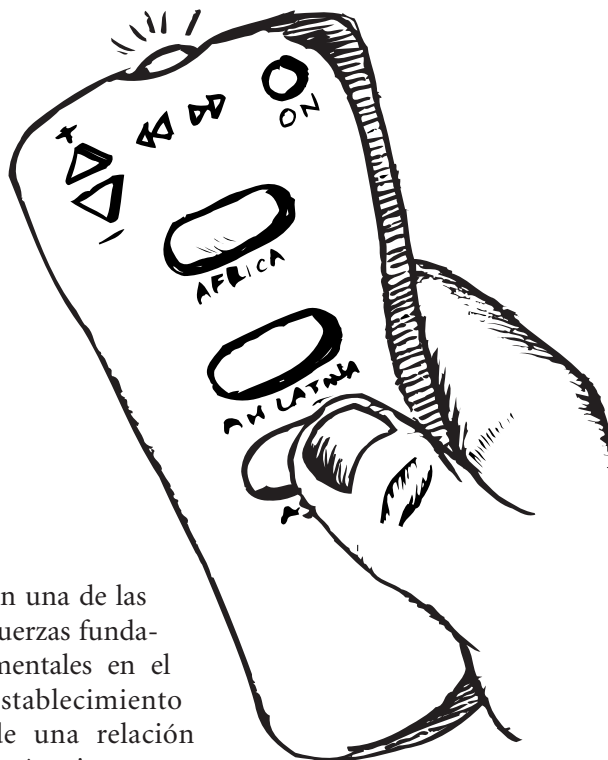


HACIA UN MARCO INTERPRETATIVO DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO

César Montúfar*

Este texto realiza una recapitulación de la línea argumentativa presentada en mi libro *“Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo”*¹ y propone un marco de interpretación de la asistencia internacional para el desarrollo (en adelante AID), desde sus orígenes hasta inicios del milenio se sitúan los hitos que marcaron los giros más importantes de transformación en la retórica de la AID, a partir de tres variables: los intereses de los donantes, la estructura organizacional en que se canalizó la asistencia, y los modelos epistemológicos que delinearon las políticas de desarrollo. El texto analiza la conformación de un régimen internacional de desarrollo, el cual articularía las demandas de los donantes a los cambios que éstos desean generar en los países receptores de asistencia (en adelante PRA). De esta forma, la AID se ha convertido, desde la posguerra hasta el presente,

en una de las fuerzas fundamentales en el establecimiento de una relación jerárquica entre países donantes y receptores de asistencia. Así, a través del ejercicio de una cierta forma de autoridad internacional, el régimen internacional del desarrollo aseguraría el que Estados y ciudadanos/as de



* Ph.D., Profesor del Área de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

1 Ver César Montúfar, *Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo. Un análisis desde su retórica*. Quito, Corporación Editora Nacional, 2002. Este libro contiene la primera parte y las conclusiones de mi disertación doctoral, *“International Development Assistance and State Formation in Aid Receiving Countries”*, presentada en 1999 al Departamento de Ciencias Políticas de New School for Social Research, Nueva York.

los países no industrializados del planeta, adecuen sus percepciones y comportamientos según las exigencias del orden internacional.

1. El surgimiento de la AID y la invención del Estado desarrollista

Hasta 1970, los programas de asistencia internacional respondieron a las soluciones que el gobierno estadounidense dio al problema de cómo garantizar el equilibrio comercial y financiero internacional en la coyuntura posterior al fin de la Segunda Guerra Mundial. En este primer momento, la AID estuvo muy íntimamente relacionada a las soluciones previstas por EE.UU. a una probable crisis monetaria y financiera causada por una escasez de dólares en el sistema financiero internacional². Si bien en las iniciales iniciativas de asistencia hubo programas como los destinados a Grecia o Turquía, los cuales fueron decididos por EE.UU. con base a criterios políticos enmarcados en su política de contención, en la perspectiva oficial estadounidense, la AID surgió fundamental-

mente de la percepción de que las crisis monetarias y comerciales internacionales tenían su causa en diferenciales de productividad y capital físico entre EE.UU. y sus socios económicos. Entre 1949 y 1970, por tanto, los actores más importantes de la comunidad internacional para el desarrollo entendieron que el subdesarrollo tenía su causa principal en la ausencia de capital y la baja de productividad de las economías atrasadas. Con la consolidación de esta visión, la asistencia internacional para el desarrollo pudo consolidarse como el componente central de la política exterior de los países triunfantes de la Segunda Guerra Mundial, especialmente EE.UU., hacia aquéllos catalogados como “atrasados” y sensibles a la seducción comunista³.

El surgimiento del paradigma del capital físico fue concebido al interior del marco epistemológico de la economía keynesiana. Tasas de crecimiento, ingreso nacional, mejora de los niveles de vida eran comprendidos como el resultado de la tasa de inversión. Los países subdesarrollados, tal como Nurkse y Rostow lo diagnosticaron, carecían del capital físico necesario para iniciar procesos

2 Ver Charles Kindleberger, *The dollar shortage*, Cambridge, The Technology Press of MIT, 1950, pp. 3-4.

3 Ver Colin Clark, *The conditions of economic progress*, Londres, Macmillan and Co., 1940, pp. vii, 4, 7, 11-13.

sostenidos de crecimiento y romper con el círculo vicioso entre pobreza y estagnación. La capitalización de las economías atrasadas representaba un requisito para aumentar la productividad, los ingresos, el ahorro y la acumulación de capital. Los procesos de capitalización podían asumir dos caminos: según la receta del BIRF, la inversión en infraestructura física; de acuerdo a las recomendaciones de la CEPAL, la industrialización sustitutiva de importaciones⁴. A pesar de discrepancias entre ambas visiones, la comunidad del desarrollo internacional coincidió en que la principal tarea para aumentar la productividad y los niveles de vida de la población era la formación de capital.

Los flujos de la AID requerían de un actor interno que se convirtiera en motor de los cambios que se intentaban desencadenar. Este actor, en ausencia de una clase empresarial vigorosa, resultó ser el Estado desarrollista. Este tipo de Estado debía generar las condiciones del desarrollo económico; es decir, convertirse en el principal *agente capitalizador* de la economía. Al tiempo que todos los PRA se convirtieron en tributarios de

este paradigma, las orientaciones de la AID modelaron, directa o indirectamente, el proceso de modernización de estas sociedades y economías. El Estado de los PRA, sea por medio de inversiones en infraestructura o promoción del modelo de ISI, asumió la responsabilidad de generar procesos de incremento de la productividad y el consumo. La conexión realizada entre la necesidad de capitalizar las economías consideradas atrasadas y el objetivo de asegurar un contexto económico internacional estable y próspero, determinó que cambiaran las relaciones que los países desarrollados establecían con los países pobres. Este giro transformó el carácter filantrópico de los flujos de asistencias anteriores a la Segunda Guerra Mundial en un proyecto político de carácter transnacional que consolidó un modelo preciso de modernización para los PRA, y articuló a estos países al emergente sistema internacional de la posguerra.

El consenso alrededor de expandir las inversiones estatales requería que los Estados en los PRA llevaran adelante un conjunto de reformas dirigidas a su homogenización organizacional, la modernización de sus

4 Ver IBRD, "Memorandum of the IBRD to the Economic and Employment Commission", E/EC.1/71, mayo 10, 1949, p. 2.

instrumentos de regulación, control, conocimiento de la economía y sociedad, planificación, elaboración de presupuestos, etc. Colaborar con los gobiernos para que mejoraran sus capacidades en cuanto al cumplimiento de estas tareas constituyó una de las funciones principales asumidas durante la década de los cincuenta por las distintas agencias de la ONU, a través de distintos programas de asistencia técnica y preparación de técnicos locales.

En 1960, la asistencia internacional de EE.UU. hacia América Latina sufrió una importante modificación con la *Alianza para el Progreso*. En el contexto de la *Alianza* ganó terreno el argumento de vincular los esfuerzos de la asistencia económica a objetivos políticos y geoestratégicos. Recién allí, la dinámica de la AID se incluyó de lleno a la estrategia de la contención de la política exterior estadounidense. Para contener la “expansión” soviética era indispensable que las sociedades aliadas de EE.UU. en Latinoamérica y el Caribe se transformen económica, social y políticamente, de forma que sean menos susceptibles a la seducción de experiencias como la cubana. Este programa promovido por el presidente John Kennedy presentó, además, rasgos importantes de originalidad. Puso en práctica algunos as-

pectos novedosos que luego pasarían a formar parte de la estructura de la AID. Entre ellos, se encuentran la modalidad de programa y la condicionalidad. Resulta interesante que el afianzamiento de procedimientos de condicionalidad haya ocurrido al interior de una estructura organizacional multilateral. Además de USAID, el país donante exigió que la *Alianza para el Progreso* funcionara con la participación de organismos multilaterales como la OEA, BID, CEPAL, UNICEF, OPS, entre otros. Estas OAI se encargaron de transferir los recursos y coordinar los distintos programas de asistencia técnica y financiera. Con ello, esta institucionalidad multilateral pasó también a garantizar que todos los países beneficiarios de la asistencia estadounidense caminaran de manera homogénea a similares procesos de reforma institucional y aplicación de políticas de desarrollo.

Resultó un hecho determinante en la consolidación de la *Alianza para el Progreso*, el que USAID y la CEPAL coordinaran acciones en torno al modelo de capitalización, en su versión ISI. En tal virtud, la *Alianza* presionó a los gobiernos receptores la aplicación de programas no sólo de desarrollo industrial, sino de medidas como la reforma agraria, una redistribución más equitativa de la

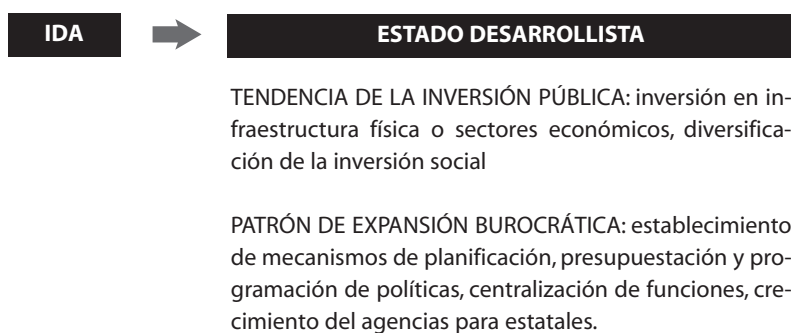
riqueza nacional, mejoramiento del ingreso per cápita, programas de educación, salud, vivienda, desarrollo regional, entre otros. Para intervenir en estas áreas, los PRA debían preparar planes generales y sectoriales de desarrollo, y adoptar mecanismos que fortalezcan sus finanzas públicas y privadas de modo que logren un uso eficiente de los recursos internos y obtengan los suficientes recursos externos para financiar el componente importado del proceso de formación de capital⁵.

Al tiempo que la planificación fue reconocida y oficializada como una de las condiciones de la asistencia in-

ternacional, se creó la necesidad de que cada país contara con las agencias y los expertos nacionales que pudieran llevar adelante esta tarea. La puesta en marcha de procedimientos de planificación requería del funcionamiento de otras tareas como la estimación de presupuestos anuales, la determinación de necesidades de inversión, la coordinación con las fuentes de financiamiento externo. La CEPAL respondió a las nuevas demandas de asistencia creando en Santiago de Chile el ILPES con el objetivo de asistir a los gobiernos en la formación de expertos nacionales en planificación, elaboración de presu-

Figura 1

Retórica AID y estado desarrollista. 1950-1970



5 Ver OEA-CIES, *Latin America's development and the Alliance for Progress*, Washington, D.C., OAS Official Documents, 1973, pp. 69-73.

puestos, reforma administrativa para el desarrollo⁶. De esta manera, las reformas impulsadas por la *Alianza para el Progreso* consolidaron la posición del Estado desarrollista como motor, dentro de un marco institucional centralizado, de un modelo de modernización dirigido a aumentar la productividad sobre la base de la formación de capital físico.

La figura 5.1 resume la trayectoria de transformación del Estado desarrollista en los PRA, en el período 1950-1970, según lo establecido en el argumento de la AID. La figura determina la adopción por parte del Estado de una función de inversionista principal en el desarrollo económico, agente principal del proceso de capitalización; y de un conjunto de transformaciones organizacionales en áreas como la planificación, la programación, la elaboración de presupuestos, y el crecimiento de un sector para estatal; todo ello en un marco de gestión centralizada.

En un estudio anterior sobre el impacto de los flujos de asistencia técnica y financiera en la institucionalidad del Estado colombiano entre 1950 y 1970, planteé que el estableci-

miento de la planificación nacional y la consolidación de un gobierno inversionista, no sólo en lo económico sino en lo social, fueron resultado de proyectos y programas de los OAI. En Colombia, de acuerdo a dicho estudio, los flujos de AID provocaron procesos de diversificación de la inversión pública y crecimiento burocrático, directamente conectados a sus recomendaciones. En ese sentido, podemos concluir que la retórica de la AID tuvo en Colombia, y seguramente en otros PRA, un seguimiento real en los flujos financieros y de cooperación técnica que las OAI. Con base a esta evidencia, es posible que nos preguntemos si la construcción de Estados desarrollistas en países como Colombia, diferente a la construcción de Estados de bienestar en Europa y Norte América, no dependió de negociaciones internas, alianzas interclasistas, o extensión de derechos ciudadanos, sino de la relación entre países donantes y países receptores de asistencia, establecidos a partir de las transferencias técnicas y financieras de la AID. Esta tendencia puede ser confirmada por la evidencia de que muchos otros PRA si-

6 Ver ECLAC, "Latin American Institute for Economic and Social Planning" en *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. VII, No. 2, Octubre 1962, pp. 115-121.

guieron procesos de reforma estatal similares al colombiano a pesar de que no experimentaron los mismos niveles de violencia social y política en este período⁷. Lo anterior no busca soslayar la influencia de actores internos y conflictos domésticos en la determinación de las políticas públicas y el proceso de cambio institucional de los PARA, sino enfatizar en la idea de que en el período post Segunda Guerra Mundial los procesos de formación estatal en los países receptores de asistencia han sido fuertemente influidos por las tendencias y orientaciones de los OAI.

2. Globalización, AID y el nuevo Estado desarrollista

El paradigma desarrollista centrado en la formación de capital físico fue cuestionado al final de la década de los sesenta, cuando el equilibrio monetario internacional, tal como había sido entendido desde la década de los cuarenta, dejó de ser la preocupación fundamental de EE.UU., el principal donante de AID. Apareció entonces, una nueva retórica asenta-

da en la percepción de un sistema internacional caracterizado por la interdependencia creciente entre sociedades y Estados, y la proliferación de fenómenos locales con efectos transnacionales negativos. Esta retórica cambió el énfasis que la AID había otorgado a la formación de capital físico hacia una preocupación mayor por la pobreza, el medio ambiente, las políticas de población y el desarrollo de capital humano.

Resulta irónico que los seres humanos ingresaran al paradigma de la AID en un momento de aguda disputa geopolítica entre países donantes y receptores de asistencia. El discurso de la interdependencia significó una respuesta directa a las propuestas por un nuevo orden económico internacional (NOEI), de los países agrupados en el Movimiento de Países No Alineados y la UNCTAD. Y es que la preocupación por la pobreza mundial por parte de los países donantes y los organismos multilaterales fue vista con sospecha por los países “en desarrollo”. Estos países temían que la atención dada a políticas internas de redistribución

⁷ Ver César Montúfar, “*International development assistance and state building in aid receiving countries. The case of Colombia*”, Disertación doctoral, Departamento de Ciencias Política, New School for Social Research, Nueva York, 1999, pp. 336-338.

obstaculizara su estrategia de desarrollo industrial y, por tanto, impidiera la consolidación de economías independientes en el Tercer Mundo. A este respecto, organizaciones dominantes como el BIRF hicieron explícita su posición de que los frutos de la AID no sólo debían beneficiar a

**Un hecho que aportó
significativamente al cambio
del paradigma desarrollista
fue la crisis de la deuda
de principios de los
años ochenta.**

grupos ricos o de medianos ingresos en los países “en desarrollo”, sino a los sectores menos aventajados de estas sociedades⁸.

A nivel organizacional, desde principios de la década de los setenta, EE.UU. abandonó el liderazgo como principal donante internacional dejando el espacio a los organismos multilaterales de asistencia. Desde entonces, agencias multilaterales co-

mo el BIRF, el PNUD, la OCDE, ganaron importancia financiera e influencia política en la determinación de las políticas de desarrollo globales en el marco de un nuevo esquema internacional de diálogo sobre políticas. Así mismo, progresivamente se fue abriendo paso a iniciativas de desarrollo asentadas en procesos de descentralización y promoción de la participación de los beneficiarios, sea a través de sus organizaciones de base o de organismos no gubernamentales. De un esquema predominantemente bilateral y Estado céntrico, la AID consolidó un marco organizacional multilateral y mixto; es decir, sustentado en iniciativas gubernamentales y no gubernamentales.

De manera concurrente, se sucedieron varias reformulaciones epistemológicas en las teorías y propuestas del desarrollo. A principios de la década de los setenta y hasta finales de los ochenta, la visión centrada en discutir los fracasos del gobierno, la competencia por renta y la reforma institucional pasaron a ocupar los lugares centrales en el cuerpo conceptual de las teorías desarrollistas. Este giro teórico tuvo mucho que ver con el abandono del énfasis en la forma-

8 Ver Ajit Singh, “The ‘basic needs’ approach to development vs. the New International Economic Order: The significance of Third World industrialization” en *World Development* Vol 7, The World Bank, 1979, pp. 586-587.

ción de capital físico para sustituirlo por la problemática de las necesidades humanas básicas, la pobreza, el subempleo y la eficiencia institucional. Entre 1970 y 1990, las OAI lentamente arribaron a un nuevo consenso epistemológico basado en dos pilares: uno, reducir la intervención estatal en la economía como medio para corregir distorsiones en el mercado y dos, aplicar reformas institucionales en las políticas de desarrollo que las enfoquen en la reducción de la pobreza, la inversión en capital humano, la descentralización y la participación popular. Por ello, el nuevo modelo de Estado generó una nueva tendencia de expansión burocrática que desmanteló sus anteriores capacidades de planificación centralizada e inversión pública en la economía e inició un proceso de reinstitucionalización descentralizado y participativo.

Un hecho que aportó significativamente al cambio del paradigma desarrollista fue la crisis de la deuda de principios de los años ochenta. La crisis de la deuda legitimó los argumentos críticos que se habían venido exponiendo desde principios de la década de los 70 en contra de la intervención estatal, principalmente, en el ámbito económico. Del mismo modo, esta crisis fue decisiva para redefinir el poder de negociación de los PRA frente a la comunidad interna-

cional de desarrollo a un nivel considerablemente más bajo que el que estos países tuvieron a principios de la década de los setenta, años en el que el movimiento tercermundista se encontraba en auge.

La crisis de la deuda abrió un período en que ajustes económicos de corto plazo y reformas fiscales y financieras limitadas desplazaron temporalmente la “dimensión humana” presente en la nueva agenda de desarrollo de inicios de los setenta. Empero, para mediados de los ochenta, un nuevo consenso surgió al interior de la comunidad internacional, por fuera de lo entonces planteado por el BIRF y el FMI. El nuevo consenso relanzó el mensaje de que las políticas de desarrollo debían priorizar en el mejoramiento de los recursos humanos, la educación, la salud, y las políticas de alivio a la pobreza. Esta tendencia creció muy fuerte al interior de las conversaciones Norte-Sur que comenzaron en 1985 con el apoyo del PNUD y la OIT. Subsecuentemente, varias de las ideas presentadas en estas reuniones aparecieron en el muy influyente volumen patrocinado por UNICEF, *Ajuste con Rostro Humano*. En este texto, los autores Cornia, Jolly y Stewart demandaron cambios en las políticas de ajuste para reducir su impacto sobre los grupos vulne-

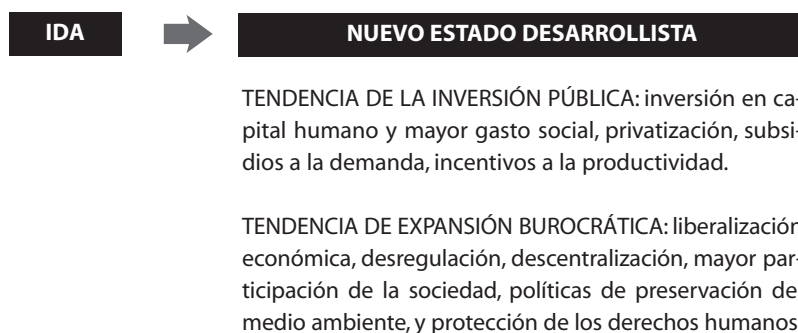
rables, especialmente mujeres y niños. Estas ideas, que se volvieron muy populares desde 1987 en adelante, abrieron la posibilidad de conectar los temas pobreza y desarrollo humano con las políticas dirigidas a promover el crecimiento económico, en una línea similar a la propuesta por el BIRF en el período anterior a la crisis de la deuda.

No obstante, el nuevo paradigma de la AID tenía todavía que recorrer un largo trecho hasta alcanzar su completa madurez. La resurrección de la retórica sobre los temas de la interdependencia y la globalización, debate que a principios de los setenta promovió una nueva percepción de los problemas y los retos de los países del Norte y del Sur, vino a ser el nuevo marco epistemológico y de intereses en el cual el proceso de redefinición del paradigma desarrollista habría de completarse. A medida en que las demandas por independencia económica y política de los países tercer mundistas cedieron a la retórica de la interdependencia, el nuevo paradigma de desarrollo humano sustentable emergió. En este punto las visiones de todos los OAI relevantes como el BIRF, la ONU, el FMI, etc., coincidieron en la necesidad de articular las dimensiones económicas y humanas del desarrollo internacional.

El nuevo paradigma de la AID desencadenó un proceso de dramática reestructuración del Estado desarrollista. La meta de lograr gobernabilidad sobre ciertos problemas domésticos e internacionales se convirtió en una de las principales funciones de este tipo de Estado. Esta noción de gobernabilidad glocal contemplaba iniciar procesos de adaptación de los Estados de los PRA a las nuevas demandas de la comunidad internacional del desarrollo en dos áreas fundamentales: 1) La integración de los PRA a los procesos de integración económica y globalización; 2) El control local y nacional de problemas domésticos con impacto transnacional, las llamadas externalidades transfronterizas y comunes internacionales. A pesar de esta reforma, el Estado desarrollista se mantuvo como el actor principal del proceso de desarrollo en los PRA. Las transformaciones estatales apuntaron más a una reorientación de sus áreas prioritarias que a una abolición de sus capacidades interventoras. Como lo expresa la figura 5.2, a nivel de la tendencia de inversión pública, tenemos un vuelco estatal hacia la inversión en capital humano y un mayor gasto social, privatización de empresas públicas, subsidios a la demanda, incentivos a la productividad. En cuanto a la tendencia

Figura 2

Retórica AID y el nuevo estado desarrollista.1982-1995



estatal de expansión burocrática, encontramos procesos de liberalización económica, desregulación, descentralización, mayor participación de la sociedad, políticas de preservación del medio ambiente, y protección de los derechos humanos.

En suma, la reforma del Estado desarrollista, para ajustarlo a las demandas del paradigma de desarrollo humano, debe producirse a dos niveles. En un primer nivel, el Estado se enfocaría en facilitar la integración de las economías “en desarrollo” a los mercados globales. Para ello, se priorizarían políticas dirigidas a lograr estabilidad en las variables macroeconómicas, la liberalización financiera, monetaria y comercial, el fortalecimiento de los sistemas de justicia, y la lucha contra la corrupción. Junto a

ello se deberían viabilizar procesos de privatización de empresas públicas, promoción de inversiones nacionales y extranjeras, consolidación de un modelo de crecimiento basado en la exportación de productos primarios y semimanufacturados, entre otros. Del mismo modo, el proceso de reforma debería fortalecer las capacidades generales del Estado para regular e imponer normas a las actividades privadas y el garantizar un ambiente macroeconómico estable y propicio para la inversión.

En el segundo nivel, el Estado debería lograr el control y regulación local y nacional de externalidades transfronterizas y comunes internacionales. Para ello se requeriría que el Estado resuelva problemas como la pobreza, destrucción del

medio ambiente, sobre población, migraciones, tráfico de drogas, inequidades de género, étnicas, etc., a través de la aplicación de una estrategia de desarrollo humano. Para lograrlo, se deberían apuntalar procesos de descentralización y mayor participación social que acerquen el Estado a las demandas de la sociedad. Este nivel de reforma buscaría también corregir importantes ineficiencias en la forma cómo las políticas estatales asignan recursos en la sociedad y lograr que las nuevas estrategias provoquen cambios en las conductas y concepciones de las poblaciones beneficiarias. Finalmente, ante la imposibilidad de lograr el primer objetivo, es posible predecir que la AID se inclinará en el futuro más hacia el reto de controlar los comunes y sus efectos negativos para la seguridad y estabilidad mundiales, que hacia la promoción del desarrollo económico y articulación de las economías en desarrollo a los mercados globales. Esta tendencia significará un proceso de achicamiento del radio de acción e importancia global de la AID en la conformación del orden internacional, y sobre todo, en la fijación de la posición de los países no industrializados en el mismo.

3. Hacia un nuevo marco interpretativo de la retórica de la AID: 1950-2000

Este trabajo ha querido resaltar que la AID, más que responder a intereses económicos o de seguridad reducidos, promover el progreso económico de los países considerados atrasados, aliviar sus condiciones de pobreza, satisfacción de necesidades básicas o, simplemente, servir el bienestar de las burocracias internacionales, ha creado durante las últimas cinco décadas un actor doméstico e internacional, el Estado desarrollista, con responsabilidades y funciones tanto frente a sus sociedades y mercados internos, como frente al sistema internacional. Por ello es que la AID más que un simple conjunto de transacciones técnicas y financieras entre países pobres y ricos, motivadas por el altruismo o el interés económico debe ser entendida como una fuerza determinante en el período de la posguerra que ha modelado, tanto la forma y estructura interna de los Estados de los PRA, como el carácter de su vinculación al orden internacional. A lo largo de este trabajo, se ha identificado dos períodos en la trayectoria general de la AID desde sus orígenes hasta el presente. El siguiente cuadro presen-

Cuadro 1

Modelo interpretativo de la AID. 1950-2000

| PARADIGMA DE AID | PARADIGMA DE FORMACIÓN DE CAPITAL FÍSICO 1950-1970 | PARADIGMA DE DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE. 1970 HASTA EL PRESENTE |
|---|--|---|
| <p>MARCO DE INTERESES DE LOS DONANTES</p> | <p>ESTABILIDAD ECONÓMICA Y GEOPOLÍTICA DE LA POSTGUERRA; SEGURIDAD POLÍTICA Y ECONÓMICA DE LOS ESTADOS DONANTES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estabilidad monetaria y financiera internacional - Contención de la expansión comunista | <p>PROMOCIÓN Y CONTROL DE GLOBALIZACIÓN E INTERDEPENDENCIA; ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO DE SEGURIDAD HUMANA GLOBAL Y GOBERNABILIDAD GLOCAL</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integración de los PRA a mercados globales - Regulación y control de externalidades transfronterizas y comunes internacionales |
| <p>MARCO ORGANIZACIONAL DE LA AID</p> | <p>MODELO ESTADO-CÉNTRICO</p> <ul style="list-style-type: none"> - INTERNACIONAL: dominio de transferencias bilaterales. Liderazgo de EE.UU. - NACIONAL: Estado centralizado, planificador e inversionista | <p>MODELO MIXTO: ESTATAL Y NO ESTATAL</p> <ul style="list-style-type: none"> - INTERNACIONAL: dominio de transferencias multilaterales, participación importante de transferencias no gubernamentales - NACIONAL: Estado descentralizado, participativo, inclusión de actores sociales: ONG, sector privado, organizaciones sociales |
| <p>MARCO EPISTEMOLÓGICO</p> | <p>DEFINICIÓN DE DESARROLLO: FORMACIÓN DE CAPITAL FÍSICO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Teoría de la escasez de dólares, transferencia de capitales a economías participantes en el sistema internacional, necesidad de corregir disparidades de productividad en todo el mundo - Inversiones en capital físico sea en infraestructura o industria sustitutiva | <p>DEFINICIÓN DE DESARROLLO: AUMENTO DE LA CAPACIDAD DE ELECCIÓN DE LA GENTE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Liberalización de la economía, apertura de la economía a los mercados internacionales, estabilidad macroeconómica, inversión en capital humano - Regulación y control de externalidades transfronterizas como la pobreza, protección del medio ambiente, control poblacional, tráfico de drogas, eliminación de iniquidades de género y étnicas, respeto a los derechos humanos. Provisión de bienes públicos globales. |

ta un resumen general del marco interpretativo de la AID que presenta este estudio.

El cuadro precedente describe un modelo causal que explica los dos paradigmas dominantes de la AID durante el período 1950-1995. El primero que se basó en la formación de capital físico y el otro en el desarrollo humano sustentable. Cada paradigma surgió como producto de la combinación e interacciones entre las tres variables mencionadas: los intereses de los donantes (sea la estabilidad internacional de la postguerra o los retos de la globalización), el marco organizacional por medio del cual la AID fue transferida (sea predominantemente bilateral o multilateral, sea el centrado en el Estado o en la gente) y el marco epistemológico en que fue entendido el desarrollo (sea la noción de desarrollo como acumulación de capital físico o como el aumento de la capacidad de elección de la gente). El paradigma de desarrollo de acumulación de capital físico mantuvo su vigencia desde los inicios de la AID hasta principios de la década de los setenta. El paradigma de desarrollo humano sustentable emergió como consecuencia de la crisis de las propuestas economicistas en la coyuntura anotada y del interés renovado de los donantes por

los temas vinculados a la pobreza y las necesidades básicas. La consolidación del paradigma de desarrollo humano sustentable ocurrió en tres distintos momentos: 1973-1982: período en que el enfoque de las necesidades básicas, el énfasis en la pobreza y el desarrollo rural tomaron el lugar principal en las propuestas de desarrollo. 1982-1988: período de la crisis de la deuda en que las AIO condicionaron su asistencia a los PRA a la aplicación de políticas de ajuste y estabilización económica. 1988-presente: período en que procesos de liberalización económica, inversión en capital humano, políticas de desarrollo sustentable, promoción de derechos humanos, etc., se integraron en un solo modelo de intervención estatal, descentralizado y participativo, dirigido a ampliar el ámbito de elección a todos los sujetos del desarrollo. En esta última fase, sobre todo, desde mediados de los noventa, ganaron terreno nociones como la seguridad humana y el tema de la provisión de bienes públicos globales.

Ambos paradigmas surgieron como la confluencia de la interrelación de cambiantes intereses, estructuras organizativas y modelos epistemológicos que influyeron sobre los actores de la comunidad internacional del desarrollo. No obstante, cada una de

estas variables influye sobre la otra, la primera y la tercera constituyen las variables principales. No se puede imaginar siquiera la instauración de la AID en el mundo de la postguerra sin una referencia a los intereses de los países donantes, especialmente EE.UU. Del mismo modo, estos intereses traducidos en demandas no pueden ser explicados sin que se consideren las teorías y los marcos epistemológicos al interior de los cuales dichos intereses pudieron ser elaborados e interpretados. Los patrones organizacionales, bilaterales o multilaterales, estado-céntricos o mixtos deben ser entendidos como derivación del acuerdo o desacuerdo en las dimensiones epistemológicas y de interés anotadas. La importancia de unos, sin embargo, no debe desvirtuar su interacción e influencia permanente entre las tres variables.

El ámbito de los intereses de los donantes puede clasificarse en dos grupos. La demanda por asegurar la estabilidad monetaria internacional y el control de la expansión comunista en el período de la postguerra hasta fines de los sesenta, y la demanda de responder a los retos de la interdependencia y la globalización desde principios de los setenta hasta nuestros días; la seguridad nacional de los donantes, en el primer caso, y

el logro de un marco de seguridad humana global y gobernabilidad global, en el segundo. La retórica de la interdependencia comenzó a exponerse por países donantes como EE.UU. a raíz de que se tornaron sensibles temas como la sobre población, el deterioro del medio ambiente, la escasez de alimentos, la pobreza generalizada en los PRA, la llamada “tragedia de los comunes”. Sin embargo, al tiempo que para la década de los ochenta, el debate mundial sobre el tema de la globalización copó las discusiones en relaciones internacionales, las demandas de los donantes se enfocaron paulatinamente en cómo integrar a los PRA a los mercados globales y en homogeneizar sus políticas e instituciones para el control de problemas locales con un impacto transnacional.

En relación al marco organizacional, este trabajo identifica dos modelos predominantes. El primer modelo que se basa en estructuras estado-céntricas. En ellas, la AID se canalizó predominantemente por la vía de transferencias bilaterales, especialmente de EE.UU. hacia Estados centralizados en los PRA. Con el fin de manejar mejor estos recursos, programas de asistencia técnica aseguraron que estos Estados consoliden aparatos de inversión, planificación,

manejo presupuestario y programación que fortalecieron el carácter centralizado de su gestión. Este modelo estuvo vigente durante las primeras dos décadas de la AID. Al tiempo que los donantes cambiaron sus demandas y expectativas, desde fines de los sesenta, el modelo organizacional de la AID incorporó en las estructuras estatales la participación de los beneficiarios y otros actores del sector privado, como las ONG. Del mismo modo, gracias a la aplicación del proceso de descentralización, las estructuras centralizadas del Estado fueron dando paso a una participación creciente de gobiernos locales, los cuales, se sostenía, estaban más cerca de las necesidades de los beneficiarios. A nivel internacional, a partir de esa misma época adquirieron importancia los flujos multilaterales y aquellos provenientes de ONG internacionales. En suma, en el ámbito organizacional lentamente se produjo un cambio del modelo Estado-céntrico a otro en que las estructuras estatales promoverían una relación interactiva con los actores privados.

Finalmente, el marco epistemológico fue también determinante a la hora de modelar las tendencias de la AID en ambos paradigmas. Si bien desde sus inicios la AID incluyó elementos de condicionalidad, ayuda

atada o sanciones directas de los donantes, los patrones de asistencia poco a poco han sido aceptados por los distintos actores al interior de los PARA, como un proceso persuasivo en el que primaron consensos interpretativos respecto al carácter de subdesarrollo y a las soluciones previstas para superarlo. Estas teorías fueron difundidas y aceptadas ampliamente no sólo por las elites nacionales e internacionales encargadas de tomar las decisiones de políticas, sino también por los beneficiarios de los mismos. En este caso, se puede identificar dos marcos epistemológicos principales. En primer lugar, a fines de los años cuarenta distintas explicaciones basadas en la teoría de la escasez de dólares sostuvieron que para evitar una depresión como la de 1929 era necesario asegurar un flujo constante de recursos al sistema monetario internacional. Para ello EE.UU. debía exportar capital a los países y regiones del mundo con las que mantenía sus redes comerciales. Los países pobres o atrasados constituían una parte pequeña de la economía mundial pero también fueron considerados en este problema, máxime cuando esta teoría vinculó la idea de que el problema de la escasez de dólares tenía como su origen las diferencias en productividad entre la economía esta-

dounidense y el resto del mundo. Por ello, y allí es posible ubicar el origen conceptual de la AID y la teoría del desarrollo que la respaldó, la transferencia de recursos económicos hacia el exterior debía promover aumentos en la productividad, mediante la transferencia de tecnología y la formación de capital físico.

En segundo lugar, desde principios de los setenta, una nueva definición de desarrollo fue encubándose como resultado de una percepción distinta del sistema internacional, inicialmente centrada en la noción de interdependencia y luego en la de globalización. A este nivel el riesgo de un colapso financiero, producto de un ciclo de escasez de dólares a nivel internacional, o el fantasma de la expansión comunista fue reemplazado por una nueva gama de problemáticas vinculadas a una posible “tragedia de los comunes”. Como consecuencia, el desarrollo dejó de ser concebido como dependiente de la formación de capital físico, y se vinculó al tema de las necesidades básicas, la expansión de las posibilidades de elección de los beneficiarios, su empoderamiento y, finalmente, la provisión de bienes públicos globales. Todo ello en un marco de creciente integración de los PRA a los circuitos económicos, políticos

y culturales de un orden internacional globalizado.

Esta investigación llama la atención de la contribución de la AID para la institucionalización, desde principios de los cincuenta, de un patrón de relaciones jerárquicas entre países donantes y recipientes de asistencia. Aun más, proponemos que los flujos de asistencia técnica y financiera para el desarrollo han sido un medio muy eficaz de cimentar un tipo particular de autoridad a nivel internacional, vital para asegurar la estabilidad y el orden internacional en las últimas cinco décadas. Así, al tiempo que la AID se consolidó, produjo un vínculo jerárquico y de autoridad, entre los países ricos y pobres del planeta, inexistente hasta antes de 1950.

La producción y consolidación de ese vínculo internacional ha sido la principal función cumplida por la AID desde su origen hasta el presente. Esta función trasciende los objetivos declarados de la AID en términos de producir la industrialización, la construcción de infraestructura básica, el alivio de la pobreza, el desarrollo del capital humano, etc. De hecho, no es que los flujos de la AID no hayan provocado procesos de cambio en los PRA, sino que tales objetivos deberían ser considerados como

Por esta razón, para entender el papel de la AID desde sus orígenes hasta el presente, resulta apropiado utilizar elementos de la teoría de los regímenes internacionales.

condición de esta función principal. En otras palabras, lo que está en juego con la AID no es lo que aparece en sus informes u objetivos declarados, sino la institucionalización de un patrón de relaciones jerárquicas entre países y organizaciones donantes y países receptores de asistencia, sustentado en un conjunto acordado de obligaciones a cumplir y beneficios a recibir. En ese sentido, lo que debemos entender por “subdesarrollo” y “desarrollo” se refiere a la capacidad de los PRA para satisfacer las demandas de los donantes respecto a los receptores, tal cual fueron definidas por las necesidades de los donantes. Por ejemplo, entre 1950 y 1970 un país hubiera alcanzado el desarrollo si su nivel de formación de capital físico y productividad justificaba un diagnóstico en el cual dicho país es-

taría exento del problema de la escasez de dólares y, por tanto, contribuiría a la estabilidad monetaria y comercial internacional. De igual manera, en el paradigma vigente, “desarrollado” sería el país integrado a los mercados globales y que haya logrado, mediante la eliminación de la pobreza, la protección del medio ambiente, el control de crecimiento poblacional, la inversión en capital humano; en suma, el control y regulación de problemas locales con posibles impactos transnacionales. En general, y este es uno de los puntos fundamentales de esta investigación, las nociones de “subdesarrollo” y “desarrollo” no deben ser entendidas como atributos internos a los PRA, sino como una cierta forma de relaciones internacionales a través de las cuales los países y organizaciones donantes han determinado la posición de los Estados, ciudadanos, ONG’s y sectores privados de los PRA en el sistema internacional. Esta relación internacional, edificada por la AID en el período de la postguerra, contribuyó decisivamente a conformar un orden internacional, que por primera vez incluyó a los países “pobres”, “atrasados” y “no industrializados”, no como colonias sino como países independientes. En ese sentido, desde una perspectiva diferente a

la teoría de la dependencia y a la perspectiva del sistema-mundo, este trabajo sostiene que los intercambios jerárquicos entre países donantes y receptores de asistencia que estableció la AID en el período de la postguerra no sólo dependieron de la posición de las economías periféricas en el sistema económico internacional sino de un proceso político a nivel internacional tendiente a la consolidación de formas de autoridad política; proceso en el cual la AID desempeñó el papel de fuerza política articuladora. En cumplimiento de estas exigencias, la AID funcionó durante el período de la posguerra como una retórica que se difunde a nivel internacional, encaminada a la transformación de los PRA y al logro de una vinculación específica de los mismos al orden internacional.

4. AID y la formación de un régimen internacional

La contribución de la AID para la vinculación de los PRA al orden internacional de la postguerra se materializó por medio del trabajo de las OAI. En gran medida y, especialmente desde 1970, las normas y reglas de ésta no fueron siempre dictadas directamente por un Estado donante, a través de sus agencias bilaterales, si-

no que pasaron por el filtro y, más que eso, fueron construidas dentro de estructuras diferenciadas, a saber, las organizaciones multilaterales y ONG, encargadas de transferir los flujos de asistencia. Por esta razón, para entender el papel de la AID desde sus orígenes hasta el presente, resulta apropiado utilizar elementos de la teoría de los regímenes internacionales. Así, este trabajo propone que la evolución de la AID puede ser interpretada como parte principal del proceso de institucionalización de un régimen internacional, edificado alrededor del desarrollo internacional. El nacimiento y consolidación de este régimen internacional no ha sido lineal, sino que ha estado plagado de tendencias contradictorias e, incluso, regresivas. No obstante, éste ha evolucionado gradualmente desde los primeros programas de asistencia técnica en el marco del *Punto Cuarto* del presidente estadounidense Harry Truman hasta los actuales programas de privatización, inversión en capital humano o lucha contra la pobreza. El principal objetivo de este régimen puede situarse en lograr la integración y convergencia de todos los actores de la AID: Estado y organizaciones donantes, Estados, ONG's, sectores privados, individuos de los PRA. Esta integración debe realizarse

alrededor de un conjunto de normas y principios de comportamiento, que otorgan derechos pero conllevan también obligaciones. A través del cumplimiento de dichas normas y reglas, todos los actores contribuyen a la estabilidad del orden internacional. La integración de todos estos actores muy diversos, integración que implica homogeneización de sus instituciones y convergencia de sus políticas, conduce así a la institucionalización de un orden internacional en el que prima la coordinación, la estabilidad y la posibilidad de control y regulación internacionales.

La inclusión de los PRA al régimen internacional del desarrollo pasa porque sus Estados adopten un conjunto de reformas que remodele su estructura institucional. Para que esto sea posible; es decir, para que un PRA pueda ser incluido en dicho régimen internacional, su Estado, sus organizaciones, sus ciudadanos/as y

demás actores internos deben aprender, aceptar y obedecer las normas y reglas del régimen; deben, en otras palabras, pasar a ser tributarios del argumento persuasivo de transformación que difunde la AID. Estos procesos de obediencia internacional han sido edificados sobre marcos interpretativos comunes que se han difundido y han sido aceptados por todos los actores participantes⁹. La integración de los PRA al régimen internacional del desarrollo no es, por tanto, un proceso pasivo sino activo. Más que ello, no se trata de un proceso de mera *adaptación* de los PRA a las demandas de los donantes sino de *aprendizaje* colectivo que envuelve una comprensión y aceptación general de los problemas del subdesarrollo y de los cambios requeridos para salir del mismo. En otras palabras, este régimen internacional se sostiene sobre una comprensión consensuada a nivel internacional de lo que sig-

9 Esta interpretación coincide con el análisis de Miles Kahler quien estudió el proceso de innovación institucional en el GATT y el FMI. Kahler concluyó que debido a la necesidad de coordinar políticas a nivel internacional estas organizaciones han adquirido un papel de monitoreo internacional. Esto ha sido evidente, de manera especial en el área de control medio ambiental. De esta manera, Kahler sostiene que la evolución reciente del GATT y el FMI indicaría que sus funciones principales han pasado a ser aquellas de monitoreo y supervisión de políticas nacionales de los Estados miembros. Al tiempo que han asumido estas responsabilidades, estas organizaciones han ganado el poder de imponer costos de reputación a los gobiernos que incumplen con compromisos internacionales. Ver Miles Kahler, *International institutions and the political economy of integration*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1995, pp. 2, 11, 118-119.

nifica el subdesarrollo, que envuelve, como todo proceso de aprendizaje, cambios de comportamiento por quienes se entiende son parte del problema y de la solución¹⁰.

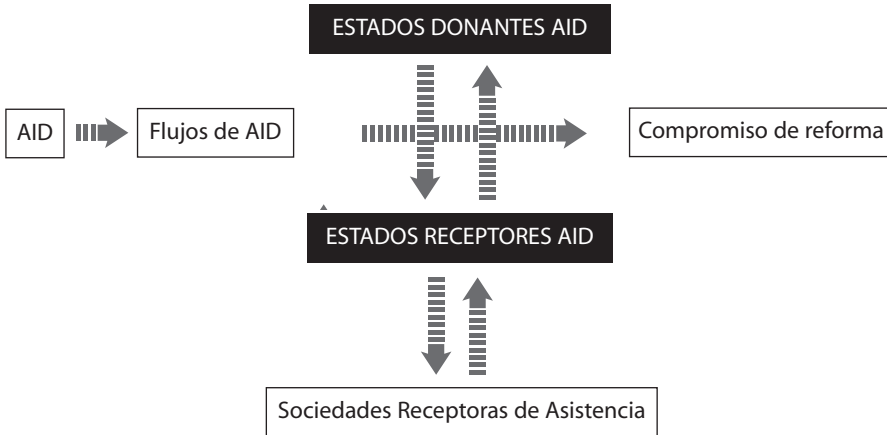
De manera distinta que otros regímenes internacionales como los de comercio y medio ambiente, el régimen internacional del desarrollo no está claramente delimitado y, más aún, existe sobrepuesto o vinculado a los regímenes señalados cuando topa asuntos comerciales o aborda el tema de sustentabilidad. Por ello este régimen se caracteriza por su flexibilidad. Aun cuando impone condiciones a sus participantes —normas y patrones de comportamiento que incluso pueden incluir sanciones multilaterales o

bilaterales—sus sanciones son parte de cuerpos legales a nivel internacional vinculados a otros regímenes. Ese es el caso de las presiones que algunos donantes imponen a los PRA en áreas como derechos humanos, igualdad de género, cuidado del medio ambiente o la condicionalidad multilateral en relación a la liberalización económica, comercio internacional. De todas formas, los PRA deben cumplir ciertos patrones de comportamiento como condición para la recepción de los flujos de AID y, así, pasan a pertenecer al régimen de desarrollo internacional. De todas formas, las necesidades de obediencia respecto a las normas y reglas del régimen han sido variables, de ahí que a lo largo de su

10 En esta sección sigo el planteamiento de Ernst Haas para quien las organizaciones internacionales han sido creadas para ofrecer las soluciones requeridas para garantizar la Cooperación internacional. En particular, las organizaciones multilaterales proveen un canal transcultural para que el discurso humano pueda ser creado, compartido, y aprendido. Ello es absolutamente necesario cuando se requiere la cooperación entre actores diferentes, con historias y culturas distintas. En este contexto, una de las contribuciones mayores de Haas es la noción de conocimiento consensual, el que emerge de las organizaciones internacionales. El conocimiento consensual tiene muchas similitudes con una ideología política. Se trata de una ideología transcultural que se deriva de conocimientos científicos. El conocimiento consensual tiene la virtud de ofrecer explicaciones estándares y soluciones a problemas que, como el subdesarrollo, ocurren en contextos muy distintos pero requieren de soluciones similares. Las decisiones tomadas a base de la información que provee el conocimiento consensual no es resultado de la operación de simples intereses materiales o la imposición de un poder superior. Por el contrario, éste se basa en la validez científica y su exactitud debe ser probada en términos de conexiones causales que deben ser validadas como diagnósticos y soluciones correctos a los problemas planteados. El conocimiento consensual, por tanto, es producto de largos procesos de aprendizaje al interior de las organizaciones internacionales en las cuales sus miembros son inducidos a interpretaciones comunes sobre diversos problemas y a maneras convergentes de cómo resolverlos. Ver Ernst Haas, *When knowledge is power: Three models of change in international organizations*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1990, pp. 2-9, 20-23, 26-27, 30, 40-49.

Figura 3

El régimen de desarrollo internacional



historia el régimen internacional del desarrollo haya funcionado en distintas intensidades. Más aún, siendo que este régimen interactúa íntimamente con otros regímenes internacionales (como el de comercio o de preservación del medio ambiente), podría ocurrir que éste se rectifique, cambie e, incluso, progresivamente se disuelva si las demandas de los actores dominantes del sistema internacional son satisfechas por estos regímenes, sin que se tengan que destinar los recursos que se gastan en la AID.

Como fue discutido en la introducción, la literatura existente no re-

conoce que lo que la AID realmente ha producido desde sus orígenes hasta el presente puede ser definido como la institucionalización de intercambios internacionales permanentes entre los países y organizaciones donantes y los PRA, alrededor de un conjunto de temas relacionados al desarrollo. Estos intercambios se han sustentado en normas, reglas y procedimientos seguidos con variada flexibilidad por todos los actores de la AID. Tal como lo describe la figura 5.3; al integrarse al régimen, los donantes han adquirido la prerrogativa de modelar las estructuras estatales y

promover cambios sociales y económicos en los PRA, al tiempo que adquirieron la obligación de transferir recursos financieros y técnicos para tal efecto. En el otro lado, los PRA adquirieron el derecho de recibir flujos de AID, pero al mismo tiempo se comprometieron a llevar a cabo las reformas internas y organizacionales necesarias para promover los distintos objetivos concebidos como parte del proceso de desarrollo.

Comprender el papel de la AID en el orden internacional de la postguerra a través de la teoría de los regímenes internacionales ofrece la ventaja de poner énfasis en la dimensión epistemológica que atraviesa los flujos de asistencia técnica y financiera. Al mismo tiempo, este enfoque nos recuerda la preeminencia de los intereses de los donantes no sólo sobre la constitución del régimen internacional de desarrollo, sino sobre la vinculación específica de los PRA al orden internacional. Para complementar estos enfoques

cognitivo y realista, la teoría de los regímenes internacionales nos permite constatar y comprender la existencia de un sentido internacional que expresa relaciones de poder institucionalizadas. Como ha sido señalado por John Ruggie, los regímenes internacionales pueden ser interpretados como expresión concreta de la institucionalización internacional de patrones ciertos de iniquidad entre Estados y demás actores, pero basados en un sentido social compartido¹¹. En este sentido, la perspectiva de los regímenes internacionales aplicada al estudio de la AID nos permite describir la institucionalización de formas de autoridad y obediencia internacional dirigidas a asegurar la convergencia y homogenización de comportamientos por parte de todos los actores involucrados en el desarrollo internacional¹².

Diferente a recientes interpretaciones que entienden al nuevo contexto internacional, marcado por la globalización y la ausencia de con-

11 Ver John Ruggie, "International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the post war economic order," en *International Organization*, 36, 2, Primavera, 1982, p. 380.

12 Utilizo la noción de Max Weber de poder y dominación para describir el proceso internacional de obediencia internacional que ha generado el funcionamiento del RID. Para Weber, el poder es la probabilidad de que el comando de un actor sea obedecido por una persona o grupo. La definición weberiana incluye tanto la obligación formal de quien recibe el comando como la creencia de que ese comando es legítimo. La dominación envuelve el interés del actor obediente de cumplir con lo que ha sido comandado. Se trata de un proceso activo en el cual existe la creencia de que el obedecer está en el interés de quien comanda y de quien obedece. Ver Max Weber, *Economy and society*, vol. 1, Berkeley, University of California Press, p. 53.

frontaciones geopolíticas, como la oportunidad para que la AID pueda evadir objetivos geopolíticos y económicos, y concentrarse en las necesidades humanas, este trabajo ofrece una interpretación de la AID como una fuerza política determinante en el orden internacional de la postguerra. Su influencia ha consistido en posibilitar la institucionalización de un sistema de obediencia internacional, articulado alrededor del desarrollo internacional, que se expresa en los pasados y actuales procesos de homogenización institucional y convergencia de políticas de los PRA. La AID no es un fenómeno internacional vacío de significación política, de allí, que deba ser analizado como tal. Los intentos recientes de presentar a los flujos de AID como un hecho no político

del período de la post Guerra Fría, dejan de lado su poderosa influencia para modelar las estructuras estatales en la periferia e incidir en la vinculación de los PRA al sistema internacional en los últimos cuarenta años. En suma, toda teoría que intente explicar la AID, su lógica interna y sus principales funciones, debe entenderla como una fuerza política de carácter transnacional, un compacto de poder y sentido, modelando no sólo las estructuras estatales y el orden internacional, sino también las mentes y comportamientos de todos los actores de la comunidad del desarrollo, a saber, organizaciones internacionales, burocracias estatales, activistas de ONG's y la gente común tanto de los países donantes como de los países receptores de asistencia.