fondo de Desarrollo Humano (FONDESHU). La Corporación señala que entregó 200 000 dólares para atender la emergencia de forma inmediata (CAF 2017a, 78; 2017c, 16), pero no se especifica si fueron adicionales o los correspondientes al FONDESHU antes mencionados. También se otorgó un crédito por 100 millones de dólares para contribuir al programa de reubicación, reconstrucción de la infraestructura social y atención a la población afectada (CAF 2017a, 75). Cabe anotar que la Corporación entregó los recursos mediante la cuenta que el gobierno abrió para recaudar fondos destinados a los proyectos de reconstrucción; el BM lo hizo del mismo modo, ya que provinieron de las respectivas matrices.⁶

⁶ Entrevista a una funcionaria gubernamental, Quito, 30 de septiembre de 2019.

La CAF relevaba su papel en aquello que concebía como el proceso de modernización, transformación y desarrollo del país (CAF 2013a, 64; 2014, 70). Incluía, como parte de tal desarrollo, los proyectos en las siguientes áreas: infraestructura, energía, desarrollo social, productividad y fortalecimiento institucional. Además, afirmaba que su trabajo se asentó sobre la estabilidad macroeconómica, la eficiencia microeconómica, el equilibrio ambiental y la equidad social (CAF 2017d, 191) y contempló los siguientes sectores: infraestructura económica y de integración; diversificación de la matriz productiva; mejoras en la calidad del transporte público y la movilidad urbana; facilitación de la integración comercial a través del financiamiento a la economía social y solidaria; desarrollo social y ambiental a través de intervenciones asociadas a la mejora en la infraestructura de agua y saneamiento; apoyo a la conservación y protección de la biodiversidad; apoyo a la universalización de los servicios básicos de salud y educación básica y superior y a nuevos emprendimientos; y desarrollo institucional donde incluía la participación ciudadana, la transparencia, y la gobernabilidad y la descentralización (CAF 2017c, 4). Como reflejo de este trabajo, la CAF preparó una publicación sobre su relación con el Ecuador desde los inicios de la Corporación.

Entre 2012 y 2016 la CAF aprobó 3981 millones de dólares por concepto de préstamos para Ecuador, mientras que los desembolsos ascendieron a 3499 millones de dólares y el sector de riesgo soberano representaba el 94 % de la cartera directa (CAF 2017c, 2). Entre 2007 y 2010 la mayor exposición de la CAF se mantuvo en Ecuador, a pesar de que fue decreciendo en términos del porcentaje de participación, probablemente a causa del creciente margen de participación de los miembros plenos no andinos (CAF 2009, 187). La exposición en Ecuador, en 2007, fue del 22,5 % (CAF 2008, 141), el 19,7 % en 2008 (CAF 2009, 187), el 17,4 % en 2009 (2010, 192), el 17,7 % en 2010 (2011, 196). En 2011 la participación relativa disminuyó hasta el 16,8 % con lo cual Ecuador pasó al tercer lugar debajo de Venezuela y Perú (CAF 2012, 189). Lo mismo ocurrió en 2012, cuando la participación del país en el portafolio de la CAF fue del 16,2 % (CAF 2013a, 178). En 2013, el país ocupó el segundo lugar con un 15,2 % (CAF 2014, 200), mientras que en 2014

ocupó este mismo segundo lugar, pero con el 14,8 % (CAF 2015, 211). En 2015 mantuvo el segundo lugar con una participación del 14,9 % (CAF 2016b, 242). Finalmente, en 2016 compartió el mayor porcentaje con Venezuela, el 15,1 % (CAF 2017a, 260). El límite de exposición era el 30 % en un país (CAF 2008; 2009; 2010; 2011; 2012), lo cual posteriormente se fijó en el 15 %.⁷

Márgenes de acción de la CAF en el contexto del modelo político peruano, 2007-2016

En la tabla 8.2 se muestran las cifras de aprobaciones y desembolsos, así como los porcentajes de riesgo soberano para este periodo en el cual las operaciones con riesgo no soberano son mayoritarias, pues superan el 50 % todos los años, salvo en 2009. En 2007 tan solo el 20 % de las aprobaciones se dirigieron al área de desarrollo social, con 237 millones para el Programa de Inversiones Sociales y de Infraestructura contra la Pobreza. Ese año se aprobaron 184 millones de dólares para infraestructura, en particular, para la construcción, rehabilitación y mejora de caminos vecinales, y para la ejecución parcial del Plan Nacional de Electrificación Rural 2005-2014 (CAF 2008, 54).

En 2007 puede marcarse el inicio de ciertas complicaciones para la CAF en Perú, debido a la mejor situación del país en los mercados de capitales como consecuencia de la obtención del grado de inversión. Además, el país contaba con recursos propios, por lo que demandaba menos financiamiento multilateral. La respuesta de la CAF consistió en ofrecer tasas preferenciales, asesoría en política y mejores prácticas internacionales.⁸

La exposición de la CAF en Perú se redujo paulatinamente hasta encontrarse por debajo de un país no andino. Entre 2007 y 2009 el país ocupó el segundo lugar, pero probablemente debido al crecimiento de los países

⁷ Entrevista a Soledad Barrera por medios virtuales, 21 de marzo de 2020.

⁸ Entrevista a un funcionario, Lima, 9 de marzo de 2020.

no andinos, su participación disminuyó en términos relativos: alcanzó el 18,9 % en 2007 (CAF 2008, 141); el 17,3 % en 2008 (2009, 187); y el 15,9 % en 2009 (CAF 2010, 192). En 2010, bajó al tercer lugar con una participación del 15,8 % (CAF 2011, 196). En 2011, retornó al segundo lugar y su participación relativa se incrementó hasta el 17,2 % (CAF 2012, 189). En 2012 mantuvo esta posición con un 16,3 % (CAF 2013a, 178). En 2013 retrocedió al tercer lugar con un 15,8 % (CAF 2014, 200), mientras que en 2014 se ubicó en el cuarto, con un 12,2 %, detrás de Venezuela, Ecuador y Argentina (2015, 211). En 2015 se mantuvo en el cuarto lugar, pero descendió hasta el 11,2 % (CAF 2016b, 242). Finalmente, en 2016 la exposición fue del 10,3 %, debajo de Venezuela, Ecuador, Argentina y Colombia (CAF 2017d, 226).

La CAF mantuvo su presencia en Perú a través de la cooperación técnica. La tabla 8.2 muestra los montos correspondientes a cada año. Generalmente, no constan especificaciones sobre la modalidad de cooperación, aunque se menciona que en 2012 y 2016 hubo cooperación no reembolsable (CAF 2013a, 82; 2017d, 92). Según un exfuncionario gubernamental,

Tabla 8.2. La CAF y Perú, 2007-2016

Año	Aprobaciones	Riesgo soberano	Riesgo soberano del total aprobado	Total desembolsos	Desembolsos riesgo soberano	Cooperación técnica
	(millones USD)		(%)	(millones USD)		
2007	1180	400	34	1730	n. d.	4
2008	1458	450	31	1531	334	7
2009	2287	1300	56,8	650	280	5
2010	1693	731	43,18	2494	612	4,2
2011	2184	729	33	1303	390	3,3
2012	1749	416	24	618	156	4,1
2013	2644	1004	38	1403	52	2
2014	2415	850	35	525	12	1,4
2015	2366	781	33	545	130	1,5
2016	2139	700	33			4,1

Fuente: Informes anuales de la CAF, 2007-2016.

la cooperación técnica de la CAF es muy reducida.⁹ No obstante, se aprecia que cubrió una multiplicidad de áreas y temáticas, por lo que su incidencia va más allá del equivalente financiero. A continuación, se mencionan algunos ejemplos de las acciones ejecutadas.

En la temática ambiental se inscribe la gestión de recursos para el financiamiento del Programa de Desarrollo Forestal Sostenible y Competitivo que contemplaba establecer una política forestal nacional, la conservación y manejo sostenible de los bosques y la promoción de la inversión y la competitividad del sector forestal (CAF 2008, 99), es decir, una concepción fundamentalmente enfocada en el mercado. Asimismo, consta el apoyo en lo siguiente: la culminación de la auditoría de desempeño ambiental y social del Proyecto Camisea I (56); el mapa de la papa (CAF 2009, 98); el proyecto para la gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca del río Santa (98); la disponibilidad de agua en el sistema hídrico de la cuenca del río Huancabamba; el desarrollo de manuales de funciones, planes estratégicos y la preparación de una cartera de proyectos de prevención de desastres; el Plan Nacional de Acción Ambiental; el sistema de información para el monitoreo de áreas naturales protegidas en la región andina-amazónica (Ecuador-Perú) (CAF 2011, 101); los planes de acción para la conservación y el manejo sostenible de áreas vulnerables (CAF 2014, 150); la plataforma digital, Iniciativa Peruana Biodiversidad y Empresas (CAF 2015, 97); el Programa para la Gestión Social y Ambiental de los Impactos Indirectos en el Corredor Vial Interoceánico Sur (CAF 2010, 100; 2011, 101), en cuyo marco también se aprobaron, en 2012, dentro de la categoría de riesgo soberano, 16 millones para la conservación y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas andino-amazónicos en la zona de influencia del corredor (CAF 2013a, 82) y un crédito, en 2013, para la conservación de la biodiversidad (CAF 2014, 150). Cabe anotar que el nombre del programa varía un poco en los distintos informes.

En el área de fortalecimiento institucional destaca el apoyo al MEF para el seguimiento y evaluación del II Programa de Inversiones Sociales y de Infraestructura contra la Pobreza; el apoyo al Ministerio de Vivienda en

⁹ Entrevista a un exfuncionario gubernamental, Lima, 10 de marzo de 2020.

relación con los sistemas de información y capacitación informática (CAF 2010, 99); el apoyo al Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el proceso de revisión de su estructura y funcionamiento interno; el apoyo al Ministerio de Energía y Minas en la actualización del potencial hidroeléctrico del Perú; y el apoyo al Servicio de Áreas Naturales Protegidas (SERNAMP) en el financiamiento para la promoción de productos orgánicos de las áreas naturales protegidas por el Estado y sus zonas de amortiguamiento (CAF 2013a, 86). Asimismo, puede mencionarse la realización de estudios de prospectiva y planificación para el diseño de políticas públicas prioritarias para el desarrollo (CAF 2008, 56); el Programa de Asistencia para la Modernización de la Gestión y la Política Fiscal de Descentralización (CAF 2011, 100); el estudio integral sobre la situación fronteriza en los departamentos de Tumbes y Piura en Perú y de las provincias de El Oro y Loja en Ecuador; el respaldo al Gobierno en la elaboración y la ejecución de una estrategia de reducción de la pobreza rural en la sierra del Perú (CAF 2013a, 86; 2013b, 16; 2014, 92); y la alianza con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) con el objetivo de apoyar al MEF en el diseño del sistema de monitoreo y evaluación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) (CAF 2017d, 97; 2017b, 17).

En el área de transporte figura el apoyo para lo siguiente: la evaluación del estudio de factibilidad de la iniciativa privada del Sistema de Transporte Multimodal Huincho para la construcción de la línea ferroviaria Andahuaylas-Marcona; el proyecto Metodología y Evaluación de Líneas Ferroviarias; la formulación de estrategias de desarrollo del Sistema Portuario Nacional (CAF 2011, 100); la mejora y modernización de los sistemas de transporte público y la movilidad en las ciudades (CAF 2016b, 104); la propuesta de política nacional de transporte urbano (CAF 2017d, 96; 2017b, 16).

En otras áreas puede mencionarse la contribución en lo siguiente: el proyecto Evaluación para la Generalización del Diseño Curricular Básico en los Institutos Superiores Tecnológicos (CAF 2011, 100); la asistencia técnica durante la emergencia causada por un terremoto (CAF 2008, 35, 99-100); el diseño de un sistema urbano en el territorio de influencia directa de la tercera

etapa del Proyecto Chavimochic (CAF 2015, 97; 2016b, 104); la contratación de una consultoría para desarrollar una propuesta de una nueva ciudad en el territorio de influencia directa del Proyecto Majes Siguan II (CAF 2017d, 96; 2017b, 16); el Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud (PARSALUD II); y, la modernización del marco regulatorio e institucional del sector pesquero (CAF 2015, 97). Adicionalmente, se ejecutaron los programas Gobernabilidad y Gerencia Política, Liderazgo para la Transformación, y Programa Regional para la Actualización y Mejora de la Gestión Local (PRAMEG) (CAF 2008, 54; 2009, 98; 2010, 99; 2012, 92).

En el fomento al sector privado se inscribe la organización de un taller para el Ministerio de Salud con la finalidad de difundir conceptos y experiencias sobre las alianzas público-privadas y su potencial para el desarrollo de proyectos en el sector salud (CAF 2011, 100). La CAF también ha apoyado el desarrollo de las APP en otros ámbitos (CAF 2016b; 2017a), por ejemplo, para las concesiones de las carreteras interoceánicas, y los proyectos de irrigación y líneas de transmisión eléctrica (CAF 2016b, 230). La Corporación se refería a un acompañamiento integral, el cual comprendía la provisión de cooperación técnica a los gobiernos para preparar los proyectos, además de modificar la normativa y las instituciones correspondientes con objeto de facilitar la inversión privada. Al mismo tiempo, la CAF se encargaba de proporcionar recursos económicos a las concesionarias del Estado (CAF 2015, 125). Entonces, es manifiesto el trabajo de la CAF en favor del sector privado. Asimismo, la Corporación ofreció apoyo para lo siguiente: la normativa de dinero electrónico; el programa Start-up Perú (CAF 2013b, 17; 2014, 93); y para la política nacional de emprendimiento (CAF 2013b, 17; 2014, 93; 2016b, 105).

En este ámbito también se encuentran las acciones en el marco del PAC, cuyo objetivo era contribuir al crecimiento del sector privado directamente o por intermedio de una entidad pública. Tales acciones, entre otros aspectos, se relacionaron con la participación privada en infraestructura (CAF 2008, 55), la modernización del Estado, la descentralización y el comercio exterior (CAF 2010, 99). La competitividad es un tema de permanente preocupación para la Corporación como muestran sus informes anuales. Respecto al Perú, remarcaba que el país, de acuerdo con el reporte de competitividad del Foro

Económico Mundial (FEM, 2013-2014), ocupó el puesto 61. Esto es, por encima del promedio mundial, lo cual atribuía a la gestión macroeconómica, al desarrollo del mercado financiero interno y a la mayor eficiencia productiva (CAF 2014, 22). Al año siguiente, Perú descendió al puesto 65, según la CAF, como consecuencia de las deficiencias institucionales (CAF 2015, 22). Adicionalmente, la Corporación contribuyó a la actualización y emisión del código de gobierno corporativo para las sociedades peruanas con el que se pretendía fomentar la confianza de los inversionistas (CAF 2013b, 17). Así, se procura sostener el papel de la CAF más allá de la provisión de financiamiento.¹⁰

Por otra parte, Perú ejecutó múltiples operaciones de manejo de pasivos direccionadas a mejorar las condiciones del endeudamiento (MEF 2011). Entre 2007 y 2016 se realizaron varios prepagos a la CAF. Además, la Corporación colaboró con la gestión de deuda mediante la concesión de préstamos para una sustitución de fuentes. En 2007 se aprobó un prepagó equivalente a 450 millones de dólares que se ejecutó en dos tramos. El primero tuvo lugar en 2007 por 261,6 millones; la mayor parte de estos recursos provino de la propia institución (250 millones) y la diferencia (11,6 millones) del tesoro público (2008, 21). Por este medio se redujo la deuda, así como su costo financiero promedio ponderado, el riesgo de refinanciamiento a través del incremento de la vida media de la deuda de 4,48 a 11,26 años, y las amortizaciones entre 2008 y 2016 (22). Estas operaciones se inscribieron en la sustitución de fuentes de financiamiento (MEF 2009, 22). El préstamo referido debía destinarse a financiar el Programa de Inversiones Sociales y de Infraestructura Contra la Pobreza, que formaba parte del presupuesto estatal de 2007, de modo que con el crédito se liberaban recursos públicos que se reasignarían a la administración de deuda pública. El segundo tramo del prepagó se ejecutó en febrero de 2008 por un monto de 166,7 millones de dólares, de los cuales 150 millones correspondieron a un préstamo de la CAF. Los restantes 16,7 millones procedieron del tesoro público. De esta última ejecución se obtuvieron resultados similares a los de la anterior. A fines de 2008 se aprobó un nuevo prepagó que se realizó con recursos del tesoro público. Se contrató un préstamo por 150 millones de

¹⁰ Entrevista a un funcionario, Lima, 13 de marzo de 2020.

dólares para financiar el mismo programa que formaba parte del presupuesto estatal, con lo que se logró una sustitución de las fuentes de financiamiento. Los resultados fueron semejantes a los mencionados respecto a la operación anterior (22-24).

Durante la crisis financiera internacional y dentro del área de estabilidad macroeconómica y reformas estructurales, la CAF aprobó líneas de crédito contingentes; una de ellas fue a favor de Perú, con el objetivo de apoyar la estrategia de gestión de deuda pública (CAF 2010, 31, 97). En términos más concretos, se preveía proveer financiamiento en el caso de que el acceso al crédito en los mercados internacionales contraviniese los objetivos de la estrategia de endeudamiento público, siempre que tal situación no derivase del manejo fiscal y monetario del país (CAF 2012, 88-89; 2013a, 82). Esta estrategia fue renovada anualmente entre 2011 y 2016 (CAF 2012; 2013a; 2013b; 2014; 2015; 2016b; 2017d).

En 2009 parte del financiamiento con riesgo soberano se destinó a la infraestructura económica, específicamente al transporte. Más del 10 % del total de aprobaciones (300 millones) se orientó al área de desarrollo social y ambiental, pero esto tuvo lugar mediante la facilidad de financiamiento contingente ante desastres naturales, la cual tenía por objeto canalizar recursos para la atención primaria de las personas damnificadas, y la restitución provisional de los servicios críticos en caso de fenómenos naturales previa declaratoria de emergencia (CAF 2010, 97). Posteriormente, se agregó que los recursos estarían disponibles también para la reconstrucción y la adquisición de medicamentos, equipos e instrumentos. Dicha facilidad de financiamiento fue objeto de renovaciones sucesivas (CAF 2013b; 2014; 2015; 2016b; 2017d).

En 2010, en el segmento de riesgo no soberano, se incluyeron líneas de crédito rotativas, así como la renovación de líneas de crédito y garantías parciales de crédito. Ese año se aprobó financiamiento para la infraestructura económica, por ejemplo, para culminar obras en los tramos 2, 3 y 4 del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Perú-Brasil (IIRSA Sur)-Fase Final y para el Programa de Rehabilitación y Mejoramiento de Infraestructura Vial (CAF 2011, 98). El mismo año se realizó otro prepago a la CAF por 386,22 millones de dólares. Parte de estos recursos provino del

mercado de capitales interno y otra del tesoro público, mediante la sustitución de las fuentes de financiamiento. Los valores del presupuesto estatal se remplazaron con un préstamo de la CAF por 300 millones, para financiar un porcentaje del Programa de Inversión en Mejoramiento y Rehabilitación de Infraestructura Vial. Por este medio se logró disminuir los pagos por servicio de la deuda en los periodos 2011-2013 y 2017-2020, además de reducir su saldo, los costos financieros y el riesgo de refinanciamiento, así como ampliar los plazos (MEF 2011).

En 2011 Perú contrató créditos con la CAF equivalentes a 300 millones de dólares, monto ampliamente superior al correspondiente al BID (MEF 2012, 6). Pero el año siguiente la CAF representó uno de los menores porcentajes del endeudamiento contratado con las multilaterales, por debajo del BID y del BM: 20 millones de dólares (MEF 2013, 8). Lo mismo ocurrió en 2013 cuando se concertó un endeudamiento por 16 millones de dólares (BID 2014a, 8). Además, la CAF aprobó un programa de cooperación institucional con la COFIDE, el que, entre otros aspectos, contemplaba un aumento en la inversión patrimonial en este banco de desarrollo (CAF 2012, 40). En 2012 la CAF mantuvo su relación con los bancos de desarrollo mediante la realización de seminarios de financiamiento estructurado y propuestas de cofinanciamiento de proyectos; entre tales bancos figura la COFIDE (CAF 2013a, 33). Asimismo, la CAF mantenía líneas de crédito con esta entidad. Una de ellas se otorgó en 2013 (CAF 2013b, 3; 2014, 88). En 2015 y 2016 también se menciona una línea de crédito por 350 millones de dólares a ser canalizados al sector privado; no es claro si se trata de una aprobación o una renovación (CAF 2016b, 102; 2017d, 94). Cabe aclarar que estas operaciones constan en el financiamiento de riesgo no soberano. Adicionalmente, la CAF contribuyó a la revisión y rediseño del Plan Estratégico de la COFIDE con objeto de fortalecer su rol de Banco de Desarrollo del Perú, así como enfocar sus acciones en brindar atención a los sectores priorizados por el gobierno (CAF 2016b, 105).

Como ya se ha mencionado, uno de los intereses de la CAF es la profundización del mercado financiero. En este sentido, colaboró con Perú para facilitar la negociación de facturas (CAF 2012, 151). Asimismo, se

estructuró una garantía parcial para la emisión de bonos denominados en soles en los mercados de capitales en Perú por 128 millones de dólares a 20 años plazo. El propósito de esta garantía era financiar el proyecto H2Olmos desde el inicio de la construcción (CAF 2013a, 33).

En 2013 figura la aprobación de la tercera etapa del Proyecto de Irrigación Chavimochic, por un valor de 304 millones de dólares, los cuales debían destinarse a la construcción de la infraestructura hidráulica necesaria para incorporar 63 000 ha de tierras nuevas a la agroindustria, mejorar el riego en otras 47 000 ha, así como dotar de agua potable y energía eléctrica a la población del valle de Chicama (CAF 2013b, 3; 2014, 88). El objetivo declarado era incrementar la productividad y las exportaciones, pero es preciso destacar que los proyectos de riego financiados por la CAF han permitido ampliar la frontera agrícola hacia espacios antes desérticos.¹¹

Entre 2009 y 2013 los desembolsos de la CAF al Perú alcanzaron la cifra de 6470 millones de dólares (CAF 2013b, 3). En 2014 el monto contratado con la Corporación se incrementó significativamente; sin embargo, se mantuvo por debajo del BID, aunque superó al BM (MEF 2015, 10). Ese mismo año, las aprobaciones con riesgo soberano se mantuvieron en torno a un tercio del total. Entre estas puede mencionarse 150 millones de dólares para la construcción de la línea 2 y ramal Av. Faucett-Gambetta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao (CAF 2015, 93). Para la línea 2 del metro de Lima, la CAF proveyó parte del financiamiento y brindó cooperación técnica en temas institucionales.¹²

En 2015 constan aprobaciones con riesgo soberano por 781 millones, de los cuales 700 millones obedecen a la renovación de las líneas de crédito contingentes. Por tanto, la única aprobación sería aquella, por 81 millones de dólares, direccionada a cofinanciar la segunda etapa del proyecto Majes Siguan, para el cual se otorgaron recursos en 2010. El objetivo de este proyecto era irrigar 38 500 ha en las pampas de Siguan aprovechando las aguas excedentarias del río Apurímac mediante la construcción de la presa de Angostura, además de las obras de regulación,

¹¹ Entrevista a un funcionario, Lima, 9 de marzo de 2020.

¹² Entrevista a un funcionario, Lima, 9 de marzo de 2020.

derivación, captación y conducción de aguas (CAF 2016b, 101). Cabe anotar que en el informe sobre la deuda pública del MEF no aparecen préstamos con la CAF en 2015.

En el informe de 2016 llama la atención la cifra asignada a riesgo soberano, puesto que únicamente la renovación de las líneas de crédito contingentes por 700 millones ya lo explica. Respecto a este año, la CAF resalta la suscripción del segundo contrato del préstamo destinado a cofinanciar la tercera etapa del proyecto Chavimochic con el que se pretendía ampliar la frontera agrícola en 63 000 hectáreas y mejorar el riego en otras 48 000 correspondientes al valle de Chicama, para beneficiar a 5000 pequeños y medianos agricultores y empresas agroindustriales, además de generar 150 000 nuevos puestos de trabajo (CAF 2017a, 93). No se menciona un monto y al parecer este no fue contabilizado. En el informe de 2016 destaca una de las pocas menciones en este tipo de documentos acerca de los desembolsos, pues son las aprobaciones las que figuran en primer plano. De acuerdo con la CAF, este año se entregaron 122 millones de dólares en el marco del Proyecto de Construcción de la Línea 2 y Ramal Av. Faucett-Gambetta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao (CAF 2017d, 93).

La CAF usualmente mantiene el 70 % de sus operaciones en el sector soberano, pero en Perú esta proporción corresponde al sector no soberano.¹³ Según un exfuncionario, la CAF ha permanecido como socio menor debido a sus altos costos financieros.¹⁴ Entre 2012 y 2016 las aprobaciones de la CAF a favor del Perú alcanzaron la cifra de 11 136 millones de dólares; el 85 % se explica por las renovaciones de las líneas de crédito financieras, corporativas y contingentes. En consecuencia, se habría cumplido el objetivo del Perú de limitar su endeudamiento con los organismos multilaterales, pero manteniendo líneas de crédito abiertas para los casos de emergencia. En dicho periodo los desembolsos provistos por la CAF correspondieron a 4130 millones de dólares (CAF 2017b, 2).

¹³ Entrevista a un funcionario, Lima, 9 de marzo de 2020.

¹⁴ Entrevista a un exfuncionario gubernamental, Lima, 10 de marzo de 2020.

Conclusión

El concepto de desarrollo ha permanecido en la base del discurso de la CAF y aparece directamente vinculado con una comprensión de crecimiento económico revestido de una serie de atributos. Además, la infraestructura continuó entre los enfoques principales de la Corporación.

La CAF ha procurado mantener una imagen de manejo técnico y de cercanía con sus miembros, lo cual se ha traducido en un soporte concreto al modelo político. En el caso ecuatoriano, tal soporte significó la provisión de financiamiento para importantes objetivos gubernamentales, como la transformación de las matrices energética y productiva y la cobertura de servicios básicos, en tanto que, en Perú, la Corporación conservó espacios a través de la cooperación técnica, del financiamiento para administración de deuda y del respaldo al sector privado.

Conclusiones

A partir de un marco conceptual neogramsciano, en este libro se utilizaron las categorías de ideas, capacidades materiales y poder para analizar la interacción entre los mecanismos financieros regionales y los modelos políticos suramericanos. El enfoque de la economía política internacional permitió evidenciar, en dicha interacción, los enlaces entre las esferas política y económica, nacional e internacional, desde la creación de los mecanismos financieros regionales en América del Sur. Tal creación se relacionó directamente con el posicionamiento de la idea de desarrollo, particularmente con el concepto de financiamiento del desarrollo. Este último expresa la conjugación entre ideas (concepción de desarrollo) y capacidades materiales (recursos económicos). Asimismo, expresa el nexo entre la esfera económica, en la cual se inscriben los flujos de financiamiento, y la esfera política, pues la concepción específica de desarrollo reviste un carácter político. Por otro lado, los mecanismos financieros regionales enlazan las esferas nacional e internacional mediante su articulación con las instituciones de alcance global, la canalización de recursos económicos hacia sus miembros y la transferencia a estos de cierto tipo de ideas.

En términos formales, los mecanismos financieros regionales se crearon para proveer financiamiento, ofrecer soporte en épocas críticas y contribuir a un mejor desempeño del comercio en la región. No obstante, en este libro se muestra que, principalmente, se han empleado para sostener un

determinado modelo político, lo cual se ha efectuado mediante la etiqueta de financiamiento del desarrollo. Tal respaldo ha sido funcional al orden establecido o ha pretendido desafiarlo en alguna medida. Cabe anotar que dicho orden se asienta sobre un entramado de relaciones de poder, el cual suele permanecer encubierto. En el caso del BID, se aprecia su alineación con los intereses estadounidenses tanto en el contexto de los esfuerzos para contener el avance del comunismo, que también se tradujeron en el respaldo al modelo desarrollista, como en el impulso al modelo neoliberal décadas después. Resulta evidente la conjugación entre ideas (promoción del concepto de desarrollo o de los supuestos del modelo neoliberal) y capacidades materiales (financiamiento), la cual responde a una particular configuración de las relaciones de poder.

En contraste, el Banco del Sur y el SUCRE se crearon para ofrecer sustento material directo a la base ideacional del modelo progresista y plantearon un cierto desafío a las relaciones de poder vigentes. Su poco avance da cuenta de que no se consiguió vencer la resistencia de aquellas. Si bien no puede desconocerse que el BID también proveyó algún apoyo al modelo progresista ecuatoriano en términos materiales, al mismo tiempo mantuvo distancia en el plano de las ideas. De este modo conservó un importante espacio en el país. Por consiguiente, el soporte ofrecido por el Banco no contradecía su proyección ideacional, sino que aseguraba su presencia y algún grado de influencia, la cual se reforzaría al variar el modelo. Así, no sería preciso reestablecer una relación como en el caso del FMI, sino únicamente modificar sus términos.

Las ideas permiten establecer entendimientos, definir objetivos y dar forma a distintas imágenes. Por ello, integran los modelos políticos y se encuentran en la base de los mecanismos financieros regionales. Las capacidades materiales aluden a recursos concretos que en este libro se asocian principalmente con flujos de financiamiento, recursos naturales y capacidades internas. Las relaciones de poder no suelen ser particularmente explícitas, pero es posible identificar algunos indicios. Por ejemplo, detrás de la proyección de determinados conjuntos de ideas se encuentran entramados de relaciones de poder. Así, tales ideas resultan funcionales para la búsqueda de objetivos específicos. En los mecanismos financieros regiona-

les estas se traducen en discursos, con los cuales, por una parte, se oculta el verdadero alcance de las acciones ejecutadas y, por otra, se encubre la dimensión política bajo revestimientos técnicos mediante los procesos de despolitización y tecnocratización. Tales procesos se han empleado para establecer encuadres que hacen aparecer a las ideas formuladas o presentadas por los mecanismos financieros regionales como objetivas y técnicas, por tanto, no sujetas a una discusión política. De este modo, se cierran las potenciales alternativas y se consolida el componente de consentimiento de la hegemonía: se aceptan las ideas dominantes al tiempo que se desvirtúan las que se le oponen. Esto implica también un cierto ejercicio de poder, puesto que dichas ideas dominantes benefician a quien las propugna. Lo anterior se refleja en la concepción de desarrollo y en la exaltación del modelo neoliberal, así como en la descalificación de otras opciones. Uno de los medios utilizados por el BID y por la CAF para posicionar determinados planteamientos es producir y publicar estudios bajo la etiqueta de generación de conocimiento.

Durante las décadas de los sesenta y los setenta del siglo XX, los mecanismos financieros regionales interactuaron con el modelo desarrollista, el cual se comprendió en términos de construcción de capacidades materiales tales como la industria, la infraestructura y la educación. En Ecuador y Perú el modelo tomó forma cuando ya había sido cuestionado por las mayores economías de la región. En los dos casos se trató de un modelo con una fuerte presencia estatal y una acción gubernamental que no recibió respuesta por parte del sector empresarial en el sentido de procurar retribuir los esfuerzos públicos mediante la reproducción de las capacidades materiales, lo que habría permitido desarrollar procesos sostenibles, no dependientes de la protección estatal. Pero las clases media y alta lucraron a partir de dicha protección cuanto les fue posible, en tanto que los sectores rural y agrario no fueron atendidos adecuadamente. A pesar del importante crecimiento industrial, el modelo continuó apoyándose sobre la exportación de bienes primarios.

En el caso ecuatoriano, los ingresos petroleros se emplearon para financiar el modelo impulsando una política activa de manera similar a lo ocurrido durante el siglo XXI. A este respecto, es preciso recalcar que los

primeros años del modelo progresista ecuatoriano coincidieron con el auge de las materias primas, pero el gobierno accedió a los recursos provenientes de la exportación de tales bienes mediante reformas legales y de política. Asimismo, durante los primeros años del auge de los precios de esos bienes, buena parte de los ingresos petroleros eran percibidos por la empresa privada, mientras que el Estado ecuatoriano privilegió el pago de la deuda externa para lo cual limitó el gasto público y creó el FEIREP. A estas dos medidas, que fueron respaldadas por el BID, se sumó la baja inversión interna. Así, los altos precios del petróleo incidieron en el crecimiento económico, pero no en la esfera social. De hecho, los textos revisados dan cuenta de que no existía mayor expectativa de que las condiciones mejorasen como resultado de la nueva situación económica. Entonces, es claro que las reformas neoliberales no contribuyeron a evitar la crisis de fines de siglo, ni promovieron algún grado de distribución de la riqueza o mejores condiciones de vida. El Estado actuó en favor de los acreedores y en perjuicio del país, lo cual también pone en evidencia la continuidad de un entramado de relaciones de poder. Por ejemplo, el país no obtuvo beneficios de las renegociaciones de la deuda efectuadas hasta entonces. Además, sufrió un perjuicio directo cuando renunció a la prescripción de la deuda a principios de los años noventa. No obstante, en la discusión pública suele relevarse únicamente los significativos volúmenes de recursos con que contó el gobierno de Rafael Correa, mientras se omite el cuestionamiento sobre el destino de los ingresos petroleros entre 2002 y 2006.

En los años sesenta, el BID ofreció cierto soporte al modelo, lo cual concordaba con los intereses de Estados Unidos en el marco de la Alianza para el Progreso, pero en los años setenta el Banco se replegó como consecuencia de los elevados volúmenes de recursos procedentes de la banca privada internacional, los cuales provocaron las grandes cifras de endeudamiento de la región. En el caso de Perú se atribuye la búsqueda de financiamiento externo a la carencia de recursos propios para financiar el modelo, en tanto que en el caso ecuatoriano el endeudamiento desmesurado correspondió al segundo quinquenio de la década de los setenta cuando comenzaron a abandonarse las políticas de estilo nacionalista. Esta década

también coincidió con el inicio de las operaciones de la CAF, institución que estuvo directamente relacionada con el modelo desarrollista, por lo que constituyó un instrumento para su soporte e impulso. Estas acciones se viabilizaron mediante la concesión de financiamiento para llevar adelante la programación industrial del Acuerdo de Cartagena, aunque por sus limitados recursos no efectuó grandes aportes. En los años sesenta también se estableció el convenio de pagos de la ALALC con la intención de facilitar el comercio dentro de la región. Por tanto, no se enmarca en el llamado financiamiento del desarrollo, sino que constituyó un mecanismo de soporte del modelo, debido a que este precisaba un mercado interno consolidado.

Durante las últimas décadas del siglo XX se implantó el modelo neoliberal, cuya formulación concreta dista significativamente de los planteamientos teóricos, es decir, de su base ideacional. Por ejemplo, se proclamó la separación entre el Estado y el mercado mientras se continuó trabajando en favor del mercado y del empresariado y se mantuvo la protección estatal sobre este sector. De este modo el Estado resguardaba las ganancias del sector privado en detrimento de la mayoría de la población. Esto se evidencia, por ejemplo, en el salvataje bancario durante la crisis de fines de siglo en Ecuador.

El modelo neoliberal se proyectó desde la esfera internacional hacia las nacionales por medio de los mecanismos financieros regionales. Esto se desprende claramente de los discursos del BID y la CAF. Lo revela también el destino del financiamiento, el cual se usó para cancelar deudas anteriores y para efectuar algunas reformas básicas del modelo, por ello llamadas estructurales, por ejemplo, las privatizaciones. Los dos mecanismos financieros regionales mencionados proporcionaron recursos para fomentar el retiro del Estado y paralelamente entregaron recursos a las empresas privadas para ayudarlas a cubrir esos espacios. Además, procuraron, a través de asistencia social, contener los reclamos de los grupos perjudicados por las reformas. Es evidente que se favoreció al sector privado lo que permite inferir donde se localizaron las relaciones de poder. El modelo se implantó en un contexto de crisis que se utilizó para crear una imagen de que el modelo anterior había fracasado, cuando en otras crisis y ante la evidencia de

las afectaciones derivadas del neoliberalismo se han construido imágenes y discursos para defenderlo. Esto da cuenta de la instrumentalización de las ideas junto con las capacidades materiales, en particular el financiamiento, para respaldar un modelo político sostenido por determinados entramados de relaciones de poder. Internamente, este proceso contó con la correspondiente dosis de consentimiento por parte de las respectivas autoridades y con la imagen despolitizada por parte de las instituciones que las proyectaban. Así, fue tomando forma un modelo hegemónico.

La creación de los mecanismos financieros regionales obedeció a la búsqueda de autonomía en variados contextos. Sin embargo, se han fortalecido cuando se han alineado con las ideas dominantes a nivel internacional, mientras que les ha sido difícil avanzar cuando no han conseguido adaptarse al nuevo contexto. Una muestra de ello es el crecimiento de la CAF y el declive del convenio de pagos de la ALADI que sustituyó al convenio de pagos de la ALALC. Asimismo, el BID reafirmó su papel como nexo entre lo internacional y lo nacional al enmarcarse en lo dispuesto por el FMI para la concesión de nuevo endeudamiento y, en consecuencia, contribuir a la implementación del modelo neoliberal. Adicionalmente, figura un mecanismo, creado dentro del Grupo Andino poco antes del desencadenamiento de la crisis de la deuda, para proveer respaldo en épocas críticas. Luego, este mecanismo amplió su alcance espacial: pasó de Fondo Andino a Fondo Latinoamericano de Reservas, que continúa funcionando.

Ni el cambio de modelo ni la variación en el enfoque de los mecanismos financieros regionales fueron una consecuencia de la crisis, sino que obedecieron a decisiones políticas explícitas. Según algunos autores, tales periodos críticos fuerzan redefiniciones fundamentales; no obstante, la evidencia histórica expuesta demuestra que no siempre es así. Esto puede apreciarse en las crisis de fines del siglo XX e inicios del siglo XXI, las cuales no derivaron en la sustitución del modelo político en los países estudiados o en nuevas concepciones dentro de los mecanismos financieros regionales. Por el contrario, el establecimiento de la dolarización en Ecuador, sistema que indudablemente ha condicionado la política y el manejo económico posterior, significó un reforzamiento del modelo. La implementación de este sistema fue respaldada por el BID y por la CAF, a través de financiamiento y de un encuadre que lo

presentaba como base de la estabilización económica y de la contención de la inflación, lo cual fue cuestionado por varios economistas dentro del país. Las mencionadas instituciones reconocían el papel de las remesas de la gente migrante y de los precios del petróleo; además, la CAF vinculaba estos tipos de ingresos con el crecimiento económico. Sin embargo, el BID no planteaba estas circunstancias como soporte de la dolarización, ni aludía al impacto social de la migración y ninguna de estas entidades se refería a la poca incidencia del crecimiento económico sobre la esfera social en este periodo.

Desde 2001 hasta parte de 2005 permaneció el modelo neoliberal y la subordinación a los mecanismos financieros regionales y globales. A pesar de ello, se remarcaban las dificultades en el proceso de reforma, afirmaciones que se utilizaron para construir un encuadre con objeto de consolidar el modelo. Por ejemplo, el BID cuestionaba la implementación de las reformas y continuaba fomentándolas, especialmente las privatizaciones. Además, abordaba al área social desde el concepto de alivio de la pobreza, es decir, desde un enfoque paliativo al cual se sumaba la intención de mitigar el impacto de las reformas.

Este periodo contrasta con el periodo siguiente, en el cual se implementaron políticas activas en una clara interacción entre la economía y la política, atravesada también por procesos técnicos. Hasta 2005 existían capacidades materiales, pero no se encontraban disponibles para la sociedad en su conjunto, pues no existieron mejorías sociales, sino únicamente ganancias para ciertos grupos de poder. A continuación, hubo un corto periodo durante el cual, si bien no se alteró sustancialmente el modelo, se sentaron algunas bases para lo que fue la nueva configuración, entre ellas, la eliminación del FEIREP y la reforma legal direccionada a incrementar la participación del Estado en las ganancias por la exportación petrolera, las cuales posibilitaron que el siguiente gobierno dispusiera de significativos ingresos. Por tanto, es evidente que la abundancia de recursos económicos no fue el resultado automático de los altos precios del petróleo, sino que se precisaron acciones políticas expresas.

El contexto de crisis política y demandas sociales dio lugar al indicado periodo de transición, así como a la configuración del siguiente modelo basado en una economía social, también llamado progresista. Esto puede

entenderse a partir del planteamiento de Cox y Jacobson (1996, 364-365), respecto a que el incremento de las capacidades materiales sumado a la articulación de las demandas de los afectados por el orden establecido da lugar a una fuerza contrahegemónica, ya que se desafió abiertamente a los principales grupos de poder (político, económico y mediático).

La base ideacional del modelo se plasmó en la Constitución de 2008 que se fundó sobre el *Sumak Kawsay*, o Buen Vivir, y en los planes nacionales del Buen Vivir. Este concepto levantó variadas expectativas, pues ofreció una oportunidad para diversas interpretaciones respecto a su alcance, motivo por el cual el gobierno precisaba llevarlo a términos más concretos, lo que se buscó a través del INEC. Por otra parte, el modelo ecuatoriano presentaba un discurso abiertamente opuesto al modelo dominante. La dimensión de las ideas, junto con un componente comunicacional, le proveyó soporte, así como un medio de defensa ante los múltiples cuestionamientos. No obstante, no se consolidó una apropiación social del modelo como lo muestra su desmantelamiento prácticamente sin resistencias.

Las capacidades materiales se consiguieron mediante políticas activas para hacer disponibles aquellas provenientes de los recursos naturales y la recaudación fiscal, además de importantes esfuerzos para construir capacidades internas, por ejemplo, infraestructura y acceso a servicios educativos y sanitarios. La gran cantidad de recursos económicos disponibles permitió al gobierno distanciarse de las instituciones de alcance global, si bien es cierto que el país se mantuvo cerca de aquellas de alcance regional, las cuales también proporcionaron capacidades materiales en términos de financiamiento de importantes proyectos. Las capacidades materiales también tienen relación con el énfasis en la redistribución de los ingresos, principalmente a través de mejoras salariales y derechos laborales. A esto último se atribuye la importante reducción de la pobreza, en tanto que la menor proporción corresponde a las llamadas transferencias monetarias, las cuales tenían carácter paliativo. Por consiguiente, el componente principal del modelo es la construcción interna en términos materiales, humanos e incluso de mercado.

Varios elementos de este modelo contrastan con los planteamientos promovidos por el BID. Por ejemplo, el Banco promueve la focalización

del gasto social, mientras que en Ecuador se propusieron políticas sociales de alcance universal. Asimismo, el BID asume el trabajo en términos de mercado y fomenta su liberalización, en contraste, el modelo ecuatoriano se basó en el fortalecimiento de la producción y el consumo internos con base en el trabajo como un derecho y un deber social, según consta en la Constitución de 2008. Otro componente fundamental del modelo fue impulsar la inversión pública mientras que el BID y la CAF insisten en la participación privada. Cabe anotar que el modelo ecuatoriano no excluía al sector privado, por el contrario, este fue beneficiario de varias de sus políticas.

No es sencillo definir este modelo. En su entorno se encontraba un conjunto de ideas que respondían a determinadas orientaciones políticas y a relaciones de poder. Así, la acción gubernamental se efectuó en medio de varios frentes de oposición con diversos argumentos en contra. Algunos cuestionamientos provinieron de los grupos de poder que habían perdido incidencia política, a pesar de que continuaban obteniendo ganancias en términos económicos. Otras críticas se han centrado en que hubo un avance insuficiente. De este modo, aparentemente, se olvida que las relaciones de poder soportan el modelo dominante al tiempo que combaten aquello que consideran una amenaza real o potencial. Esto no implica descalificar cualquier cuestionamiento, sino llamar la atención sobre un hecho: el modelo dominante resulta de un particular ejercicio de poder y, por tanto, se sostiene en los entramados de relaciones de poder, mientras que cualquier modelo que se aparte pondría en duda sus postulados (ideas), procedimientos y resultados, por ende, el ejercicio del poder. Ejemplos de lo anterior se encuentran en los cuestionamientos al modelo desarrollista cuando se le atribuyó el desencadenamiento de la crisis de la deuda, en los múltiples ataques al llamado modelo progresista y en la defensa del modelo neoliberal, incluso en las épocas de crisis vinculadas con este último.

A partir del modelo ecuatoriano se intentó una proyección regional mediante la construcción de mecanismos financieros que tenían por objeto generar vínculos entre el financiamiento y el desarrollo con la definición que establecieran sus miembros. Se advierte una vinculación entre las esferas nacional e internacional (a nivel regional) tanto en los espacios de

discusión de la propuesta como en su contenido, pues se planteaba un encadenamiento de todos los sectores en los distintos espacios nacionales y, a continuación, la articulación regional. Dicha propuesta contó con la activa participación del Ecuador, por lo cual es posible encontrar una relación directa entre el modelo político ecuatoriano y los mecanismos financieros regionales que se intentaba poner en funcionamiento y que efectivamente se crearon. Entonces, mediante un conjunto de ideas, se pretendía asumir el control de las capacidades materiales de la región a fin de emplearlas en la construcción de otras capacidades. Las ideas sobre las cuales se sustentó la propuesta revestían comprensiones económicas, políticas y técnicas. La dimensión del poder no aparece de forma explícita, pero puede inferirse que su ejercicio limitó el avance de esta propuesta. Por ejemplo, existen entramados de relaciones de poder que sustentan los mecanismos financieros vigentes, ya que les son funcionales. Tales entramados evitan el surgimiento de aquellos que pueden representar una amenaza. En este contexto, se construyeron encuadres que desacreditaron los proyectos sin atender a los beneficios generalizados que podrían haberse derivado. El único mecanismo que llegó a operar fue el SUCRE y de manera muy restringida. En consecuencia, los nuevos mecanismos financieros regionales no constituyeron medios para financiar alguna concepción de desarrollo, si bien de sus documentos de constitución se desprende que lo tenían como horizonte. La discusión de la propuesta de nueva arquitectura financiera regional tuvo lugar durante la crisis internacional de 2008, por lo que proponía modificar las estructuras que habían permitido el desencadenamiento de dicha crisis. Sin embargo, no se advierte que se hayan implementado variaciones prácticas, posiblemente debido a que algunos actores no percibieron con claridad la necesidad de alterar la estructura financiera.

En el Perú persistió el modelo neoliberal, si bien durante los primeros años del siglo XXI se adoptaron algunas políticas para mejorar su administración. Se aprecia una absoluta coincidencia del gobierno peruano con las ideas dominantes proyectadas por las instituciones multilaterales, por lo cual el BID lo exaltaba como un ejemplo de implementación de las reformas, a las cuales se atribuía los positivos resultados macroeconómicos, al tiempo que se evitaba mencionar la acción estatal activa durante los

periodos críticos. La crisis experimentada entre fines del siglo XX y principios del siglo XXI no produjo modificaciones estructurales del modelo; más bien se construyó un encuadre que consiguió posicionar la idea de que existía un acuerdo social para mantenerlo. Esto ha sido cuestionado por algunos autores para quienes el modelo descansa sobre relaciones económicas de poder, las cuales inciden directamente sobre la esfera política. Dicho entramado de relaciones no resultó afectado, puesto que las propuestas de cambio no se materializaron. No obstante, se adoptaron algunas medidas para fortalecer la posición del país en términos fiscales y monetarios. Por ejemplo, se trabajó para obtener recursos en los mercados de capitales externos y reducir la presión de la deuda externa, mientras se confería relevancia a la deuda interna a través de un mercado local de capitales, el cual también recibió respaldo del BID y de la CAF mediante la emisión de bonos en soles. Asimismo, se mantuvo el control sobre la política monetaria y se procuraba incrementar la importancia de la moneda nacional frente al consecuente detrimento del peso de monedas extranjeras. De este modo, se consolidaron las capacidades materiales en términos de acceso al financiamiento y de acumulación de reservas internacionales, no así en cuanto a las capacidades internas de fortalecimiento social, tales como la infraestructura con distinta finalidad, la cual ha ido dejándose en manos privadas. Todo esto evidencia los vínculos entre las esferas política y económica, pues este tipo de gestión requiere de decisiones políticas.

En el modelo peruano predomina el control por parte del sector privado, el cual cuenta con el acompañamiento y el impulso del Estado, desde cuya estructura se adoptó una serie de políticas que implicaron una intervención estatal directa en la economía, por una parte, a través del BCRP y, por otra, con la gestión del endeudamiento dirigida por el MEF, que ha ocasionado el repliegue de los mecanismos financieros regionales. El FLAR y el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI son absolutamente marginales, mientras que el BID y la CAF disponen de espacios reducidos.

Algunos autores sostienen que los gobiernos suramericanos implementaron políticas similares independientemente de su orientación ideológica. A este respecto es preciso considerar que se asentaron sobre una

base material constituida por una matriz primario-exportadora durante el auge de las materias primas. Esto explica el componente extractivista y la mayor disponibilidad de recursos (capacidades materiales). No obstante, el modelo progresista ecuatoriano y el modelo peruano tuvieron enfoques distintos. Por ejemplo, los dos contaron con una significativa participación estatal, pero con sentidos contrapuestos. En Ecuador el Estado construyó capacidades materiales sobre una base ideacional, mientras que en Perú el Estado impulsó al sector privado y el establecimiento de un mercado local de capitales, al tiempo que implementó algunas políticas de tipo monetario.

Durante los primeros años del siglo XXI, más que una interacción entre el BID y el modelo neoliberal se aprecia una proyección del modelo desde el Banco a sus prestatarios, proyección que era funcional al entramado de relaciones de poder, ya que esta institución defendía abiertamente el modelo. De su discurso se desprende la coincidencia ideacional con los planteamientos de liberalización económica, mientras que en términos materiales continuaba proporcionando recursos y asistencia técnica para ejecutarla. Dicho financiamiento se condicionaba a la implementación de las reformas, por consiguiente, se conjugaron ideas y capacidades materiales para consolidar la hegemonía del modelo. El papel del BID puede comprenderse a partir de lo expuesto por Cox (1993) respecto a que las instituciones constituyen instrumentos para apuntalar el orden establecido, lo cual es claro tanto en los años sesenta como a fines del siglo XX y principios del siglo XXI. Tal papel se asienta sobre una base ideacional concordante con las relaciones de poder que sustentan el indicado orden. Estas ideas se proyectan hacia los países mediante cooperación técnica y la llamada producción de conocimiento. Asimismo, esta proyección se inscribe en el vínculo entre las esferas nacional e internacional.

En este periodo también traslucía la inquietud frente a una posible búsqueda de alternativas. Por ello, el Banco procuraba que las reformas aparecieran como el fundamento de la situación favorable que se atravesaba. Por ejemplo, suele relevarse las mejores condiciones del endeudamiento en Perú, al tiempo que se obvia los medios empleados en procura de tal fin. De este modo no se afecta la imagen del modelo neoliberal, sino que se atribuyen a este los resultados positivos. Tanto la defensa de dicho modelo

como la descalificación de posibles alternativas se encubren bajo imágenes técnicas, despolitizadas, las cuales se aceptan debido a la preponderancia alcanzada por el Banco. De este modo se configura el componente de consentimiento de la hegemonía. Se encubre la dimensión del poder al sostener la conveniencia social de las reformas, se cuida a los grupos de poder económico y se omite mencionar que son los beneficiarios reales de las reformas.

El Perú se encontraba completamente alineado con las ideas neoliberales, por lo cual ejecutaba las condicionalidades y recibía financiamiento y asistencia multilateral para las reformas en una permanente coordinación entre las instituciones multilaterales. El BID exaltaba esta situación y calificaba al Perú como ejemplar, en particular respecto a la flexibilización laboral. A pesar de destacar los resultados positivos del modelo, el Banco señalaba que se había obtenido menos de lo esperado. El papel del Estado se valoraba en términos de su contribución al funcionamiento del mercado y se promovía el impulso al sector privado desde el Estado. En contraste, el área social recibió porcentajes de financiamiento relativamente menores. Evidencia de la cercanía del Perú y el BID se encuentra en la aprobación de préstamos en periodos inferiores al promedio, así como en desembolsos superiores al promedio del Banco. Cabe anotar que varias veces el país cumplió las condicionalidades del respectivo préstamo antes de su aprobación, lo que refleja la absoluta coincidencia.

La CAF también defendía abiertamente el modelo neoliberal a través de su discurso. Por ejemplo, en 2003 sostenía que el poco avance de las reformas en Ecuador había limitado el crecimiento económico. Asimismo, proporcionó financiamiento para la implantación del modelo, específicamente para concretar el retiro del Estado a través de las privatizaciones. Durante los primeros años del siglo XXI, la CAF se convirtió en una importante fuente de financiamiento para el Ecuador, en particular en las áreas de infraestructura y estabilidad económica. A esta última corresponden los préstamos para la gestión del endeudamiento, pero no se explican las razones de endeudarse para trabajar sobre el manejo de deuda. También persiste la interrogante respecto a la importancia que se confería a la concepción de desarrollo. En Perú, la CAF desplegó importantes esfuerzos

para respaldar al sector privado y para promover la formación de APP. No obstante, proveyó financiamiento para inversión pública, para infraestructura y para el área social.

La Corporación ha procurado construir una imagen de manejo técnico, esto es, neutralidad política, lo que le ha permitido posicionarse a nivel internacional con el consecuente mantenimiento de importantes calificaciones de riesgo. Asimismo, le ha permitido mostrarse cercana a sus miembros al evitar menciones políticas expresas. No obstante, ha encontrado medios para incidir sobre las políticas internas, por ejemplo, a través de la cooperación técnica y la construcción de conocimiento que también implica un tipo de poder que se ejerce a través de la articulación entre ideas y capacidades materiales. El posicionamiento de ciertas ideas también se advierte en la repetición constante del desarrollo y la integración como sus pilares, a pesar de que no es sencillo definir con qué contenido los dota. Además, ha intervenido en una serie de esferas a través de múltiples programas.

Entre 2007 y 2016 la defensa del modelo neoliberal es menos explícita en el discurso del BID, pero se mantienen menciones a la competitividad, la preeminencia del sector privado y el llamado clima de negocios. El nuevo modelo en Ecuador y la menor necesidad de financiamiento multilateral por parte del Perú significaron un desafío para el BID. Uno de los principales cambios fue la carencia de un acuerdo con el FMI para enmarcar la relación del Banco con el Ecuador. En su lugar, el Banco se sujetó a los requerimientos del país que constan en el PNBV. En primer término, se advierte algún grado de incertidumbre por parte del Banco respecto al modelo que empezaba a formularse, así como su intención de conservar espacios. Además, destacan los cuestionamientos del Banco al incremento de las remuneraciones y del gasto estatal que aparecen de forma general, pero que pueden vincularse fácilmente con el modelo ecuatoriano.

Posteriormente, se advierte cierta instrumentalización del BID en favor de los objetivos del modelo ecuatoriano, a través de la concesión de préstamos de inversión que el gobierno utilizó para construir capacidades materiales internas. Por tanto, esta provisión de recursos podría analizarse

mediante el concepto de financiamiento del desarrollo, entendiendo por desarrollo lo definido en la planificación gubernamental. Así, el BID conservó espacio en el país. Entonces, se aprecia un cambio de tono por parte del Banco, así como un reconocimiento de los múltiples logros estatales, mientras relevaba su contribución o la falta de ella a los mismos. El mejor ejemplo del trabajo conjunto puede encontrarse en el proceso de transformación de la matriz energética. Además, el Banco ofreció un importante apoyo para enfrentar el desastre causado por el terremoto de 2016, acciones que no se inscriben en el concepto de financiamiento del desarrollo, sino que constituyen un respaldo en situaciones críticas.

Al mismo tiempo, el país mantenía distancia en el plano de las ideas, lo que implicaba evitar la incidencia política del Banco. Tal distancia se reflejó en las dificultades para concretar préstamos condicionados a reformas de política. Durante los primeros años del modelo esto se atribuye a la carencia de un pronunciamiento del FMI, que constituía el referente para el Banco. Sin embargo, suele preferirse presentar una imagen de hostilidad por parte del gobierno para justificar la falta de acuerdos en esta área. Después, este tipo de financiamiento comenzó a fundamentarse en evaluaciones macroeconómicas, las cuales se mantienen en reserva.

Por su parte, Perú mostró una coincidencia con las ideas proyectadas desde el BID, aunque buscaba mantener cierta autonomía respecto de los multilaterales, lo que se tradujo en prepagos y menor demanda de nuevos recursos, si bien pretendía dejar abierta la posibilidad de financiamiento para casos de emergencia. Todo esto dio lugar a una pérdida de espacio del BID en el país y a la preeminencia de la cooperación técnica y los préstamos para reformas de política. Persiste la interrogante respecto a este tipo de préstamos debido a que el país no precisaba liquidez; el propio Banco explica que el volumen de préstamos obedece a las necesidades de financiamiento y no al monto requerido para ejecutar la reforma. En todo caso, es claro que el país no buscaba créditos para inversión pública y que los recursos recibidos no tenían por objeto financiar alguna concepción de desarrollo. La amplitud del margen de acción financiera obedeció a la mayor disponibilidad de capacidades materiales. Sin embargo, no puede desconocerse la vinculación de esta con la esfera política, puesto que fue

necesaria la voluntad política para poner tales capacidades materiales en función de los objetivos de autonomía.

Las mencionadas redefiniciones del BID en los dos países dan cuenta de su interés por conservar espacios y mantener su relevancia. Esto se logró respaldando el modelo político. En Ecuador tal respaldo se expresó en la construcción de capacidades materiales a través de proyectos de inversión, mientras que en Perú se direccionó a consolidar las ideas en los marcos institucionales ofreciendo financiamiento de libre disponibilidad, asistencia técnica y líneas de crédito contingentes, cuya contratación formaba parte de los parámetros de endeudamiento establecidos por el país.

En este periodo también se desencadenó la crisis financiera internacional que afectó a la región, pero como se recuperó rápidamente no se alcanzaron redefiniciones significativas. Tanto el BID como la CAF reconocían este buen desempeño, pero afirmaban que obedeció a las reformas emprendidas durante los años noventa, con lo que omitían cualquier mención a las crisis que estas reformas facilitaron y a las políticas no ortodoxas adoptadas en algunos países durante el siglo XXI. Así, queda de manifiesto la utilización de determinadas ideas para diseñar un encuadre mediante el cual se consolida el componente de consentimiento de la hegemonía: alcanzar la aceptación social de que el modelo funciona.

Se advierte una concepción lineal del desarrollo por parte del BID, así como el manejo de discursos altamente técnicos, que suele desviar la atención del verdadero alcance de sus contenidos. Por ejemplo, se habla de modernizar los marcos normativos o de la autonomía de las instituciones, pero estos términos, por sí mismos, no dan cuenta de la orientación que se está adoptando. Asimismo, el Banco pone mayor acento en ciertos aspectos mientras deja al margen otros. Por ejemplo, se relevan las cifras de aprobaciones, cuando son las sumas de desembolsos las que muestran el flujo efectivo de financiamiento. Además, se han incorporado materias sociales y ambientales con objeto de recuperar legitimidad, por ejemplo, la reducción de la pobreza figura en primer plano en el discurso, pero no en los montos aprobados. Además, se enfatiza permanentemente la llamada focalización de los programas sociales y el consecuente rechazo a las políticas universales.

Entre 2007 y 2016 el discurso de la CAF permaneció asentado sobre desarrollo e integración y planteó una agenda de desarrollo integral, pero de los documentos se desprende una concepción de crecimiento calificado, es decir un crecimiento económico que se acompaña con consideraciones sociales y ambientales. Su prioridad era la infraestructura y continuó ejecutando múltiples programas en distintas temáticas, los cuales son funcionales para la transferencia de ideas. La Corporación amplió su alcance espacial con lo cual los países andinos fueron perdiendo importancia relativa. Los discursos de la Corporación continuaron proyectando una construcción técnica, por ejemplo, a través de alusiones que encubren la orientación política tales como referencias a la acumulación de variadas formas de capital. Asimismo, se presentan los porcentajes de financiamiento bajo distintas denominaciones, o estas se refieren a ámbitos diversos, lo que dificulta conocer el destino puntual de los recursos. A lo anterior se suma la poca disponibilidad de información específica sobre las programaciones país.

La CAF se alineó con el modelo dominante; ha proyectado conjuntos de ideas concordantes con el mismo, además de su explícito respaldo material al sector privado. Sin embargo, su discurso no revela una intención de desacreditar un modelo político particular, ni se encontraron indicios de que el otorgamiento de préstamos estuviera sujeto a motivaciones políticas. Aún más, la Corporación se esforzó por contribuir a la concreción de los objetivos de sus accionistas, lo cual forma parte de su imagen de neutralidad política y de una institución cercana a sus miembros. De este modo, la CAF ha conjugado ideas y capacidades materiales para establecerse como un mecanismo financiero regional relevante.

En Ecuador, la Corporación cumplió el papel de soporte del modelo político al contribuir a la consecución de varios objetivos estatales. Esto se aprecia en lo relativo a infraestructura, en el cambio de la matriz energética, en la transformación de la matriz productiva y en el llamado desarrollo social que aparece vinculado con la ampliación de los servicios públicos. Lo anterior implicaba poner a disposición del país un conjunto de capacidades materiales que, a su vez, facilitaron la construcción de capacidades internas. Asimismo, realizó esfuerzos para proyectar ideas alineadas con el modelo dominante cuando fue posible, por ejemplo, promovió el mercado de capitales y las APP.

La CAF procura fomentar la participación privada de forma directa, por intermedio de la banca de desarrollo e, incluso, de programas estatales. En este punto existe una diferencia entre Ecuador y Perú. Mientras en el primero predomina el sector soberano, en el segundo predomina el sector no soberano cuyo impulso formaba parte de los objetivos estatales. A pesar de la disminución de los montos de financiamiento, la CAF ofreció al Perú cooperación técnica y aprobó líneas de crédito contingentes, lo que facilitó impulsar uno de los objetivos fijados por el MEF: contar con crédito abierto para casos de emergencia. También contribuyó a sostener las operaciones de administración de deuda mediante nuevos préstamos destinados a sustituir las fuentes de financiamiento presupuestado. La entrega de recursos y la cooperación muestran una conjugación de ideas y capacidades materiales al servicio del modelo político.

En conclusión, la continua interacción entre los mecanismos financieros regionales y los modelos políticos suramericanos muestra tanto el vínculo entre las esferas política y económica como el nexo entre las esferas internacional y nacional. Esta interacción se caracteriza por un movimiento constante de ideas y capacidades materiales. Todo lo anterior se establece sobre entramados de relaciones de poder, los cuales sustentan determinadas ideas, así como brindan soporte a los modelos y a las instituciones que proyectan tales ideas. Al mismo tiempo, los mencionados entramados de relaciones de poder resisten a aquellas iniciativas que representan un potencial desafío ante las ideas, modelos e instituciones dominantes.

La conjugación entre ideas, capacidades materiales y poder se advierte en la siguiente configuración: se emplean bases ideacionales para dotar de contenido tanto a los proyectos políticos como a las instituciones. Las capacidades materiales confieren un soporte concreto a tales ideas, mientras que las relaciones de poder vinculan las dos dimensiones anteriores y facilitan su funcionamiento. Los modelos políticos precisan financiamiento y entre sus fuentes figuran algunas entidades regionales, pero estas no se limitan a proporcionar recursos, sino que proyectan ideas y ofrecen apoyo con base en determinada decisión política institucional. Tal decisión puede tener por objeto favorecer un modelo particular o resguardar los propios fundamentos de la correspondiente entidad financiera.

Referencias

- Achig, Lucas. 2013. “Introducción”. En *El desarrollo económico del Ecuador*, 17-36. Quito: CEPAL / MCPE.
- Acosta, Alberto. 2001. *Breve historia económica del Ecuador*, 2ª. ed. Quito: Corporación Editora Nacional.
- 2011. “Sólo imaginando otros mundos, se cambiará éste. Reflexiones sobre el Buen Vivir”. En *Vivir bien: ¿paradigma no capitalista?*, coordinado por Ivonne Farah y Luciano Vasapollo, 189-208. La Paz: CIDES / UMSA.
- Acosta, Alberto, y John Cajas Guijarro. 2016. “Patologías de la abundancia. Una lectura desde el extractivismo”. En *Nada dura para siempre. Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 391-425. Quito: UASB.
- Acosta, Alberto, y Fander Falconí. 2005. “Otra política económica, deseable y posible”. En *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción*, editado por Alberto Acosta y Fander Falconí, 17-38. Quito: FLACSO Ecuador / ILDIS-FES.
- Agosin, Manuel. 2012. “Un Fondo Monetario Latinoamericano: dimensiones requeridas y modalidades”. En *Papers & Proceedings, VII Conferencia Internacional de Estudios Económicos*, 148-179. Bogotá: FLAR.
- Alarco, Germán, César Castillo y Fabio Leiva. 2019. “Desigualdad factorial, personal y de la riqueza en Perú, 1950-2016”. *Revista Problemas del Desarrollo* 197 (50): 31-58.
<https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2019.197.67473>

- Asinelli, Christian. 2018. “La banca multilateral en América Latina: ¿Patrón o socio del desarrollo regional?”. Tesis doctoral, Universidad Nacional de San Martín.
- Atuesta, Bernardo, Facundo Cuevas y Diana Zambonino. 2016. “¿Qué impulsó la reducción de la pobreza y la desigualdad en Ecuador en la década pasada? Una historia del mercado laboral urbano”. En *Reporte de pobreza por consumo 2006-2014*, editado por el INEC, 210-259. Quito: INEC. <https://www.ecuadorenconfias.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/reportesPobreza.pdf>
- Bacaria, Jordi. 2010. “Fines integracionistas y posibilidades financieras del Banco del Sur”. En *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, editado por Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja, 245-272. Barcelona: CIDOB.
- Báez, René. 1989. “Petróleo, capitalismo y dependencia”. En *La investigación económica en el Ecuador*. Quito: ILDIS.
- Barnett, Michael, y Raymond Duvall. 2005. “Power in Global Governance”. En *Power in Global Governance*, editado por Michael Barnett y Raymond Duvall, 1-32. Cambridge University Press.
- Barrenengoa, Amanda. 2022. “Desarrollo e integración en clave sudamericana: el rol del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en Brasil (2003-2016)”. *Si somos americanos. Revista de Estudios Transfronterizos* 22 (2): 181-205.
- Bértola, Luis, y José Antonio Ocampo. 2013. *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Boas, Morten, y Desmond McNeill. 2004a. “Introduction: Power and Ideas in Multilateral Institutions: Towards an Interpretative Framework”. En *Global Institutions and Development: Framing the World?*, editado por Morten Bøås y Desmond McNeill, 1-12. Londres: Routledge.
- 2004b. “Ideas and Institutions: Who Is Framing What?”. En *Global Institutions and Development: Framing the World?*, editado por Morten Bøås y Desmond McNeill, 206-224. Londres: Routledge.

- Bocco, Arnaldo. 1985. "Políticas estatales y ciclo económico". En *La Economía política del Ecuador: campo, región, nación*, editado por Louis Lefebvre. Quito: Corporación Editora Nacional / CERLAC-FLACSO.
- 1989. "El estilo de desarrollo y el proceso de acumulación de capital". En *La Investigación Económica en el Ecuador*. Quito: ILDIS.
- Bourdieu, Pierre. 2001. "Contra la política de despolitización". *Ecología Política* 21: 99-102.
- Braña, Francisco Javier. 2016. "El pensamiento desarrollista y neodesarrollista en América Latina y el Buen Vivir: continuidades y cambios". En *Buen Vivir y cambio de la matriz productiva: reflexiones desde el Ecuador*, editado por Rafael Domínguez, Mauricio León y Francisco Javier Braña, 5-14. Quito: FES-ILDIS.
- Briceño Ruiz, José. 2018. *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa.
- Burchardt, Hans-Jürgen, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters. 2016. "Introducción". En *Nada dura para siempre. Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 7-20. Quito: UASB.
- Cahill, Damien. 2014. *The End of Laissez-Faire? On the Durability of Embedded Neoliberalism*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Campodónico, Humberto. 1997. "Los nuevos mandatos del BID y del Banco Mundial: el caso del Perú". En *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*, compilado por Diana Tussie, 145-182. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Carrasco, Carlos Marx. 2005. "Políticas nuevas para problemas viejos". En *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción*, editado por Alberto Acosta y Fander Falconí, 145-165. Quito: FLACSO Ecuador / ILDIS-FES.
- Carrasquilla, Ana. 2014. "Los últimos diez años y el futuro del FLAR". En *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas. Los 35 años del FLAR*, editado por Guillermo Perry, 203-214. Bogotá: FLAR.

- Carrillo, Juan José, Fabiola Escárzaga y María Griselda Günther. 2016. "Introducción". En *Los gobiernos progresistas latinoamericanos. Contradicciones, avances y retrocesos*, coordinado por Juan José Carrillo, Fabiola Escárzaga y María Griselda Günther, 9-14. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco / Editorial Ítaca. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/dcsh-uam-x/20201028041553/Los-Gobiernos-Progresistas.pdf>
- Castillo Añazco, Roberto, y José Andrade. 2016. "Pobreza en Ecuador. Perfiles y factores asociados 2006-2014". En *Reporte de pobreza por consumo 2006-2014*, editado por el INEC, 120-145. Quito: INEC.
- Castillo Bardález, Paul, y Daniel Barco. 2009. "Crisis financieras y manejo de reservas en el Perú". *Revista Estudios Económicos* 17: 85-112. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/17/Estudios-Economicos-17-3.pdf>
- Chacaltana, Juan. 2006. *¿Se puede prevenir la pobreza?* Lima: CIES.
- Chang, Roberto. 2000. "Regional monetary arrangements for developing countries". Manuscrito inédito. <https://www.g24.org/wp-content/uploads/2016/01/Regional-Monetary-Arrangements.pdf>.
- Contreras, Carlos. 2014. "Introducción". En *Compendio de historia económica: la economía peruana entre la Gran Depresión y el reformismo militar, 1930-1980*, editado por Carlos Contreras, vol. V, 11-18. Lima: BCRP/IEP.
- Contreras, Carlos, y Marcos Cueto. 2007. *Historia del Perú contemporáneo: desde las luchas por la independencia hasta el presente*, 4ª. ed. Lima: IEP (Instituto de Estudios Peruanos).
- Cope, Jonathan. 2018. "Constructions of Neoliberal Hegemony: An Ideology Critique and Critical Discourse Analysis of Neoliberalism in the late 20th Century". Tesis doctoral, Keele University.
- Correa, Rafael. 2005. "Otra economía es posible". En *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción*, editado por Alberto Acosta y Fander Falconí, 69-78. Quito: FLACSO Ecuador / ILDIS-FES.
- 2009. *De Banana Republic a la No República*. Bogotá: Random House.

- Correa, Rafael. 2019. “El proceso de transformación en Ecuador y los desafíos a futuro”, entrevista por Daniel Filmus. En *Las sendas abiertas en América Latina: aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones*, compilado por Daniel Filmus y Lucila Rosso, 269-294. Buenos Aires: CLACSO.
- Cox, Robert, y Harold Jacobson. 1996. “Decision-making”. En *Approaches to World Order*, Robert Cox y Timothy Sinclair. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Robert. 1983. “Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method”. *Millennium* 12(2): 162-175.
- 1993. “Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales”. En *Poder y orden mundial*, compilado por Abelardo Morales, 119-196. San José: FLACSO.
- Culpeper, Roy. 2006. “Reforma de la arquitectura financiera mundial: el potencial de las instituciones regionales”. En *Cooperación financiera regional*, compilado por José Antonio Ocampo, 57-90. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cypher, James. 2011. “Teorías del desarrollo: una perspectiva económica crítica”. En *Herramientas para el cambio. Manual para los estudios críticos del desarrollo*, editado por Henry Veltmeyer, Ivonne Farah e Igor Ampuero, 65-68. La Paz: Plural Editores.
- Cypher, James, y James Dietz. 2009. *The Process of Economic Development*, Londres: Routledge.
- Damico, Andrea. 2011. “El convenio de pagos y créditos recíprocos de ALADI como una herramienta de facilitación del comercio ante la crisis internacional”. *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo* 20: 185-225.
- Dancourt, Óscar, y Waldo Mendoza. 2009. “Perú 2008-2009: del auge a la recesión. Choque externo y respuestas de política macroeconómica”. En *Crisis internacional: impactos y respuestas de política económica en el Perú*, editado por Óscar Dancourt y Félix Jiménez, 59-88. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Dancourt, Oscar. 1999. “Ajuste neoliberal y política macroeconómica en Perú”. *Revista de la CEPAL* 67: 49-70.

- Domínguez, Rafael, y Sara Caria. 2016. “Extractivismos andinos y limitantes del cambio estructural”. En *Nada dura para siempre. Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 89-130. Quito: UASB.
- Estay, Jaime. 1996. *Pasado y presente de la deuda externa de América Latina*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- 2003. “El tema del desarrollo en la agenda internacional: ¿Reaparición... en los discursos?”. *Problemas del Desarrollo* 34 (135): 65-86.
- Fairclough, Isabela, y Norman Fairclough. 2012. *Political Discourse Analysis. A Method for Advanced Students*. Oxfordshire: Routledge.
- Farah, Ivonne. 2011. “Introducción”. En *Herramientas para el cambio. Manual para los estudios críticos del desarrollo*, editado por Henry Veltmeyer, Ivonne Farah e Igor Ampuero, 17-24. La Paz: Plural Editores.
- Filmus, Daniel. 2019. “¿Es posible crecer y distribuir al mismo tiempo? La experiencia de los gobiernos latinoamericanos en la primera década del nuevo siglo”. En *Las sendas abiertas en América Latina: aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones*, compilado por Daniel Filmus y Lucila Rosso, 23-50. Buenos Aires: CLACSO.
- Francke, Pedro, y Edgardo Cruzado. 2009. “Crisis económica y política social: una evaluación”. En *Crisis internacional: impactos y respuestas de política económica en el Perú*, editado por Óscar Dancourt y Félix Jiménez, 89-120. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Freitas, Alexandre, y Marcelo Fernandes. 2017. “Cooperação monetária: Uma análise sobre o SUCRE”. *Revista de Economia Política* 37 (1): 243-258.
- Gamble, Andrew. 2014. “Ideologies of governance”. En *Handbook of the International Political Economy of Governance*, editado por Anthony Payne y Nicola Phillips, 13-31. Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing.
- García Linera, Álvaro. 2019. “El futuro de la izquierda y la dignidad humana”. En *Las sendas abiertas en América Latina. Aprendizajes y desafíos para una agenda de transformaciones*, compilado por Daniel Filmus y Lucila Rosso, 197-206. Buenos Aires: CLACSO.
- García, Enrique. 2013. “Carta del presidente ejecutivo”. En *Informe anual 2012*, de la CAF. Caracas: CAF.

- García, Enrique. 2014. "Instituciones financieras para la integración regional: la contribución de CAF". En *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas: los 35 años del FLAR*, editado por Guillermo Perry, 47-60. Bogotá: FLAR.
- García, Santiago. 2016. "El reformismo progresista del mercado de trabajo en Ecuador. Principales políticas, instrumentos y resultados en el período 2007-2015". En *Nada dura para siempre. Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 199-224. Quito: UASB.
- Griffith-Jones, Stephany, y Osvaldo Sunkel. 1986. *Debt and Development Crises in Latin America: The End of an Illusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Gudynas, Eduardo. 2011. "Desarrollo, extractivismo y Buen Vivir. Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: una breve guía heterodoxa". En *Más allá del desarrollo*, compilado por Miriam Lang y Dunia Mokrani, 21-54. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo / Abya Yala.
- Günther, María Griselda, y Roberto Huerta. 2016. "¿Rupturas o continuidades? Políticas sociales y ambientales 'posneoliberales' en Ecuador". En *Los gobiernos progresistas latinoamericanos. Contradicciones, avances y retrocesos*, coordinado por Juan José Carrillo, Fabiola Escárzaga y María Griselda Günther, 93-132. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Harvey, David. 2015. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal.
- Hay, Colin. 2014. "Depoliticization as Process, Governance as Practice: What Did the 'First Wave' Get Wrong and Do We Need a 'Second Wave' to Put It Right?". *Policy & Politics* 42 (2): 293-311.
- Haya de la Torre, Agustín. 2011. "Presentación". En *Plan estratégico de desarrollo nacional, "Plan Bicentenario / El Perú hacia el 2021"*. Lima: CEPLAN.
- Herrera, Stalin, y Anahí Macaroff. 2020. "Una golondrina no hace verano, pero su presencia lo anuncia. Herencias de la Insurrección de los Zánganos". En *Ecuador. Debates, balances y desafíos post-progresistas*, coordinado por Stalin Herrera, Camilo Molina y Víctor Torres, 33-76. Buenos Aires: CLACSO.

- Holst, Joshua. 2016. “Sueños decoloniales en la Amazonía ecuatoriana: una historia de recursos naturales y el colonialismo del presente”. En *Nada dura para siempre. Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 317-354. Quito: UASB.
- Hout, Wil, y Richard Robison. 2009. “Development and the Politics of Governance: Framework for Analysis”. En *Governance and the Depoliticisation of Development*, editado por Wil Hout y Richard Robison, 1-12. Oxfordshire: Routledge.
- Humphrey, Chris. 2012. “The Business of Development: Borrowers, Shareholders, and the Reshaping of Multilateral Development Lending”. Tesis doctoral, London School of Economics.
- . 2016. “The Invisible Hand: Financial Pressures and Organizational Convergence in Multilateral Development Banks”. *The Journal of Development Studies* 52 (1): 92-112. Doi: 10.1080/00220388.2015.1075978.
- . 2017. “He Who Pays the Piper Calls the Tune: Credit Rating Agencies and Multilateral Development Banks”. *The Review of International Organization* 12 (2): 281-306.
- . 2018. “The Role of Credit Rating Agencies in Shaping Multilateral Finance: Recent Developments and Policy Options.” Policy paper for the Inter-Governmental Group of 24. Washington, DC: G24.
- Jaramillo, Miguel, y Rosa Huamán. 2014. “Los sectores no primarios y el mercado interno, 1930-1980”. En *Compendio de historia económica. La economía peruana entre la Gran Depresión y el reformismo militar, 1930-1980*, editado por Carlos Contreras, vol. V, 217-264. Lima: BCRP/IEP.
- Jiménez, Félix. 2008. *Reglas y sostenibilidad de la política fiscal. Lecciones de la experiencia peruana*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- . 2009. “La economía peruana frente a la crisis y las restricciones al crecimiento económico”. En *Crisis internacional: impactos y respuestas de política económica en el Perú*, editado por Óscar Dancourt y Félix Jiménez, 157-212. Lima: Fondo Editorial PUCP.

- Jiménez, Félix. 2010. *La economía peruana del último medio siglo: ensayos de interpretación*. Lima: CISEPA-PUCP. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/cisepapucp/20170323033202/pdf_616.pdf.
- 2016. *Otra ruta de desarrollo para el Perú: crítica del neoliberalismo y propuesta de transformación republicana*. Lima: Otra Mirada.
- Kingstone, Peter. 2018. “The Rise and Fall (and Rise Again) of Neoliberalism in Latin America”. En *The Sage Handbook of Neoliberalism*, editado por Damien Cahill, Melinda Cooper, Martijn Konings y David Primrose, 201-218. Londres: Sage.
- Kornblihtt, Juan y Fernando Dachevsky. 2017. “Crisis y renta de la tierra petrolera en Venezuela: crítica a la teoría de la guerra económica”. *Cuadernos del CENDES* 34 (94): 1-30.
- Koziner, Nadia. 2013. “Antecedentes y fundamentos de la teoría del framing en comunicación”. *Austral Comunicación* 2 (1). <https://doi.org/10.26422/aucom.2013.0201.koz>
- Kuramoto, Juana, y Manuel Glave. 2014. “Extractivismo y crecimiento económico en el Perú, 1930-1980”. En *Compendio de historia económica. La economía peruana entre la Gran Depresión y el reformismo militar, 1930-1980*, editado por Carlos Contreras, vol. V, 105-123. Lima: BCRP / IEP.
- Larrea, Carlos. 1985. “El Sector agroexportador y su articulación con la economía ecuatoriana durante la etapa bananera (1948-1972): subdesarrollo y crecimiento desigual”. En *La economía política del Ecuador: campo, región, nación*, editado por Louis Lefebvre. Quito: Corporación Editora Nacional/CERLAC-FLACSO.
- 2005. “Crisis, estrategias de desarrollo y políticas económicas alternativas”. En *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción*, editado por Alberto Acosta y Fander Falconí, 99-114. Quito: FLACSO Ecuador/ILDIS-FES.
- 2016. “Petróleo, pobreza y empleo en el Ecuador: de la bonanza a la crisis”. En *Nada dura para siempre. Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 131-158. Quito: UASB.

- Lefebvre, Louis. 1985. "El fracaso del desarrollo: introducción a la economía política del Ecuador". En *La economía política del Ecuador: campo, región, nación*, editado por Louis Lefebvre, 17-34. Quito: Corporación Editora Nacional / CERLAC / FLACSO.
- León, Janina. 2008. "Pobreza y desigualdad distributiva". En *La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007. Balance y prioridades para el futuro*, 239-304. Lima: CIES.
- León, Mauricio. 2016a. "Crecimiento, productividad y cambio estructural en Ecuador, 1990-2014". En *Nada dura para siempre. Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 159-198. Quito: UASB.
- 2016b. "Del discurso a la medición: propuesta metodológica para medir el Buen Vivir en Ecuador". En *Reporte de pobreza por consumo 2006-2014*. Quito: INEC.
- Love, Joseph. 1994. "Economic Ideas and Ideologies in Latin America since 1930". En *The Cambridge History of Latin America: Latin America since 1930: Economy, Society and Politics*, editado por Leslie Bethell, vol. VI, 391-460. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manrique, Nelson. 2014. "Historia de la agricultura peruana, 1930-1980". En *Compendio de historia económica: la economía peruana entre la Gran Depresión y el reformismo militar, 1930-1980*, editado por Carlos Contreras, vol. V, 159-216. Lima: BCRP/IEP.
- Marchini, Geneviève. 2015. "Perú ante la crisis global: resiliencia y retos de un desarrollo incluyente y sostenible". En *Crisis global, respuestas nacionales. La Gran Recesión en América Latina y Asia Pacífico*, editado por José Luis León-Manríquez, 277-306. Montevideo: Observatorio América Latina-Asia Pacífico.
- Marichal, Carlos. 2010. *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana S.A.
- 2014. *Historia mínima de la deuda externa de Latinoamérica, 1820-2010*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Meller, Patricio. 1989. "En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial". *Revista de la CEPAL* 37: 73-88.

- Mendoza, Waldo. 2013. "Milagro peruano: ¿buena suerte o buenas políticas?". *Economía XXXVI* (72): 35-90.
- Molinari, Andrea, y Leticia Patrucchi. 2020. "Multilateral Development Banks: Financial Constraints and Counter-cyclical Mandate". *Contexto Internacional* 42(3): 596-619. <https://bit.ly/3m2TEyK>.
- Moncada, José. 2000. *Tomándole el pulso a la realidad*. Quito: ILDIS.
- Moncayo, Jaime. 1985. "Problemas del sector externo de la economía ecuatoriana". En *La Economía política del Ecuador: campo, región, nación*, editado por Louis Lefebvre. Quito: Corporación Editora Nacional/ CERLAC-York University/FLACSO.
- Moreno, Luis. 2008. "Mensaje del presidente". En *BID informe anual 2007*.
- 2009. "Mensaje del presidente". En *BID informe anual 2008*.
- 2016. "Mensaje del presidente". En *BID informe anual 2015*.
- Morón, Eduardo. 2014. "El FLAR como herramienta para la estabilidad macroeconómica de la región". En *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas: los 35 años del FLAR*, editado por Guillermo Perry, 215-222. Bogotá: FLAR.
- Morton, Adam. 2003. "Social Forces in the Struggle over Hegemony: Neo-Gramscian Perspectives in International Political Economy". *Rethinking Marxism: A Journal of Economics, Culture & Society* 15 (2): 153-179. Doi:10.1080/0893569032000113514.
- Nustad, Knut. 2004. "The Development Discourse in the Multilateral System". En *Global Institutions and Development: Framing the World?*, editado por Morten Bøås y Desmond McNeill, 13-23. Londres: Routledge.
- Ocampo, José Antonio. 2006. "La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos". En *Cooperación financiera regional*, compilado por José Antonio Ocampo, 13-56. Santiago de Chile: CEPAL.
- 2014. "El FLAR y su papel en la arquitectura financiera regional e internacional". En *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas: los 35 años del FLAR*, editado por Guillermo Perry, 153-172. Bogotá: FLAR.
- 2016. "La cooperación financiera regional en América Latina". En *Desarrollo e integración en América Latina*, coordinado por Antonio Prado y Ricardo Carneiro, 181-208. Santiago de Chile: CEPAL.

- Ocampo, José Antonio, y Daniel Titelman. 2010. "Subregional Financial Cooperation: The South American Experience". *Journal of Post Keynesian Economics* 32 (2): 249-268.
- 2012. *Regional Monetary Cooperation in Latin America*. ADBI Working Paper Series.
- Oleas, Julio. 2013. "Ecuador 1972-1999: del Desarrollismo petrolero al ajuste neoliberal". Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/4099>
- 2017. "Ecuador 1980-1990: crisis, ajuste y cambio de régimen de desarrollo". *América Latina en la Historia Económica* 24 (1): 210-242.
- Ortiz, Santiago. 2018. "Revolución Ciudadana en Ecuador. De lo nacional popular a lo nacional estatal". En *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*, compilado por Mabel Thwaites y Hernán Ouviaña, 234-264. Buenos Aires: El Colectivo.
- Páez, Pedro. 2005. "Un sistema de fondos como instrumento de desarrollo". En *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción*, editado por Alberto Acosta y Fander Falconí, 115-144. Quito: FLACSO Ecuador/ILDIS-FES.
- 2010. "Regional and Global Liquidity Arrangements for a More Democratic and Human World: The Potential of SDRs". En *Regional and Global Liquidity Arrangements*, editado por Ulrich Volz y Aldo Caliarì, 17-19. Bonn: German Development Institute.
- 2019. *Nueva arquitectura financiera e integración latinoamericana*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Parodi, Carlos. 2014. "El gasto público y la inversión para el desarrollo social, 1930-1980". En *Compendio de historia económica: la economía peruana entre la Gran Depresión y el reformismo militar, 1930-1980*, editado por Carlos Contreras, vol. V, 415-464. Lima: BCRP/IEP.
- Parpart, Jane, y Henry Veltmeyer. 2011. "La evolución de una idea: estudios críticos del desarrollo". En *Herramientas para el cambio. Manual para los estudios críticos del desarrollo*, editado por Henry Veltmeyer, Ivonne Farah e Igor Ampuero, 25-33. La Paz: Plural Editores.
- Pascó-Font, Alberto. 2000. *Políticas de estabilización y reformas estructurales: Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Pastor, Gonzalo. 2014. "Perú: políticas monetarias y cambiarias, 1930-1980". En *Compendio de historia económica: la economía peruana entre la Gran Depresión y el reformismo militar, 1930-1980*, editado por Carlos Contreras, vol. V, 265-344. Lima: BCRP/IEP.
- Pérez, Esteban, Daniel Titelman y Georgina Cipoletta. 2013. *Sistema de pagos transnacionales vigentes en América Latina. ALADI, SML y SUCRE*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Perry, Guillermo. 2014. "El futuro del FLAR: ¿un fondo monetario latinoamericano como prestamista de primera instancia?". En *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas: los 35 años del FLAR*, editado por Guillermo Perry. Bogotá: FLAR.
- Ponce, Luis. 2014. "Política fiscal del Perú, 1920-1980". En *Compendio de historia económica: la economía peruana entre la Gran Depresión y el reformismo militar, 1930-1980*, editado por Carlos Contreras, vol. V, 345-414. Lima: BCRP/IEP.
- Prebisch, Raúl. 1963. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Nueva York: CEPAL.
- 1996. "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo". *El Trimestre Económico* 63 (22).
- Puello-Socarrás, José, Lucas Castiglioni y Emiliano Fernández. 2015. *Integración regional en Nuestra América: el papel de las instituciones financieras en los procesos de integración regional*. Buenos Aires: Fundación Investigaciones Sociales y Políticas-FISyP.
- Restrepo, Ricardo. 2020. "Nueva cleptocracia, cambio falso y democratización real. Testeando tres visiones del Ecuador (2006-2016)". En *Ecuador. Debates, balances y desafíos post-progresistas*, coordinado por Stalin Herrera, Camilo Molina y Víctor Torres, 259-304. Buenos Aires: CLACSO.
- Rivarola Puntigliano, Andrés y José Briceño Ruiz. 2013. "Introduction: regional integration linking past and present". En *Resilience of regionalism in Latin America and the Caribbean: development and autonomy*, editado por Andrés Rivarola Puntigliano y José Briceño Ruiz. Basingstoke: Palgrave.
- Rodríguez, Octavio. 1980. *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores.

- Rojas, Jorge. 1993. "El Perú hasta 1960: políticas liberales en una economía abierta". Serie Documentos de trabajo, PUCP, Lima.
- Romero, Yetiani. 2023. *El rompecabezas de la guerra contra Venezuela*. CLACSO/Instituto de Investigaciones Económicas, Observatorio Latinoamericano de Geopolítica UNAM. doi: 10.54871/gs23b10g
- Rosero, José. 2015. "Presentación". En *Del discurso a la medición: propuesta metodológica para medir el Buen Vivir en Ecuador*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- Sagasti, Francisco, y Fernando Prada 2006. "Bancos regionales de desarrollo: una perspectiva comparativa". En *Cooperación financiera regional*, compilado por José Antonio Ocampo, 91-130. Santiago de Chile: CEPAL.
- Salgado, Germánico. 1989. "Lo que fuimos y lo que somos". En *La Investigación Económica en el Ecuador. Antología de las ciencias sociales*, 41-74. Quito: ILDIS.
- Saludjian, Alexis. 2006. "La inserción mundial de América Latina en las teorías de la CEPAL. Una confrontación entre estructuralismo y neestructuralismo". *Ensayos FEE* 27 (1): 5-30.
- Sánchez, Jeannette. 2005. "La cuestión social y la política pública: algunas sugerencias para el caso ecuatoriano". En *Asedios a lo imposible: propuestas económicas en construcción*, editado por Alberto Acosta y Fander Falconí, 79-97. Quito: FLACSO Ecuador/ILDIS-FES.
- Scherman, Ronald. 1997. "Banking on Growth: The Role of the Inter-American Development Bank". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39 (1): 85-100.
- Sinclair, Timothy. 1996. "Beyond International Relations Theory: Robert W. Cox and Approaches to World Order". En *Approaches to World Order, Robert Cox con Timothy Sinclair*, 3-18. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stanley, Leonardo, y José Fernández. 2018. "The Changing Problem of Regional Development Finance in Latin America". En *Regionalism, Development, and the Post-commodities Boom in South America*, editado por Ernesto Vivares, 101-120. Londres: Palgrave MacMillan.

- Straface, Fernando, y Ana Inés Basco. 2006. "La reforma del Estado en Perú". Working Paper, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil.
- Suárez, Paula. 2003. *Deuda externa: juego de intereses. Lecciones del Acuerdo de Londres de 1953*. Quito: Abya-Yala.
- Sunkel, Osvaldo. 2000. "La labor de la CEPAL en sus primeros dos decenios". En *La CEPAL en sus 50 años: notas de un seminario conmemorativo*, 33-41. Santiago de Chile: CEPAL.
- Swedberg, Richard. 1986. "The Doctrine of Economic Neutrality of the IMF and the World Bank". *Journal of Peace Research* 23 (4): 377-390.
- Titelman, Daniel, Cecilia Vera, Pablo Carvallo y Esteban Pérez-Caldentey. 2012. "Hacia una cobertura regional más amplia de un Fondo de Reservas". En *Papers & Proceedings, VII Conferencia Internacional de Estudios Económicos*, 108-147. Bogotá: FLAR.
- Titelman, Daniel. 2006. "La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe". En *Cooperación financiera regional*, compilado por José Antonio Ocampo, 241-268. Santiago de Chile: CEPAL.
- Toche, Eduardo. 2008. *Guerra y democracia: los militares peruanos y la construcción nacional*. Lima: CLACSO/Descos. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20120419125101/medrano.pdf>.
- Tursi, Florencia. 2016. "Un milagro: revisando la historia reciente del Perú en clave histórico conceptual". *Revista de la Red Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea* 2(4): 138-148.
- Tussie, Diana. 1997. *El Banco Interamericano de Desarrollo*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CSC Universidad de Buenos Aires.
- Uribe, José. 2014. "Hacia un fortalecimiento del FLAR". En *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas. Los 35 años del FLAR*, editado por Guillermo Perry, 277-282. Bogotá: FLAR.
- Ugarteche, Oscar. 2021. *Elementos para la cooperación financiera regional*. Ciudad de México: UNAM.

- Urrutia, Miguel. 2014. “Los logros y desafíos del FLAR. Breve historia del FLAR”. En *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas. Los 35 años del FLAR*, editado por Guillermo Perry, 195-202. Bogotá: FLAR.
- Velasco Abad, Fernando. 1981. *Ecuador, subdesarrollo y dependencia*. Quito: Editorial El Conejo.
- Veltmeyer, Henry, y Raúl Delgado. 2018. *Critical Development Studies: An Introduction*. Halifax: Fernwood Publishing.
- Villalobos, Fabio. 1985. “Ecuador: Industrialización, empleo y distribución del ingreso: 1970-1978”. En *La economía política del Ecuador: campo, región, nación*, editado por Louis Lefebvre. Quito: Corporación Editora Nacional / CERLAC, York University / FLACSO.
- Vivares, Ernesto. 2013. *El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal*. Quito: FLACSO Ecuador.
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/131836-opac>
- Wiener, Raúl. 2012. “La derecha y Humala”. En *Perú hoy, la gran continuidad*, compilado por Eduardo Toche, 81-98. Lima: Desco.
- Williamson, John (1991) *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. Ciudad de México: Gernika.
- Wood, Matt, y Matthew Flinders. 2014. “Rethinking Depoliticization: Beyond the Governmental”. *Policy & Politics* 42 (2): 151-170.
- Yamada, Gustavo, y Juan Francisco Castro. 2010. “La economía peruana en la última década: Mejor desempeño y mayor resiliencia a las crisis”. Documento de discusión para la conferencia internacional “Políticas Económicas en América Latina”. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, octubre 2010.
- Zegarra, Luis Felipe. 2014. “Perú, 1920-1980. Contexto internacional, políticas públicas y crecimiento económico”. En *Compendio de historia económica: la economía peruana entre la Gran Depresión y el reformismo militar, 1930-1980*, editado por Carlos Contreras, vol. V, 19-104. Lima: BCRP/IEP.
- Zurbriggen, Cristina. 2007. “La ‘falacia tecnocrática’ y la reforma del Estado: 10 años del Informe del Banco Mundial”. *Nueva Sociedad* 210: 156-172.

Autorías institucionales (gubernamentales y no gubernamentales)

- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). 2013. “Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos. Aspectos básicos”. Montevideo: ALADI.
- 2018. *Cooperación financiera y monetaria en la ALADI: Convenio de pagos y créditos Recíprocos*. Montevideo: ALADI.
- BCE (Banco Central del Ecuador). 2010. Regulación nro. 011-2010.
- 2013a. Regulación nro. 044-2013.
- 2013b. Regulación nro. 045-2013.
- 2016a. “Convenio de pagos y créditos recíprocos de ALADI y la integración regional. Documento técnico de integración monetaria y financiera regional”, Documento técnico nro. 07.
- 2016b. “Diagnóstico de los procesos de integración de América Latina y el Caribe. Documento técnico de integración monetaria y financiera regional”, Documento técnico nro. 06.
- BCRP (Banco Central de Reserva del Perú). 2008. “Reporte económico 2007”. Lima: Banco de Reserva del Perú.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1961. “Informe del año 1960, presentado en 1961. Washington DC: BID.
- 1962. “Informe del año 1961”. Washington, DC: BID.
- 1972. “Informe del año 1971”. Washington, DC: BID.
- 1997. “América Latina: Tras una década de reformas. Informe de progreso económico y social”. Washington, DC: BID.
- 2001. “Informe del año 2000. Washington, DC: BID.
- 2002a. “Informe anual del año 2001. Washington, DC: BID.
- 2002b. “Evaluación del programa de país: Perú1990-2000. Washington, DC: BID.
- 2002c. Resolución AG-1/02, “Acuerdo sobre medidas de refuerzo de la capacidad de respuesta del Banco Interamericano de Desarrollo”. Washington, DC: BID.
- 2004a. “Informe anual del año 2003”. Washington, DC: BID.

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2004b. Evaluación del programa de país: Ecuador 1990-2002". Washington, DC: BID.
- 2005. Informe anual de 2004.
- 2006. "Informe anual de 2005". Washington, DC: BID.
- 2007a. "Informe anual de 2006". Washington, DC: BID.
- 2007b. "Evaluación de la estrategia país: Perú 2000-2006". Washington, DC: BID.
- 2008a. "Evaluación de la estrategia país: Ecuador 2000-2006". Washington, DC: BID.
- 2008b. "Informe anual de 2007". Washington, DC: BID.
- 2009. "Informe anual de 2008". Washington, DC: BID.
- 2010a. "Informe reseña del año 2009".
- 2010b. "Informe sobre el noveno aumento general de recursos del Banco Interamericano de Desarrollo". Washington, DC: BID.
- 2011. "Informe reseña del año 2010". Washington, DC: BID.
- 2012a. "Informe reseña del año 2011". Washington, DC: BID.
- 2012b. "Evaluación del programa de país: Ecuador 2007-2011". Washington, DC: BID.
- 2012c. "Informe panorama de efectividad en el desarrollo (DEO) sobre el trabajo del BID en 2011". Washington, DC: BID.
- 2013a. "Informe reseña del año 2012". Washington, DC: BID.
- 2013b. "Evaluación del programa de país con el Perú 2007-2011". Washington, DC: BID.
- 2013c. "Informe panorama de la efectividad en el desarrollo (DEO) sobre el trabajo del BID en el 2012". Washington, DC: BID.
- 2013d. "Informe detallado evaluación intermedia de los compromisos del IDB-integración internacional competitiva regional y mundial". Washington, DC: OVE.
- 2014a. "Informe reseña del año 2013". Washington, DC: BID.
- 2014b. "Informe panorama de la efectividad en el desarrollo (DEO) sobre el trabajo del BID en 2013". Washington, DC: BID.
- 2015a. "Informe reseña del año 2014". Washington, DC: BID.
- 2015b. "Informe panorama de la efectividad en el desarrollo (DEO) sobre el trabajo del BID en 2014". Washington, DC: BID.

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2016a. "Informe reseña del año 2015". Washington, DC: BID.
- 2016b. "Evaluación del Programa de País: Perú 2012-2016". Washington, DC: BID.
- 2016c. "Informe panorama de la efectividad en el desarrollo (DEO) sobre el trabajo de 2015". Washington, DC: BID.
- 2016d. "Informe Panorama de la Efectividad en el Desarrollo (DEO) sobre el trabajo de 2015".
- 2017a. "Informe reseña del año 2016. Washington, DC: BID.
- 2017b. "Informe panorama de la efectividad en el desarrollo (DEO) sobre el trabajo de 2016". Washington, DC: BID.
- 2018. "Evaluación del programa de país: Ecuador 2012-2016". Washington, DC: BID.
- CAF (Corporación Andina de Fomento). 1973. *Informe anual 1972*. Caracas: CAF.
- 1976. *Informe anual 1975*. Caracas: CAF.
- 1978. *Informe anual 1977*. Caracas: CAF.
- 1980. *Informe anual 1979*. Caracas: CAF.
- 1981. *Informe anual 1980*. Caracas: CAF.
- 1986. *Informe anual 1985*. Caracas: CAF.
- 1989. *Informe anual 1988*. Caracas: CAF.
- 1992. *Informe anual 1991*. Caracas: CAF.
- 1993a. *Proyectos viales de integración andina*. Bogotá: CAF.
<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/876>
- 1993b. *Proyectos energéticos de integración andina*. Bogotá: CAF.
<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/875>
- 1994. *Informe anual 1993*. Caracas: CAF.
- 1995. *Informe anual 1994*. Caracas: CAF.
- 1999. *Informe anual 1998*. Caracas: CAF.
- 2000. *Informe anual 1999*. Caracas: CAF.
- 2001. *Informe anual 2000*. Caracas: CAF.
- 2002. *Informe anual 2001*. Caracas: CAF.
- 2003. *Informe anual 2002*. Caracas: CAF.
- 2004. *Informe anual 2003*. Caracas: CAF.

- CAF (Corporación Andina de Fomento). 2005. *Informe anual 2004*. Caracas: CAF.
- 2006. *Informe anual 2005*. Caracas: CAF.
- 2007. *Informe anual 2006*. Caracas: CAF.
- 2008. *Informe anual 2007*. Caracas: CAF.
- 2009. *Informe anual 2008*. Caracas: CAF.
- 2010. *Informe anual 2009*. Caracas: CAF.
- 2011. *Informe anual 2010*. Caracas: CAF.
- 2012. *Informe anual 2011*. Caracas: CAF.
- 2013a. *Informe anual 2012*. Caracas: CAF.
- 2013b. *Acción CAF Reporte de operaciones: Perú*. Caracas: CAF.
- 2014. *Informe anual 2013*. Caracas: CAF.
- 2015. *Informe anual 2014*. Caracas: CAF.
- 2016a. *CAF Ecuador. 45 años*.
<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/949>
- 2016b. *Informe anual 2015*. Caracas: CAF.
- 2017a. *CAF: 25 años de gestión*. Caracas: CAF.
- 2017b. *Acción CAF en Perú*. Caracas: CAF.
- 2017c. *Acción CAF en Ecuador*. Caracas: CAF.
- 2017d. *Informe anual 2016*. Caracas: CAF.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2013. *El desarrollo económico del Ecuador*. Ciudad de México: Naciones Unidas.
- CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico). 2011. Plan estratégico de desarrollo nacional, *Plan Bicentenario / El Perú hacia el 2021*. Lima: CEPLAN.
- 2018. Primera evaluación del “Plan estratégico de desarrollo nacional (PEDN)”. Lima: Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 2019. “35 políticas de Estado del Acuerdo Nacional Peruano”.
<https://es.scribd.com/document/408672160/35-Politicas-de-Estado-Actualizado-Feb-2019>.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- Convenio Constitutivo del Banco del Sur. 2012.

- Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento. 1970.
<https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/19213/20337>
- Convenio para el Establecimiento del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). 1988.
- CSEF (Consejo Suramericano de Economía y Finanzas). 2011. Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas. Buenos Aires.
- 2012. Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas. Lima.
- FLAR (Fondo Latinoamericano de Reservas). 2013. “Memoria anual de 2012”. FLAR.
- 2016. “Memoria anual de 2015”. FLAR.
- 2017. “Memoria anual de 2016”. FLAR.
- GTIF (Grupo de Integración Financiera). 2011. “Tratamiento del mandato recibido sobre viabilizar medidas de cooperación técnicas en lo atinente al manejo y movilización de las Reservas Internacionales”. GTIF.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) y BM (Banco Mundial). 2016. *Reporte de pobreza por consumo 2006-2014*. Quito: INEC.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú). 2003. “Estrategia de colocaciones y de operaciones de manejo de deuda pública”, Resolución Ministerial 106-2003-EF/75.
- 2006. “Informe anual de deuda pública 2005”. MEF/ Dirección Nacional del Endeudamiento Público. https://www.mef.gob.pe/contenidos/deuda_publ/documentos/Informe_Deuda_Publica_2005.pdf
- 2007. “Informe anual de deuda pública 2006”. MEF/ Dirección Nacional del Endeudamiento Público. https://www.mef.gob.pe/contenidos/deuda_publ/documentos/Informe_Deuda_Publica_2006.pdf
- 2008. “Informe anual de deuda pública 2007”. MEF/ Dirección Nacional del Endeudamiento Público. https://www.mef.gob.pe/contenidos/deuda_publ/documentos/Informe_Deuda_Publica_2007.pdf
- 2009. “Informe anual de deuda pública 2008”. MEF / Viceministro de Hacienda / Dirección Nacional del Endeudamiento Público. https://www.mef.gob.pe/contenidos/deuda_publ/documentos/Informe_Deuda_Publica_2008.pdf

- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú). 2010. “Informe anual de deuda pública 2009”. MEF / Viceministro de Hacienda / Dirección Nacional del Endeudamiento Público.
- 2011. “Informe anual de deuda pública 2010”. MEF / Viceministro de Hacienda / Dirección Nacional del Endeudamiento Público.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/deuda_publ/documentos/Informe_Deuda_Publica_2010.pdf
- 2012. “Informe anual de deuda pública 2011”. MEF / Viceministerio de Hacienda / Dirección Nacional del Endeudamiento Público.
- 2013. “Informe de deuda pública 2012”. MEF / Viceministerio de Hacienda / Dirección Nacional del Endeudamiento y Tesoro Público.
- 2014. “Informe anual de deuda pública 2013”. MEF/ Viceministerio de Hacienda / Dirección Nacional del Endeudamiento Público.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/deuda_publ/documentos/Informe_Deuda_Publica_2012.pdf
- 2015. “Informe anual de deuda pública 2014”. MEF/ Viceministerio de Hacienda / Dirección Nacional del Endeudamiento Público.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/deuda_publ/documentos/Informe_Deuda_Publica_2014.pdf
- 2016. “Informe anual de deuda pública 2015”. MEF/ Viceministerio de Hacienda / Dirección Nacional del Endeudamiento Público.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/deuda_publ/documentos/Informe_Deuda_Publica_2015.pdf
- 2017. “Informe anual de deuda pública 2016”. MEF / Viceministerio de Hacienda / Dirección Nacional del Endeudamiento y Tesoro Público. https://www.mef.gob.pe/contenidos/deuda_publ/documentos/Informe_Deuda_Publica_2016.pdf
- ODI (Overseas Development Institute). 1991. “The Inter-American Development Bank and Changing Policies for Latin America”. Briefing Paper.
- PNBV (Plan Nacional del Buen Vivir). 2013-2017. Quito: SENPLADES.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano). 2009. *Experiencias de cooperación monetaria y financiera en América Latina y el Caribe. Balance crítico y propuestas de acción de alcance regional*. Caracas: Secretaría permanente del SELA.

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador). 2017. *Informe a la Nación 2007-2017*. Quito: SENPLADES.

Tratado Constitutivo del SUCRE. 2009. Registro Oficial n.º 262, 23 de agosto de 2010.

Entrevistas

Académico y exfuncionario del gobierno del Perú y del BCRP, medios virtuales, 3 de febrero de 2020.

Alan Fairlie, Lima, 12 de marzo de 2020.

Andrés Arauz, medios virtuales, 29 de septiembre de 2019.

Carlos Contreras, medios virtuales, 20 y 26 de diciembre de 2019.

Consultor, Quito, 9 de diciembre de 2019.

Exministro de economía, exasambleísta constituyente y exministro coordinador de política económica del Ecuador, Quito, 7 de noviembre de 2019.

Exfuncionario del BID en Ecuador, medios virtuales, 1 de abril de 2020.

Exfuncionario del gobierno peruano, Lima, 10 de marzo de 2020.

Exmiembro del directorio del Banco de Reserva del Perú, Lima, 5 de marzo de 2020.

Excoordinador de la comisión que trabajó la propuesta de la nueva arquitectura financiera regional, Quito, 28 de octubre de 2019.

Funcionario del BCE, medios virtuales, 20 de marzo de 2020.

Funcionaria del BCE, medios virtuales, 20 de marzo de 2020.

Funcionario del BID en Ecuador (BID 1), Quito, 22 de octubre de 2019.

Funcionario del BID en Ecuador (BID 2), Quito, 22 de octubre de 2019.

Funcionario del BID en Perú, medios virtuales, 29 de noviembre de 2019.

Funcionario de entidad multilateral (1), Lima, 9 de marzo de 2020 (esta persona solicitó no ser mencionada junto con el nombre de la institución).

Funcionario de entidad multilateral (2), Lima, 13 de marzo de 2020 (este funcionario solicitó que no mencione el nombre de la institución).

Funcionaria del gobierno ecuatoriano, Quito, 30 de septiembre de 2019.

Funcionario del gobierno peruano, Lima, 6 de marzo de 2020.

Germán Alarco, Lima, 5 de marzo de 2020.

Juan Paz y Miño, Quito, 25 de noviembre de 2019.

Referencias

Julio Oleas, Quito, 6 de agosto de 2019.

José Oscátegui, Lima, 11 de marzo de 2020.

Oscar Ugarteche, medios virtuales, 13 de marzo de 2020.

Pedro Páez, Quito, 27 de septiembre y 23 de octubre de 2019.

Soledad Barrera, medios virtuales, 21 de marzo de 2020.

Wendy Vaca Hernández. Quito, Ecuador. Doctora en Estudios Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador. Sus principales líneas de investigación son la economía política internacional, el regionalismo y el financiamiento del desarrollo. En 2024 ha publicado "Modelos políticos y mecanismos financieros regionales suramericanos en el siglo XX: Ecuador y Perú", *Revista América Latina en la Historia Económica* 31 (2) y en 2023 publicó "El BID y el modelo político neoliberal en América del Sur: El caso de Perú" en la revista *El Trimestre Económico* 90 (357).
<https://orcid.org/0000-0001-5524-019X>



Este libro de Wendy Vaca es una obra innovadora, académicamente oportuna y metodológicamente consistente. Se basa en una compleja investigación de posgrado acerca del rol que desempeñaron actores estratégicos como los bancos regionales multilaterales en el financiamiento del desarrollo.

Es innovadora porque se focaliza en dos poderosos entes financieros regionales, casi inexplorados académicamente y rodeados de una imagen técnica y apolítica que invisibiliza sus capacidades financieras, técnicas y políticas en el juego del poder hemisférico y regional. La autora centra su estudio en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) en el significativo periodo regional que va del 2001 al 2016.

Es oportuna por el periodo referido, en el cual se conjugan dos hechos históricos: el agotamiento y la fragmentación del financiamiento y la cooperación para el desarrollo liberal de Bretton Woods, y el ascenso y decline de los gobiernos de la marea rosa. En esta ventana histórica y con una visión particular del desarrollo, Wendy Vaca analiza la misión, las capacidades y los roles desplegados por el BID y la CAF en Ecuador y Perú.

Esta es una lectura obligatoria para aquellos especialistas en economía política regional y estudios internacionales, y para funcionarios/as de gobiernos involucrados en temas de la banca regional que buscan entender la historia, fortalezas, avatares y desaciertos del financiamiento del desarrollo.

Ernesto Vivares
FLACSO Ecuador