

# Revista **Iberoamericana** de Estudios de Desarrollo

Julio-diciembre/July-december 2016

Volumen/Volume 5

Número/Issue 2



## Iberoamerican Journal of Development Studies

# Acerca de la revista About the journal

## CUERPO EDITORIAL / EDITORIAL BOARD

### Directores / Editors-in-chief

Begoña Gutiérrez Nieto, Universidad de Zaragoza, España  
José María Larrú Ramos, Universidad CEU, San Pablo

### Consejo de editores / Associate Editors

Alejandra Boni Aristizábal, Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética, Universidad Politécnica de Valencia  
Andrés García Inda, Departamento de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho, Universidad de Zaragoza, España  
Antonio Luis Hidalgo Capitán, Departamento de Economía de la Universidad de Huelva, España, Flacso, España  
Antonio Sianes, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, Universidad Loyola Andalucía, España  
Beatriz Rodríguez Soria, Centro Universitario de la Defensa, España  
Carlos Oya, SOAS, University of London  
Chaime Marcuello Servós, Departamento de Psicología y Sociología, Universidad de Zaragoza, España  
Enrique Uldemolins Julve, Universidad San Jorge, España  
Karlos Pérez de Armiño, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (Hegoa), Universidad del País Vasco, España  
Luis María Serra de Renobales, Departamento de Ingeniería Mecánica, Universidad de Zaragoza, España  
Maricruz Lacalle Calderón, Universidad Autónoma de Madrid, España  
Rafael Domínguez Martín, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria  
Ramón Moreno, Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Universidad de Zaragoza  
Ricardo Álvarez, Cátedra de Cooperación para el Desarrollo, Universidad de Zaragoza

### Consejo editorial / Editorial Advisory Board

Ana Marr, University of Greenwich, Reino Unido  
Andrea Micangeli, Università degli Studi di Roma La Sapienza, Italia  
Christian Curtis, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Suiza  
Citlali Ayala, Instituto Mora, México  
Felipe Gómez Isa, Universidad de Deusto, España  
Gilberto M. Jannuzzi, Universidade Estadual de Campinas, Brasil  
Henry Mora Jiménez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica  
José Ángel Velázquez, Universidad Metropolitana de Caracas, Venezuela  
José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, España  
Juan Antonio Senent, Universidad de Sevilla, España  
José María Vera, Oxfam Intermón  
Koldo Unceta, Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco, España  
Marek Hudon, Universidad Libre de Bruselas, Bélgica  
Mateo García Cabello, Oxford Policy Management, Reino Unido  
Maricruz Lacalle Calderón, Universidad Autónoma de Madrid, España  
Marta de la Cuesta, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España  
Miryam Colacrai, Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
Niels Hermes, University of Groningen, Países Bajos  
Ricardo Wilson Cruz, Departamento de Engenharia Mecânica (EST), Universidade do Estado do Amazonas, Brasil  
Robert Lensink, University of Groningen, Faculty of Economics, Países Bajos  
Roy Mersland, Agder University, Noruega  
Sergio Tezanos Vázquez, Departamento de Economía, Universidad de Cantabria, España  
Simon Maxwell, Overseas Development Institute, Reino Unido  
Tom Sorell, University of Birmingham, Reino Unido  
Valentina Hartarska, Auburn University, Estados Unidos

### Secretaría Técnica / Administrative Staff

Emma Sánchez Pelegrina, Universidad de Zaragoza, España  
Coro Jacotte Simancas, Universidad de Zaragoza, España

### EDITAN / PUBLISHER

Prensas de la Universidad de Zaragoza [<http://puz.unizar.es>]  
Universidad de Zaragoza. Cátedra de Cooperación para el Desarrollo [<http://www.unizar.es/cooperacion-desarrollo>]  
Red Española de Estudios de Desarrollo (Reedes) [<http://www.reedes.org/>]

ISSN: 2254-2035

Fotografía portada / Cover photography: Chaime Marcuello

# Sumario Summary

4/28

**Recursos naturales y desarrollo en África subsahariana:  
el caso de Zambia después de la privatización de las minas**  
Natural resources and development in Sub-Saharan Africa:  
Zambia after the privatization of mines  
Rafael AGUIRRE-UNCETA

30/57

**El Buen Vivir como alternativa  
al desarrollo para América Latina**  
Good Living as an alternative  
to development in Latin America  
Ana P. CUBILLO-GUEVARA  
Antonio L. HIDALGO-CAPITÁN  
Santiago GARCÍA-ÁLVAREZ

58/80

**El bajo uso de cuentas bancarias transaccionales en México:  
los que no pueden y los que no quieren**  
Low usage of transactional bank accounts in Mexico:  
those who can't and those who won't  
José A. GARCÍA

82/107

**Asimetrías e intensidad  
de la integración caribeña**  
Asymmetries and intensity  
of integration of The Caribbean  
Germán H. GONZÁLEZ  
Stefania S. ÁLVAREZ

108/124

**Los procesos políticos en torno al saneamiento rural:  
el caso del SanToLiC en la India**  
Policy processes in rural sanitation:  
the case of CLTS in India  
Andrés HUESO  
Álvaro FERNÁNDEZ-BALDOR

126/139

**On the measurement and use  
of equality weighted growth**  
El crecimiento económico ponderado de la igualdad:  
la medición y el uso  
Pacifique D. MONGONGO

140/159

**Energy for Freedom:  
reflexiones para el análisis crítico  
de proyectos de electrificación rural aislada**  
Energy for Freedom:  
reflections for a critical analysis  
of rural electrification projects  
María TEN-PALOMARES

161  
Objetivos  
Objectives

165  
Normas para los autores  
Author Guidelines

# **Recursos naturales y desarrollo en África subsahariana: el caso de Zambia después de la privatización de las minas**

**Rafael AGUIRRE-UNCETA**  
agisor@gmail.com  
Exjefe de Cooperación  
de la Delegación de la Unión  
Europea en Zambia

## **Natural resources and development in Sub-Saharan Africa: Zambia after the privatization of mines**

### **ResumenAbstract**

- 1. Introducción: África, desarrollo y recursos naturales**
- 2. Políticas públicas en Zambia: el sector minero y la financiación del desarrollo**
  - 2.1. Zambia: evolución socioeconómica y política**
  - 2.2. Asignación de los derechos de extracción a entes públicos o privados**
  - 2.3. Marco legal y fiscal sobre el sector minero**
  - 2.4. Gestión pública de los ingresos mineros**
- 3. Factores influyentes en la orientación y eficacia de las políticas seguidas en Zambia**
  - 3.1. Respuesta doméstica a riesgos económicos externos**
  - 3.2. Factores políticos e institucionales endógenos**
  - 3.3. Factores institucionales exógenos: implicación de la cooperación internacional, tradicional y emergente**
- 4. Conclusiones**
- 5. Bibliografía**

# Recursos naturales y desarrollo en África subsahariana: el caso de Zambia después de la privatización de las minas

Rafael AGUIRRE-UNCETA  
agisor@gmail.com  
Exjefe de Cooperación  
de la Delegación de la Unión  
Europea en Zambia

## Natural resources and development in Sub-Saharan Africa: Zambia after the privatization of mines

### Citar como:

Aguirre-Unceta, R. (2016). Recursos naturales y desarrollo en África subsahariana: el caso de Zambia después de la privatización de las minas. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):4-28

### Resumen

Se ha generado en los últimos veinticinco años una abundante bibliografía académica o sobre la llamada «maldición del recurso natural» (*natural resource curse*), que supone consecuencias negativas (económicas y políticas) de explotación de ese tipo de recurso, en particular en los países menos desarrollados. Se han elaborado también propuestas de política y gestión pública para contrarrestar esa «maldición» y hacer que el impacto del recurso sea favorable en países, como los africanos, que no tienen muchas otras oportunidades de impulsar la financiación pública y el desarrollo nacional. Pero esas propuestas políticas normativas no son de fácil implementación en contextos institucionales frágiles. A este respecto, el trabajo examina la evolución y las políticas públicas de un país africano pobre con recursos mineros (Zambia), en particular después de la privatización de las compañías mineras al final del pasado siglo.

**Palabras clave:** recurso natural, sector minero, países en desarrollo, políticas públicas, cooperación internacional.

### Cite as:

Aguirre-Unceta, R. (2016). Recursos naturales y desarrollo en África subsahariana: el caso de Zambia después de la privatización de las minas. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):4-28

### Abstract

An extensive academic literature has been produced for the last twenty-five years on the so-called «natural resource curse» that presumes negative economic and political consequences of the exploitation of such type of resource, in particular in less developed countries. Other authors have come up with policy proposals to counteract these adverse effects and get a beneficial impact from the resource in countries, as the African ones, that don't have many other options to reinforce the public financial capacity and promote development. Nevertheless, it is not easy to implement these normative policy proposals in the context of weak institutions. At this regard, the article examines the evolution and the policies followed in a poor African country with mining resources (Zambia), especially after the privatization of the extractive industry at the end of the past century.

**Keywords:** natural resource, mining, developing countries, public policy, international cooperation.

# 1 Introducción: África, desarrollo y recursos naturales

Bien entrado el siglo XXI, el África subsahariana continúa siendo la región del mundo más rezagada en desarrollo económico y social, con marcada distancia respecto a otras regiones. Un dato sintético como es el indicador del desarrollo humano (IDH) elaborado por el PNUD ilustra esa divergencia. Ese indicador progresó para el África subsahariana desde un nivel de 0,382 en 1980 a 0,518 en 2014, a un ritmo visiblemente menor que otras regiones en desarrollo que partían de situaciones relativamente parecidas (tabla 1). A pesar de algunos avances recientes, la región registra todavía tasas elevadas de pobreza y ha padecido, todavía recientemente, situaciones graves de inseguridad alimentaria en zonas como el Sahel o el este de África. La ayuda internacional para el desarrollo interviene en África desde hace cincuenta-sesenta años, sin que su impacto hasta ahora haya sido considerado significativo.

	IDH 1980	IDH 2014
África subsahariana	0,382	0,518
Asia del Sur	0,382	0,607
Asia del Este/Pacífico	0,457	0,710
Latinoamérica/Caribe	0,579	0,748
Mundo	0,559	0,711
Zambia	0,422	0,586

**Tabla 1**  
Evolución del IDH por regiones  
Fuente: informes IDH.PNUD.

El retraso africano ha sido explicado por una variedad de razones. Además de la visión económica clásica de la dificultad de alcanzar el nivel necesario de ahorro e inversión, válida en principio para todas las economías menos desarrolladas, el Africa's Poverty Trap ha sido más específicamente atribuido a factores históricos, naturales y geográficos, políticos e institucionales, cuyo efecto se considera a menudo conjugado (Bloom y Sachs 1998; Collier y Gunning 1999).

Por otra parte, dada la importancia creciente de los recursos extractivos (minerales o hidrocarburos) en África, también se ha pretendido explicar la evolución desfavorable de algunos países de ese continente como muestra concreta de las tesis de la «maldición del recurso natural» (*natural resource curse*), que predicen consecuencias negativas (económicas, institucionales o políticas) de la posesión y explotación de ese tipo de recurso. El alcance de esos efectos adversos, su itinerario y las vías para evitarlos son cuestiones que suscitan desde hace años un nutrido debate en medios académicos, organismos internacionales, agencias de cooperación,

ONG, etc. En el plano académico, ha habido aportaciones destacadas, como las Corden y Neary (1982) sobre la «enfermedad holandesa» o las más globales de Sachs y Warner (1995), Karl (1997) o Ross (1999) sobre la «maldición». Hay también numerosas réplicas a esas tesis; se puede citar a Brunnschweiler (2008) en los aspectos económicos o a Dunning (2008) en los aspectos políticos.

Existe, sin embargo, un cierto grado de consenso en considerar que la relación entre recursos extractivos y desarrollo está mediada por factores de gobernanza y gestión pública en los países que los explotan (Gelb y Grasmann 2009). Sobre esa premisa, una serie de trabajos (Collier 2007; Collier *et al.* 2009; Humphreys, Sachs y Stiglitz 2007) se han orientado a determinar las condiciones (marco legal, políticas públicas, calidad institucional, transparencia, etc.) que pueden hacer que el recurso natural extractivo (petróleo, gas o minerales) sea una «bendición» y que facilite el desarrollo.<sup>1</sup> Con el mismo enfoque normativo pero a un nivel más político, la Unión Africana ha adoptado su Visión Minera Africana (2009).

Pero, precisamente, esas orientaciones y propuestas normativas no pueden ser fácilmente asumidas y aplicadas en contextos de bajo desarrollo e instituciones frágiles. Se produce lo que el mismo documento citado de la Unión Africana llama un dilema de «gallina y huevo» que «no se puede sortear por atajos». Hace falta como requisitos no solo una captación pública adecuada de la renta que generan las actividades extractivas,<sup>2</sup> sino también una gestión económica y social eficaz de los ingresos públicos obtenidos, para mejorar las condiciones de vida de la población, diversificar la economía y reducir la pobreza. Esto lleva a considerar los intereses que mueven al poder político del país en cuestión, la capacidad de las instituciones que deben contrapesarlo y supervisarlos, así como la de los servicios encargados de ejecutar las políticas públicas.

Para abordar esas cuestiones de forma más empírica, en este artículo se va a examinar la evolución reciente de Zambia, país del África austral en el que se ha producido una rápida expansión de producción minera (cobre), tratando de responder a las siguientes cuestiones: cómo se ha gestionado esa expansión en el plano económico y social o qué factores han intervenido en la orientación y eficacia de las políticas seguidas. Se trata de un caso interesante por la secuencia de nacionalización-privatización minera seguida en ese país, en paralelo a una evolución desde un régimen de partido único y orientación socialista a otro multipartidista, de economía de mercado; también por la confrontación entre el Gobierno y las compañías sobre el régimen fiscal aplicable, muy desequilibrado a favor de las últimas en la privatización. La gestión nacional de los crecientes ingresos mineros ha quedado en Zambia muy influida por los factores políticos e institucionales que se han evocado. Por otra parte, las responsabilidades internacionales en el impacto dispar que pueden tener los recursos extractivos en países como Zambia son bien visibles.

1. Una traducción más operacional de esos trabajos académicos es la Carta de los Recursos Naturales promovida a nivel internacional por el Natural Resources Governance Institute.
2. El concepto de «renta extractiva», derivado en bastante medida de la noción ricardiana de renta de la tierra, traduce la diferencia entre el valor comercial del recurso extractivo y el importe del conjunto de los costes incurridos, incluyendo la remuneración normal del capital invertido. Aunque variable con las fluctuaciones de los mercados de las materias extractivas, ese excedente extraordinario refleja el valor de la riqueza natural extraída.

## 2

# Políticas públicas en Zambia: el sector minero y la financiación del desarrollo

## 2.1. Zambia: evolución socioeconómica y política

Después de formar parte de los protectorados británicos de la Federación de Rodesia y Nyasalandia (actual Malawi), Zambia (anterior Rodesia del Norte) accedió a la independencia de forma relativamente pacífica en 1964. El legado británico no fue propicio. El centro económico y administrativo de la Federación había sido Rodesia del Sur (actual Zimbabue) y Zambia heredó deficientes infraestructuras de transporte y un bajo nivel educativo (menos de cien universitarios nativos y menos de mil graduados de Secundaria). En cuanto a recursos productivos, aparte de una agricultura tradicional en niveles de subsistencia, el más relevante (47% del PIB en 1964) era la minería del cobre y del cobalto (como subproducto). Las minas habían comenzado a explotarse en el llamado Copperbelt<sup>3</sup> durante el régimen colonial, primero bajo el control de la omnipresente British South Africa Company (BSAC) fundada por Cecil Rhodes y, más tarde, de dos sociedades privadas (AAC y RST), ambas con predominante capital americano.

Zambia es un país enclavado, con un vasto territorio y una población (16 millones en 2015) dispersa. El proceso de urbanización ha sido bastante moderado, concentrándose en el Copperbelt y en torno a la línea de ferrocarril que, desde la época colonial y para el transporte del cobre, atraviesa el país desde el norte hasta el actual Zimbabue. Aunque en menor medida que otros países del África austral, la población zambiana ha sufrido los estragos del VIH/sida y sus efectos sociales y económicos. Después de activas medidas de contención y tratamiento, la prevalencia seropositiva tiende a disminuir. El ritmo de crecimiento demográfico anual vuelve a situarse estos últimos años por encima del 3%, entre los más altos del África subsahariana.

El IDH de Zambia ha progresado desde 0,422 en 1980 a 0,586 en 2014, con mayor rapidez en el período más reciente (2000-2014), y se sitúa algo por encima de la media subsahariana. Han mejorado los indicadores de salud y educación pero sin llegar a acercarse a los Objetivos del Milenio 2015 en áreas como la mortalidad materna e infantil o el acceso al agua potable. Zambia ha experimentado un crecimiento medio anual del PIB de un 5,9% entre 2000 y 2015 propulsado, sobre todo, por el sector minero y la construcción. A pesar de ese avance macroeconómico, la población del país soporta todavía altos índices de pobreza: en 2015, el 54,4% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza establecida por las autoridades nacionales y el 40,8% estaba en situación de extrema pobreza (CSO 2016), nivel casi similar al 42,7% constatado en 2006. La pobreza, funda-

3. El Copperbelt se sitúa al norte de la actual Zambia y forma parte de la misma región mineralógica que la vecina Katanga (RDC).

mentalmente concentrada en las zonas rurales (más del 85 % de las situaciones de extrema pobreza), se conjuga con una elevada desigualdad (coeficiente Gini de 57,5, estimado en 2010). A pesar de un notable potencial en suelos y clima, la agricultura, que emplea todavía a una mayoría de la población, sigue subexplotada, poco diversificada respecto al cultivo básico (maíz) y dependiente de una pluviometría cuyo déficit ha causado algunas crisis alimentarias.

La ayuda internacional recibida por Zambia ha sido significativa en el pasado: 6,9% de su PIB entre 2002 y 2004 como ayuda no reembolsable (proyectos y apoyo presupuestario), aunque esa proporción ha disminuido fuertemente en los últimos años: el 4,3% del PIB entre 2006 y 2008 y el 1,3% del PIB entre 2012 y 2014, con un aumento paralelo de la asistencia en forma de préstamos.

Zambia ha seguido desde su independencia una trayectoria política relativamente estable, en el marco de un régimen republicano presidencialista. Se han producido tensiones sociales o de poder entre diferentes grupos étnicos,<sup>4</sup> sin que se llegaran a producir los conflictos graves sufridos por otros países africanos. Pero Zambia ha soportado en su historia las consecuencias de conflictos vecinos, en particular las represalias del régimen de *apartheid* sudafricano y del Gobierno racista (1964-1979) de Ian Smith en la antigua Rodesia del Sur, contra los que el primer presidente Kenneth Kaunda adoptó una posición firme. Además de atentados en su territorio, Zambia vio cerradas sus vías de transporte hacia el sur, importantes para la exportación del cobre.<sup>5</sup> Al régimen de partido único (UNIP) y orientación socialista del presidente Kaunda lo sucedió en 1991, después de elecciones multipartidistas, un Gobierno de orientación liberal presidido por F. Chiluba, fundador del Movement for Multi-party Democracy (MMD), que privatizó las minas anteriormente nacionalizadas. Desde entonces, se celebran regularmente elecciones que han permitido también una alternancia de partidos políticos en el poder.<sup>6</sup> Esa relativa estabilidad democrática, un respeto básico de las libertades civiles y los esfuerzos paulatinos de mejora del sistema público hacen que Zambia tenga una notación superior a la media subsahariana en los numerosos indicadores internacionales de gobernanza que han proliferado estos últimos años.<sup>7</sup>

Las políticas públicas seguidas en Zambia respecto a su sector minero se van a examinar recorriendo la «cadena de valor» del recurso; es decir, las distintas fases de la generación, reparto, gestión y utilización final de la renta extractiva. De forma sintética, se pueden considerar tres grandes áreas de decisión política: a) la asignación de los derechos de extracción a entes públicos o privados, b) el marco legal, contractual y fiscal sobre el sector minero y c) la gestión pública de los ingresos mineros: consumo versus ahorro, gasto social e inversión productiva.

4. Los grupos étnicos con mayor peso demográfico son el Bemba (21% de la población en 2010) y el Tonga (13,6%); la proporción de los otros grupos (Chewa, Lozi, Nsenga, Tumbuka o Ngoni) resulta inferior al 10%.
5. Frente a esa situación de bloqueo del transporte por el sur, la República Popular China construyó desde 1970 la línea de ferrocarril Tazara (1860 kilómetros) que permitía conectar el norte de Zambia con el puerto tanzano de Dar-es-Salaam.
6. El MMD retuvo el poder hasta 2011. Su liderazgo fue asumido por los presidentes L. Mwanawasa (2002-2008) y R. Banda (2008-2011). La oposición del Patriotic Front (PF), encabezada por M. Sata, ganó las elecciones en 2011. Debido a la muerte de M. Sata, nuevas elecciones presidenciales anticipadas tuvieron lugar a principios de 2015, también ganadas por el candidato del PF, E. Lungu.
7. Se hace referencia a los WGI del Instituto del Banco Mundial, al CPI de Transparencia Internacional, a los índices de transformación BTI o del Foro por una Nueva Gobernanza, etcétera.

## 2.2. Asignación de los derechos de extracción a entes públicos o privados

Una decisión fundamental es la de optar por una explotación pública nacional o por negociar un acuerdo contractual con compañías privadas. Se trata de una decisión política que puede estar condicionada por factores económicos y técnicos (capacidades financieras y tecnológicas disponibles) y comportar, en cada opción, ventajas o desventajas potenciales. En Zambia, entre los años 1970 y 2000 (ciclo Kaunda-Chiluba), tuvo lugar una secuencia de nacionalización-privatización minera, con una clara connotación ideológica. Acorde con su orientación intervencionista, el Gobierno del presidente Kaunda emprendió la nacionalización de las minas pocos años después de su instalación. En el período de más fuerte influjo neoliberal (consenso de Washington), las instituciones de Bretton Woods indujeron la privatización de empresas estatales, incluyendo las mineras, dentro del marco de sus programas de reforma y ajuste estructural. En un contexto de crisis económica y financiera acentuada por el declive de los precios del cobre,<sup>8</sup> se pretendían esencialmente objetivos de consolidación fiscal pública y de atracción de inversores privados. En particular el Banco Mundial fue muy explícito en el diseño de las opciones de privatización minera e influyó fuertemente en las decisiones adoptadas en Zambia y otros países (World Bank 1992; 1996). Si la privatización (1996-2000) de los activos del ente estatal (ZCCM, Zambia Consolidated Cooper Mines) contribuyó a acrecentar en años posteriores la inversión y la producción minera (esta última triplicada desde el año 2000), implicó, sin embargo, unas condiciones (en especial fiscales)<sup>9</sup> muy desfavorables para el interés público nacional. Esas condiciones tuvieron más tarde que ser objeto de sucesivas rectificaciones políticas.

En un escenario privatizado, subsiste la opción de participación estatal en el capital de las compañías privadas, lo que posibilita una primera modalidad de captación pública de la renta extractiva. Esa fue la vía adoptada en Zambia en el proceso de privatización, con la negociación de una participación minoritaria en el capital de las sociedades creadas por los compradores de las minas. Esa participación, gestionada por una reconvertida ZCCM (ahora ZCCM-IH; IH = Investments Holdings) varía entre un 10 y un 20% según sociedades. Se ha criticado, sin embargo, a ZCCM-IH por operar fuera del presupuesto público, con bastante opacidad en sus actividades y en sus relaciones contractuales con las sociedades mineras (Conrad 2012).

## 2.3. Marco legal y fiscal sobre el sector minero

Las legislaciones nacionales sobre los sectores extractivos han experimentado cambios y reformas sustanciales en las últimas décadas en muchos países. Las primeras reformas se impulsaron desde el ya mencionado paradigma liberal. Su propósito principal era

8. Los precios del cobre en los mercados internacionales comenzaron a declinar hacia 1975, poco después de la primera etapa de nacionalización minera, y alcanzaron su nivel más bajo en la época en la que se produjo la privatización.
9. El nivel de la regalía minera en los acuerdos de privatización queda, por ejemplo, en el 0,6% del valor del mineral extraído, cuando la Ley Minera adaptada en 1995 lo había establecido en el 3%.

el de adaptar y liberalizar las normas nacionales (sociales, fiscales, licencias, etc.) para atraer más inversión privada. En África y América Latina, la mayor parte de países productores revisaron sus legislaciones mineras entre 1990 y 2000 (Campbell 2003; Sánchez-Albavera, Ortiz y Moussa 1998). Fue también el caso de Zambia con la Ley Minera aprobada en 1995.

Esos marcos liberalizados han sido, sin embargo, cuestionados en reformas posteriores. El crecimiento notable a partir de los primeros años de este siglo, tanto de la producción como de los precios de las materias extractivas, el impacto mitigado de ese *boom* sobre las economías y finanzas públicas de los países productores, así como la escasa atención previa a otras repercusiones (sociales o medioambientales) de las inversiones extractivas, han hecho reconsiderar las legislaciones precedentes. En África se ha intentado, al mismo tiempo, armonizar a nivel regional (Ecowas o SADC)<sup>10</sup> los marcos legales nacionales para, entre otras cosas, evitar la competencia entre países en la atracción de inversores.

Con cierto retraso respecto al *boom* en los mercados del cobre, esa revisión del marco legal se produce en Zambia en 2008, con la adopción de una nueva Ley Minera y de una reforma de la legislación fiscal destinada a conseguir un reparto más equilibrado de la renta minera. La Ley Minera de 2008 reordena las normas de concesión de licencias de prospección y de producción, refuerza las obligaciones en materia medioambiental e introduce una preferencia genérica de contratación de personal, productos y servicios locales (zambianos). De forma casi simultánea (abril de 2008), el Gobierno modifica de manera bastante radical el régimen fiscal para el sector minero, con medidas como la subida del impuesto sobre beneficios de las sociedades mineras, la restauración de la tasa de regalía al 3% y, sobre todo, la introducción de la llamada *windfall tax* para captar ganancias extraordinarias en caso de precios elevados. Esta última medida, diseñada con cierta precipitación, fue suspendida en la Ley de Presupuestos de 2009 por la fuerte presión de las compañías y por una evolución temporal bajista del mercado del cobre ligada a la coyuntura de crisis internacional (segundo semestre de 2008). Sin embargo, nuevas medidas fiscales fueron adoptadas en las leyes de presupuestos de 2012, 2013 y 2015; en particular, la subida de la tasa de regalía, a la que se ha pretendido convertir, de nuevo con algunos titubeos, en el elemento principal del régimen fiscal.

Esa propensión hacia la regalía refleja el dilema de muchos países mineros respecto a la estructura de su fiscalidad, principal vía de captación pública de la renta minera. Esa estructura suele, en general, apoyarse en el instrumento de las regalías, al mismo tiempo que en el de la imposición sobre los beneficios. El primero es más fácil de administrar y controlar en la medida en que se basa en las ventas de las compañías mineras (precios<sup>11</sup> y cantidades), aunque no permite captar la totalidad de las ganancias en el caso de

10. Ecowas (Economic Community of West African States) y SADC (South African Development Community) son organismos de cooperación e integración regional en África del oeste y austral, respectivamente. Zambia forma parte de la SADC. Sería, por ejemplo, importante alguna armonización en el marco legal/fiscal minero por parte de Zambia y de la República Democrática del Congo, que comparten un área cuprífera en la que operan los mismos inversores internacionales.

11. En Zambia, como en otros países, la regalía se basa en precios de referencia internacional (London Metal Exchange), lo que simplifica su base de cálculo.

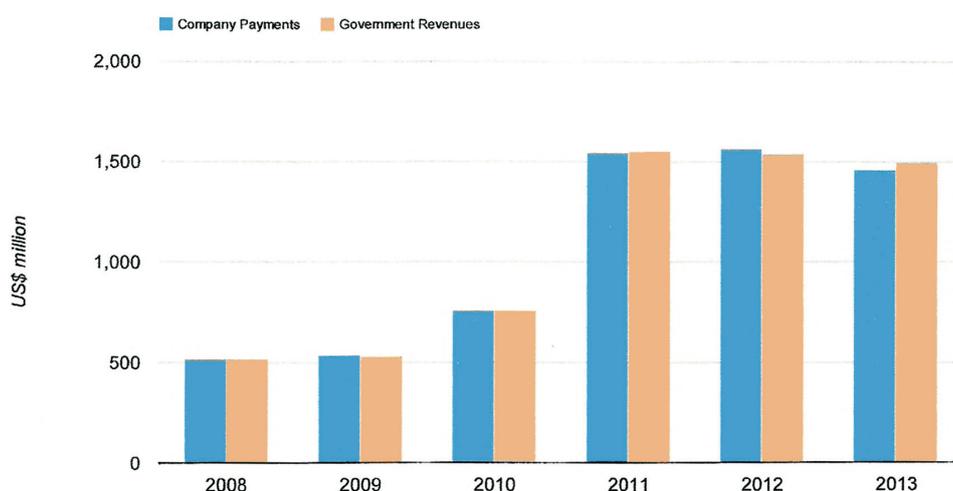
*boom* comercial y puede provocar el abandono de empresas poco rentables en el caso contrario. El segundo instrumento (imposición sobre beneficios) implica una gestión más compleja, ingresos públicos más inestables y se presta también a manipulaciones contables de ingresos y gastos por parte de las compañías.

Uno de los métodos usuales de manipulación es el de los llamados «precios de transferencia» que encubren operaciones (de compra, venta o servicios) a precios falseados entre la compañía en cuestión y otras empresas del mismo grupo en otros países. Ello permite colocar los márgenes beneficiarios en jurisdicciones nacionales con fiscalidad más benevolente que la del país productor. En Zambia, el abultado caso de evasión fiscal por ese método, descubierto por una auditoría independiente de la filial de una multinacional minera (Mopani, con mayoría de Glencore), puso de manifiesto la amplitud del problema.<sup>12</sup>

## 2.4. Gestión pública de los ingresos mineros

Después del examen de la trayectoria legal y política de Zambia en materia minera en los últimos quince-veinte años, las dos preguntas que lógicamente se plantean son: qué resultados se han conseguido en términos de ingresos públicos y cómo se han gestionado y utilizado esos ingresos.

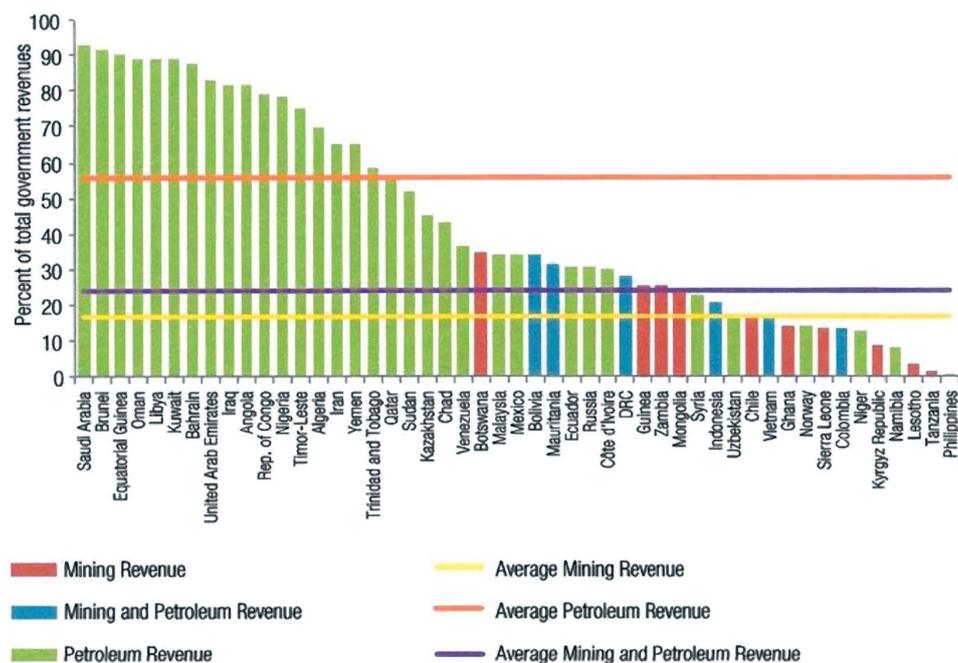
Una información fiable sobre la primera cuestión es la facilitada por los informes de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE), actualmente disponibles hasta 2013. Los datos del período 2008-2013 se representan en el gráfico 1. Hay que tener en cuenta que esos datos incluyen pagos por las compañías mineras por todos los conceptos (IVA, retenciones fiscales a los empleados, dividendos a ZCCM-IH, etc.), aunque en buena parte (70%) se derivan de sus obligaciones tributarias directas explícita-



**Gráfico 1**  
Zambia: pagos de las compañías extractivas  
Fuente: ITIE, informe Zambia (2013).

12. El Gobierno zambiano había comenzado a introducir desde 1999 disposiciones generales sobre «precios de transferencia» en su legislación fiscal (Income Tax Act), siguiendo los principios de la OCDE (*arm's length*), pero esas disposiciones no estaban suficientemente detalladas y son, en general, de aplicación y control difícil en la práctica. El proceso BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) patrocinado por la OCDE, que pretende reforzar la acción contra esas prácticas evasivas a nivel internacional, debería todavía demostrar su utilidad efectiva en lo que concierne a los países en desarrollo (OCDE 2014).

das en el subepígrafe anterior (regalías e impuesto sobre beneficios). Resalta, en todo caso, la fuerte progresión de los pagos desde 2011, en la que se conjugan aumentos de producción y de precio de exportación, así como el efecto de las medidas fiscales adoptadas desde 2008. Los datos ITIE para 2014 reflejan todavía un nivel elevado de ingresos totales procedentes del sector minero. Pero la tendencia bajista en el mercado del cobre ha afectado ya a estos ingresos en el período más reciente.



**Gráfico 2**

Ingresos extractivos sobre ingresos públicos totales (%)

Fuente: IMF (2014).

Según la contabilización ITIE indicada, el nivel de ingresos mineros alcanzado estos últimos años representa cerca del 30% de los ingresos públicos totales (poco más del 20% si solo se consideran las mencionadas obligaciones directas de las compañías), lo que representa un fuerte crecimiento respecto a un promedio inferior al 5% en el período 1998-2011. Ese nivel sitúa a Zambia en una posición comparativa más cercana a la de sus vecinos próximos (Botswana y RDC) y a la de otros países mineros africanos (Guinea o Ghana) (véase gráfico 2). Pero esa progresión se ha constatado en un corto período reciente, lo que limita hasta cierto punto un examen cabal de la gestión de esos nuevos fondos públicos. Hay, sin embargo, elementos resaltables en las políticas seguidas, teniendo en cuenta además la circunstancia de la llegada al poder en 2011 del partido de la oposición, PF:

- No se ha pretendido crear reservas para estabilizar el presupuesto en caso de cambio desfavorable en los precios del mercado del cobre. Al contrario, el Gobierno ha seguido una

política muy expansiva de gasto público, lo que ha comportado un déficit fiscal creciente (hasta el 8% del PIB en 2015). El fuerte aumento del gasto presupuestario ha englobado tanto gastos corrientes como inversión pública (en especial, carreteras), aunque el crecimiento de los primeros ha sido particularmente importante.

- Los gastos corrientes más favorecidos han sido las remuneraciones del personal público y los subsidios a la producción agrícola (sobre los *inputs* y precios de venta) y al consumo (combustibles). La masa salarial pública se duplicó entre 2011 y 2014 (representando el 9,6% del PIB ese último año y el 57% de la recaudación fiscal). El coste total de los subsidios absorbió un 17% de la recaudación fiscal, como media en los años 2013 y 2014, representando en ese período el 2,8% del PIB (1,5% de media en 2008-2010).
- Los subsidios agrícolas pueden considerarse desde diferentes ángulos: por un lado, resulta evidente que en un país como Zambia, con problemas potenciales de inseguridad alimentaria, el desarrollo de la producción agrícola es fundamental. Sin embargo, más que en una necesaria diversificación, ese desarrollo se ha focalizado en la base productiva tradicional (maíz), muy dependiente de las lluvias, lo que puede no ser sostenible a medio-largo plazo. Por otro lado, los principales beneficiarios de esos subsidios son los agricultores de nivel medio y no los campesinos pobres.
- En cuanto al gasto público social (educación o salud), se puede constatar un aumento ligero de las dotaciones porcentuales sobre el total de gastos. Sin embargo, el reparto de esos gastos sociales entre zonas y comunidades del país sigue siendo desequilibrado: los servicios educativos o sanitarios se concentran en las zonas urbanas y son muy escasos en las zonas rurales y alejadas, donde la pobreza es mucho más alta. Por lo que se refiere a la protección social de las categorías más vulnerables (transferencias monetarias), aunque su financiación ha aumentado con el Gobierno de PF, queda todavía a un nivel marginal del presupuesto (0,6% de la recaudación fiscal en 2013-2014), alcanza tan solo a una fracción minoritaria (13% en 2014) de la población en pobreza extrema y debe ser desarrollada con ayuda exterior.
- La fuerte inversión en carreteras y otras infraestructuras de transporte (ferrocarril) puede estar bien justificada en un país enclavado y con extenso territorio como Zambia, que necesita incentivar actividades económicas y comerciales distintas a la minería. Como otras inversiones públicas en países en desarrollo, tendría que estar acompañada de la suficiente capacidad pública de planificación y gestión económica/técnica, así como por un sector constructor privado capaz de absorber

esa inversión. El Gobierno de Zambia ha lanzado desde 2012 un ambicioso programa de carreteras en cinco años (Link Zambia 8000), con fuerte financiación pública (18% de la recaudación fiscal en 2014 y 2015). Aunque se estima que podría asegurar efectos socioeconómicos positivos a territorios alejados y desfavorecidos del país (Zipar 2014), el programa es gestionado por una agencia pública (Road Development Agency, RDA) que parece no tener la capacidad adecuada para gestionar y controlar un gran volumen de operaciones. En ausencia de empresas locales de suficiente envergadura, la mayor parte de los contratos de obra son atribuidos a empresas extranjeras, especialmente chinas.

- Otro sector clave para el desarrollo de las actividades productivas del país es el energético. Su insuficiente suministro dificulta a menudo el funcionamiento regular de empresas; en particular, manufactureras o de servicios. Es otra de las prioridades del Sexto Plan Nacional de Desarrollo 2013-2016 que ha programado inversiones para aumentar la capacidad de generación eléctrica, aprovechando el fuerte potencial hidroeléctrico de Zambia y un aumento en la extracción de carbón; en ambos casos, esas intervenciones se realizan con fuerte implicación financiera de países Brics (China e India) y de empresas constructoras del mismo origen.

### 3

## **Factores influyentes en la orientación y eficacia de las políticas seguidas en Zambia**

### **3.1. Respuesta doméstica a riesgos económicos externos**

La evolución económica de Zambia en las últimas décadas ha estado condicionada por la volatilidad de los precios internacionales de su principal recurso extractivo (cobre). Esa volatilidad, intrínseca de los mercados de productos mineros, ha sido considerada por algunos autores (Van der Ploeg y Poelhekke 2008) como el principal canal explicativo de la «maldición del recurso» en el plano económico, dada la inestabilidad macroeconómica y presupuestaria que provoca. En Zambia, los períodos de precios deprimidos del cobre han coincidido con momentos de posicionamiento crítico del sector minero en la economía nacional: pocos años después de la nacionalización de las minas (años setenta), durante su privatización en los años noventa y, brevemente, después de la reforma fiscal de 2008. Los períodos transitorios de *boom*, como el iniciado en la primera década de este siglo, han producido un crecimiento macroeconómico que no ha reducido de forma significativa la pobreza. Tampoco

ha comportado un incremento destacable del empleo, dada la estructura intensiva en capital de la industria minera. Ha habido en esos períodos algunos síntomas de «enfermedad holandesa», como la absorción de recursos internos por el sector extractivo y el no transable de la construcción.<sup>13</sup> Esos efectos habrían quedado, sin embargo, aminorados por la configuración de la propiedad minera: la retención y repatriación de buena parte de la renta extractiva por parte de los inversores extranjeros habría limitado la aparición de un ingrediente clave de la «enfermedad», la apreciación del tipo de cambio real (Gondwe y Mulenga 2014).

Como en otros países, la volatilidad de precios y la consiguiente de los ingresos públicos ha estado asociada en Zambia a un endeudamiento excesivo: por un lado, por las previsiones demasiado optimistas de ingresos fáciles en los años de bonanza y el uso del recurso extractivo como garantía colateral y, por otro, por la dificultad de reducir el nivel de los gastos estatales en los períodos de contracción. Esa pauta se ha repetido en el período más reciente. El contexto con el que se encuentra el nuevo Gobierno en 2011 era muy favorable: precios altos del cobre, ingresos públicos mineros en rápida expansión y deuda exterior fuertemente reducida por las iniciativas internacionales PPME e IADM.<sup>14</sup> Como ya se ha indicado, la línea seguida ha sido la de una fuerte expansión del gasto público, con las motivaciones políticas que se explican en el subepígrafe siguiente. No se ha introducido, como se propone en la Visión Minera Africana, un mecanismo de estabilización de ingresos (fondo de reserva), alimentado en los períodos favorables y utilizado en los desfavorables, que habría ayudado en la fase actual de declive de precios del cobre. Con menos ingresos y una necesidad política de mantener determinados gastos, se está produciendo actualmente un aumento del déficit fiscal y del endeudamiento estatal<sup>15</sup> que puede afectar a medio plazo a la financiación de las políticas públicas.

13. La minería, la construcción y el turismo son los únicos sectores que crecieron en su contribución relativa al PIB en la primera década de este siglo. El empleo formal en la minería y la construcción también creció entre el año 2000 y 2012 (93 y 165%, respectivamente; CSO 2013), aunque el aumento de la producción de cobre en ese período fue aún mucho mayor (204%, World Mining Data).

14. Las iniciativas Países Pobres Muy Endeudados (PPME) e Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) hicieron que la deuda externa de Zambia pasase de representar el 178% del PIB en 2002 al 10,6% en 2010. Se estima que alcanzará el 27,7% del PIB al final de 2016 (+13,3% de deuda doméstica).

15. Aparte de la financiación de países Brics para proyectos de inversión, Zambia se ha endeudado en el mercado de eurobonos (750 millones de dólares en 2012 y 1000 millones de dólares en 2014).

### 3.2. Factores políticos e institucionales endógenos

El beneficio potencial que Zambia hubiera podido obtener del *boom* comercial de la primera década de este siglo estuvo fuertemente restringido por las condiciones contractuales de los acuerdos de privatización que concedían muy amplias ventajas fiscales a las compañías inversoras. Solamente a partir de 2008 el Gobierno zambiano adopta medidas legales y fiscales para reequilibrar los intereses públicos y privados implicados en el sector extractivo. Aunque esas medidas eran absolutamente necesarias y han producido resultados globales favorables, los vaivenes señalados para algunas de ellas (*windfall taxes* o tasas de regalía) denotan también una cierta fragilidad en el diseño y planificación del régimen fiscal.

Los efectos de esas reformas sobre la capacidad financiera pública se constatan a partir de 2011 en los términos que ya se han indicado. Se puede decir que se materializa así el primero de los

requisitos evocados en la introducción a este trabajo (captación pública equilibrada de la renta extractiva). Pero ¿qué decir del segundo?: ¿ha contribuido al desarrollo la utilización de esos nuevos ingresos públicos? Las pautas seguidas estos últimos años ofrecen «luces y sombras», con predominio de las últimas.

El uso de la renta extractiva que recibe un país, cuando esta es significativa en relación con su economía y su presupuesto público, plantea diferentes dilemas a gobernantes que, se presume, asumen un objetivo de servicio al interés nacional. Una primera decisión es la de su reparto entre ahorro y consumo (gasto público corriente), lo que en cierta manera conlleva una asignación intertemporal entre generaciones actuales y futuras. Una cierta proporción de ahorro se considera conveniente, en primer lugar, para estabilizar el presupuesto, como ya se ha señalado; también para compensar la pérdida de riqueza nacional que implica la extracción del recurso, haciendo que este último permita la creación de otro tipo de riqueza: reservas financieras, infraestructuras públicas o capital humano. Bastantes países con recursos extractivos<sup>16</sup> han constituido fondos de reserva financiera (en divisas) que, además de estabilizar, tienen una función de ahorro más permanente (a algunos se los ha llamado «fondos para las generaciones futuras»). Sin embargo, en los países más atrasados, con capital productivo (infraestructuras) y humano deficientes, se considera que la prioridad debe ser la de invertir el ahorro localmente, para incrementar esos activos nacionales. Por otra parte, la población (generaciones actuales) de países como Zambia soporta niveles elevados de pobreza, por lo que una parte del gasto público adicional proveniente de la renta extractiva debería dedicarse a reducirla.

Las decisiones adoptadas en Zambia ante esos dilemas han reflejado dos opciones prioritarias: la de un gasto corriente destinado a satisfacer a determinados sectores de la población, sin impacto sustancial sobre la pobreza, y la de la inversión en infraestructuras físicas, con muy amplio recurso a capacidades financieras y técnicas exteriores. Detrás de esas decisiones subyacen condicionantes políticos e institucionales que se examinan a continuación.

### **Política pública y ciclo electoral**

Se ha considerado (Collier y Chauvet 2009) que, en países en desarrollo que alcanzan un nivel aceptable de credibilidad electoral, el efecto de la competición electoral sobre la política económica se articula en tres fases: la previa a las elecciones, con anuncios a corto plazo (del Gobierno o de la oposición) destinados a satisfacer al electorado o a parte de él; la subsiguiente, en la que el Gobierno elegido está condicionado por la repercusión de los anuncios o medidas preelectorales, a menudo de coste elevado, y una intermedia, la única potencialmente fructífera, en la que es posible adoptar decisiones gubernamentales de interés nacional a medio-largo plazo. Ese proceso, que con modalidades algo más sofisticadas se consta-

16. Un mecanismo de estabilización presupuestaria particularmente sofisticado es el de Chile, país también afectado por la volatilidad de los precios del cobre. Pero, en el entorno de Zambia, hay países como Botsuana que también gestionan un fondo de reserva (Pula Fund) que, como los fondos chilenos, funciona tanto como estabilizador que como ahorro intergeneracional. Al invertirse en divisas, esos fondos pueden también contribuir a contener la tendencia a la revaluación del tipo de cambio real.

ta también en bastantes países desarrollados, se ha producido en Zambia de forma visible, en particular en la época más reciente que se está examinando.

Ante las elecciones presidenciales celebradas en 2011, el candidato más fuerte en la oposición era M. Sata, líder del PF.<sup>17</sup> En sus diez años de existencia, ese partido había desarrollado su base de apoyo sobre el descontento de categorías relativamente desfavorecidas de población urbana (jóvenes desempleados o funcionarios y jubilados con bajas remuneraciones/pensiones), al mismo tiempo que sobre un grupo étnico (bembas), de composición más bien rural en las regiones del norte de Zambia. Podría hablarse de una estrategia política de combinación de varias bases electorales que algunos han calificado de etnopopulista (Cheeseman y Larmer 2011), dirigida a responder a los intereses inmediatos de determinados grupos de electores, tanto urbanos como rurales. Junto a críticas al peso e injerencia de los inversores extranjeros (*foreign infectors*), en particular chinos, los anuncios de creación masiva de empleos, de incremento de subsidios y remuneraciones jalonaron la campaña del PF. Una vez en el poder, el Gobierno de Sata asumió la realización de la parte de sus promesas que estaban a su alcance, con una política de subsidios al consumo y a la producción (agrícola) y la subida general de salarios públicos (junto con la cobertura de un déficit creciente en el fondo de pensiones públicas); se dedicó a ese tipo de gasto público una porción destacable de los nuevos ingresos que el sector minero iba generando. El efecto ya indicado de expansión del gasto (déficit público creciente) y la perspectiva menos favorable en el mercado del cobre hicieron que el Gobierno del PF anunciase medidas de reducción de subsidios y de contención de la masa salarial pública a partir de 2014. Estaríamos en la fase intermedia mencionada del ciclo electoral, propicia a una política más acorde con el desarrollo. Sin embargo, el presidente Sata muere en octubre de 2014, lo que abre otra nueva larga fase de ciclo electoral: elecciones anticipadas a principios de 2015 y elecciones regulares mantenidas para 2016. Las consecuencias de ese escenario son manifiestas: entre octubre de 2014 y enero de 2015 (una semana antes de la jornada electoral) el Gobierno interino baja en más de un 30% el precio de los combustibles, con financiación sobre el subsidio presupuestario;<sup>18</sup> en octubre de 2015, el mismo Gobierno del PF (ganador en enero) acuerda un incremento entre el 9 y el 29% de los salarios del personal estatal.

Aunque ese rentismo «social» se ha ido agudizando en el marco de la competición electoral democrática y de la mejora de la posición financiera pública, su origen se remonta al régimen anterior de partido único (UNIP) que, en la corta época de bonanza minera, inició una política de expansión del consumo público y de inversiones inadecuadas, en la que utilizó también a la ZCCM (ente estatal minero) como instrumento de patronazgo político (Sardanis 2003). Los Gobiernos posteriores del MMD (1991-2011) también

17. Sus discursos inflamados y críticas agresivas contribuyeron al mote periodístico de King Cobra, que se aplicaba a Michael Sata.

18. La depreciación de la moneda nacional (*kwacha*) había neutralizado el potencial beneficio del descenso en ese período de los precios internacionales del petróleo.

practicaron métodos clientelares, en particular a favor de intereses agrícolas en sus zonas de apoyo electoral, aunque sus posibilidades financieras eran más restringidas.

El interés político en el medio agrícola tiene una explicación demográfica. La agricultura emplea todavía a un 67% de la población activa zambiana. Aunque los subsidios no alcanzan más que a una fracción limitada de agricultores y se concentran en los de nivel medio (más de dos hectáreas de propiedad) (Mason y Jayne 2013), los Gobiernos en el poder han considerado que pueden ser un adecuado mecanismo clientelar. El mismo planteamiento de peculiar racionalidad «política» ha debido realizarse con los subsidios al consumo urbano de tipo universal (combustibles),<sup>19</sup> a pesar de su carácter también socialmente regresivo. La inclinación presupuestaria a favor de los empleados públicos, de efecto muy directo sobre sus ingresos, puede responder a otras razones (fidelización), aunque también a las electorales (representan el 5% de la población activa, pero su estatus les otorga influencia sobre otras categorías sociales).

### **Consistencia institucional y capacidad de la Administración estatal**

La calidad de un sistema democrático depende tanto de la credibilidad de sus procesos electorales como de los mecanismos de supervisión y control al Ejecutivo durante los períodos en los que este ejerce el poder. En Zambia las elecciones vienen realizándose dentro de estándares políticos aceptables. Sin embargo, como en otros países africanos (y no africanos), la deficiencia reside en la debilidad de las instituciones que deben fiscalizar la gestión pública en el plano político, judicial y financiero (Collier 2014), contrapesando el poder del Ejecutivo. Además de un Parlamento proclive a apoyar las decisiones de corte populista del Gobierno, las interferencias de este último en el poder judicial han sido bastante habituales. Aunque la autoridad de control financiero (auditor general) ha ampliado sus misiones y actividades, no tiene medios suficientes para ejercer una fiscalización amplia y sistemática de la ejecución presupuestaria y de la gestión de los entes públicos, detectando en su caso prácticas corruptas o irregulares.<sup>20</sup> Los otros contrapesos no públicos (media o sociedad civil) son a menudo coartados por el Ejecutivo.

Se trata de cuestiones que entran ya de lleno en el ámbito de la solidez de la gobernanza pública que, como ya se ha indicado en el epígrafe 1, es considerada como condición esencial para que los recursos extractivos contribuyan al desarrollo. El problema más sensible y deplorado ha sido el de la corrupción pública, que alcanzó una escala considerable en torno al presidente Chiluba (1991-2002) que sucedió a K. Kaunda. La corrupción no es algo que se pueda atajar de forma radical en el contexto de un país como Zambia, con hábitos arraigados de corrupción en algunas esferas públicas y prácticas de soborno por parte de empresas extranjeras (OCDE 2012).<sup>21</sup> Se reconoce que el Estado ha hecho esfuerzos legales e

19. Se ha pretendido también subvencionar el consumo de harina de maíz por la población urbana, con precios rebajados de venta de la Food Reserve Agency a las empresas harineras formales; aparte de su coste presupuestario adicional, ese subsidio ha sido poco efectivo en su transmisión a los consumidores por la estructura oligopolística del grupo harinero. Suprimido en 2014 junto al subsidio al combustible, ambos han sido readaptados en 2015.
20. Algunas de las actuaciones recientes del auditor general (sobre la Road Development Agency o la ZCMM-IH) han sido, sin embargo, muy útiles.
21. El informe de la OCDE «International drivers of corruption: a tool for analysis» publicado en 2012 estudia el caso de Zambia, en el cual se constata la propensión al soborno por parte de firmas internacionales en áreas como el acceso a licencias mineras, la adquisición de tierras y la contratación pública.

22. El CPI (Corruption Perception Index) elaborado por Transparencia Internacional pasó para Zambia del 28% en 2008 (posición 115.<sup>a</sup> sobre 180 países) al 38% (posición 85.<sup>a</sup> sobre 175 países) en 2014.
23. Un problema esencial que ITIE no puede llegar a tratar es el de los flujos financieros ilícitos (FFI) originados en los sectores extractivos de los países en desarrollo, en particular, por evasión fiscal por parte de las compañías multinacionales, muchas veces a través de los llamados «precios de transferencia» (caso mencionado Mopani en Zambia).
24. Las prácticas de «pequeña corrupción» parecen frecuentes en algunos sectores de la Administración pública zambiana (Policía, educación, salud, etc.), con cierta reducción en los últimos años (Transparency International-Chr Michelsen Institute 2014).
25. Como ya se ha indicado, la expansión extractiva no ha conllevado la de otros sectores de la economía zambiana, con excepción de la construcción. Contrariamente a otros países africanos (Nigeria, Ghana, Guinea o Angola) y a pesar de la voluntad expresada en la Ley Minera de 2008, Zambia no ha adoptado medidas legales directas sobre contratación local por parte de las compañías extractivas, dentro de lo que se vienen llamando políticas de «contenido local». Su objetivo es asegurar la participación de empresas locales en el valor añadido de las producciones extractivas, sea en la fase de aprovisionamiento de bienes o servicios o en la de transformación/comercialización del producto. Sin embargo, algunas reglas establecidas en el marco de la OMC-Organización Mundial del Comercio (MIC, Medidas de inversión relacionadas con el comercio) pueden dificultar la adopción de normas nacionales que favorezcan el «contenido local» (United Nations Conference on Trade and Development 2007).

institucionales para reducirla, aunque son todavía insuficientes (Transparency International-Zambia 2012). De hecho, Zambia ha mejorado en los índices sobre corrupción que publica anualmente esa organización.<sup>22</sup> En el ámbito específico de los recursos extractivos, Zambia alcanzó el estatuto de país conforme ITIE en 2012 y ha publicado informes reconciliados de pagos del sector extractivo hasta el ejercicio 2014. Pero es bien sabido que ITIE no puede entrar en serio en cuestiones como la adjudicación competitiva y transparente de licencias y contratos, el respeto efectivo del marco legal, contractual y fiscal por parte de las compañías<sup>23</sup> y, aún mucho menos, en la gestión pública de los ingresos procedentes de la industria extractiva.

Algunas de las circunstancias que se han señalado tienden a indicar que no es que las instituciones en Zambia hayan empeorado con el recurso extractivo, como han pretendido algunas tesis de la «maldición», sino que es su calidad insuficiente la que limita el beneficio efectivo proporcionado por ese recurso. Y esa deficiencia institucional tiene varias vertientes. Está, en primer lugar, la adhesión a veces limitada a principios de moral e integridad pública, lo que puede implicar actitudes y comportamientos en los diferentes niveles de la Administración estatal que tienen consecuencias no solo en el coste y eficacia de las políticas nacionales, sino también en el acceso y calidad de los servicios públicos a los ciudadanos.<sup>24</sup> A esto se yuxtapone un problema de motivación de los funcionarios públicos cuyo tratamiento requeriría medidas incentivadoras, más allá de las alzas salariales que se han decidido estos últimos años.

Pero otra vertiente de la calidad institucional es más «técnica», a veces acoplada a la que se acaba de explicar. La fuerza de las instituciones y de los servicios públicos necesita recursos (humanos, materiales, tecnológicos, etc.) que, en bastantes casos, no están disponibles al nivel adecuado en países poco desarrollados como Zambia. Se trata de dificultades y carencias para planificar, gestionar y supervisar con el rigor necesario diferentes ámbitos de la política pública. Se pueden, por ejemplo, mencionar déficits de capacidad y eficacia en áreas relacionadas con el objeto de este trabajo: el sistema nacional de información geológica, importante para la negociación con los inversores extranjeros, la administración de la participación pública en las sociedades mineras (ZCCM-IH) o la gestión del sistema fiscal, clave para materializar los ingresos públicos potenciales. En esas y otras áreas de la gestión pública, se han emprendido reformas que van a requerir tiempo para ser plenamente efectivas.

Esas limitaciones afectan también a la otra prioridad de gasto público que las autoridades zambianas han asumido estos últimos años: la inversión en infraestructuras físicas (transporte o energía). Dada la incidencia limitada del sector extractivo sobre el empleo y la economía local,<sup>25</sup> no se puede cuestionar el interés de esas in-

fraestructuras para la expansión de otras actividades económicas, con un objetivo de diversificación productiva a medio plazo. Es la parte *hard* de una política pública que necesita un integrante *soft* (marco reglamentario y de competencia, incentivos, mecanismos de financiación, etc.), aunque este último no es fácil de encajar en la estructura dual de la economía local zambiana: un sector formal con algunos mercados oligopolizados (Ellis, Singh y Musonda 2010) y un muy amplio sector informal (88% del empleo).

Pero, para que esa inversión pública en infraestructuras sea eficaz, hace falta que existan las funciones, capacidades y dispositivos adecuados en todas las fases del proceso inversor: análisis y selección de proyectos, ejecución, evaluación, etc. Los indicadores disponibles en ese ámbito (IMF 2011) muestran insuficiencias notorias en Zambia, en particular en la fase de ejecución. La ejecución de proyectos de construcción/rehabilitación de carreteras por parte de la agencia estatal responsable (Road Development Agency, RDA) ha sido objeto de serias críticas y recomendaciones por parte del auditor general en lo que se refiere a la gestión financiera y técnica de los contratos. El fuerte retraso en la implementación del programa Link Zambia 8000, lanzado en 2012 para cinco años como buque insignia de la política nacional de inversión pública, denota esas dificultades de gestión: a finales de 2015 solo un tercio de los proyectos previstos de construcción/rehabilitación de carreteras estaban en curso o finalizados. Por otra parte, la ausencia de capacidad privada local para realizar inversiones de ese calibre, en carreteras o en infraestructuras de energía eléctrica, ha conducido a una muy abultada implicación de empresas extranjeras en esos sectores (sobre todo, de países Brics, China, India y Sudáfrica).<sup>26</sup> Esto, si tiene el mérito de cubrir el *gap* local para acometer inversiones estratégicas, puede también crear una forma de dependencia técnica y económica, a menos que las empresas locales puedan integrarse gradualmente en esos procesos de inversión y se beneficien de una real transferencia tecnológica.

### **3.3. Factores institucionales exógenos: implicación de la cooperación internacional, tradicional y emergente**

El proceso de privatización minera estuvo fuertemente promovido y condicionado por las instituciones de Bretton Woods, que utilizaron sus programas de asistencia financiera para ejercer presión sobre la marcha de ese proceso. El Banco Mundial prestó apoyo técnico en las materias legales y financieras relacionadas con la venta de los activos de la ZCCM. Hubo incluso una implicación financiera directa por parte de dos agencias internacionales (Department for International Development-DFID británico y Corporación Financiera Internacional-CFI del grupo del Banco Mundial) en la operación de venta más importante (Konkola). Resulta difícil de entender cómo

26. Del valor total de los contratos formalizados hasta 2015 en Link Zambia 8000, el 77,3% correspondía a empresas chinas, el 15,1% a sudafricanas, el 5,1% a indias y solo el 2,6% a empresas zambianas.

esas agencias e instituciones no trataron de influir en acuerdos con los inversores que resultaron fuertemente desfavorables para el país (Hooper *et al.* 2008).

En años posteriores, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha desempeñado un papel destacado en la financiación de nuevas inversiones privadas mineras. No se puede cuestionar el interés de promover la producción minera zambiana, pero algunas de esas operaciones han provocado serias críticas por parte de la sociedad civil y de la prensa, en particular cuando las compañías financiadas ignoraban sus obligaciones y responsabilidades corporativas (Mopani, caso ya explicado, había recibido una financiación BEI de 48 millones de euros).

Otros apoyos más recientes por parte de la cooperación internacional han tenido un objeto y un enfoque más constructivos para facilitar el provecho que el país debería sacar de sus recursos mineros. Esos proyectos de apoyo han adoptado como objetivo común reforzar las capacidades locales en diferentes áreas de la gestión pública del sector minero en los que se constatan debilidades: sistemas de información geológica y prospección minera (cooperación japonesa, JICA), gestión fiscal, *audit* y verificación económico-financiero de las operaciones de las compañías (cooperación noruega, Norad), monitoreo de la producción minera (Fondo Europeo de Desarrollo o Unión Europea), etcétera.

Otras áreas en las que la ayuda exterior puede tener interés son las relativas a la gobernanza y a la gestión presupuestaria de las rentas extractivas. Hay ámbitos en los que ese tipo de asistencia no presenta complicaciones: varias agencias de cooperación facilitan la participación de Zambia en la iniciativa ITIE, apoyan a las instituciones responsables de la lucha anticorrupción o a las encargadas de supervisar la rendición de cuentas del Ejecutivo (auditor general, Public Accounts Committee del Parlamento), así como a las organizaciones de la sociedad civil que fomentan la participación y el escrutinio ciudadano sobre las cuestiones mineras. El campo más complejo de asistencia es el de la mejora de la gestión de las finanzas públicas, incluyendo la eficacia económica y social del gasto presupuestario. Los programas de apoyo presupuestario (entre un tercio y la mitad del total de la ayuda no reembolsable entre 2007 y 2013) han estado en Zambia acompañados de medidas de reforma de la gestión financiera pública y de apoyos técnicos en ese ámbito. Pero se ha constatado el impacto exiguo de esos programas. Las reformas planteadas, aunque indispensables, implican, en muchos aspectos, cambios en la gobernanza pública que no pueden ser sino paulatinos, paso a paso (De Kemp, Faust y Leiderer 2012). Conforman cambios que necesitan ser plenamente asumidos e «interiorizados» por los servicios públicos nacionales, incluso a nivel local.

Como en otros países africanos, la asistencia de China en el sector extractivo está conectada con sus inversiones en ese sector y

refleja bien un tipo de cooperación en el que se agregan inversiones industriales, la financiación y realización de trabajos importantes de infraestructura pública<sup>27</sup> y ayudas genuinas no reembolsables (asistencia técnica, formación, agricultura y sectores sociales). La creciente inversión minera china ha estado sobre todo sostenida por el grupo estatal China Non-Ferrous Metals Company (CNMC), ya implicado desde 1998 en la compra del lote minero Chambishi durante el proceso de privatización. A diferencia de la mayoría de las compañías mineras, las chinas adoptaron una posición relativamente acomodaticia frente a las reformas fiscales del Gobierno en 2008, mantuvieron su nivel de producción a pesar de la crisis transitoria de los precios del cobre y realizaron nuevas inversiones importantes en 2009 y 2010. Aparte del interés a más largo plazo de la inversión china, se ha interpretado que esa postura se debió también a las relaciones privilegiadas con la cúpula en el poder en la época del Gobierno MMD,<sup>28</sup> a la consecutiva tolerancia oficial en algunas áreas de regulación pública (condiciones laborales y de seguridad o medioambientales) y a la menor presión financiera que soportan esas compañías al financiarse fuera de los mercados internacionales (Haglund 2010).

En congruencia con las posiciones políticas ya evocadas, las relaciones del Gobierno del PF con las empresas mineras chinas han sido más tensas. En 2013 la Zambia Environmental Management Agency (ZEMA) suspendió la licencia de la filial local de CNMC para desarrollar una nueva mina, por la debilidad del proyecto en su vertiente medioambiental y social (reasantamiento de poblaciones afectadas). La misma filial de CNMC anunció en 2015 la suspensión de producción por falta de rentabilidad en una de sus principales minas (Luanshya), lo que provocó una inmediata reacción el Gobierno, con amenaza de retirada definitiva de la licencia minera.

Se puede considerar que la principal iniciativa de cooperación china en relación con la minería ha sido la creación de la primera zona económica multiservicios (MFEZ, Multifacility Economic Zone, según la reglamentación zambiana),<sup>29</sup> creada en 2006 en Chambishi, cerca de la mina de gestión china del mismo nombre, y extendida en 2009 a la capital, Lusaka. El promotor (CNMC) ha sido responsable de la inversión en la infraestructura de esas zonas. Estas últimas tienen el propósito de acoger a firmas (chinas y locales) que se dediquen al procesamiento o reciclaje del mineral (cobre o cobalto), así como al suministro de algunos productos y servicios a las compañías mineras. Aunque podría tratarse de una contribución interesante a la política de «contenido local», la lenta implantación efectiva de empresas, la vinculación predominante de estas con cadenas de suministro chinas y la dificultad de instalación de compañías zambianas (entre otras cosas, por una barrera de inversión mínima fijada en medio millón de dólares) han hecho que se cuestione el impacto real de la iniciativa sobre la economía local de esa iniciativa (Alves 2011).

27. No existe, sin embargo, en Zambia una vinculación directa entre inversión china en recursos extractivos y contrapartida en trabajos de infraestructuras públicas (el llamado «modelo angolano»). La inversión de empresas de otros países Brics en el sector minero zambiano es más reducida y de carácter privado: la multinacional india Vedanta explota una mina importante (Konkola) desde la privatización y la brasileña Vale ha puesto en producción una mina de cobre (Lubambe) desde 2012.

28. La controvertida concesión en 2009 de la licencia minera a una compañía privada china (Zhonghui International Mining Group) ha terminado provocando en 2015 la condena de cárcel por corrupción del que fue ministro de Minas del Gobierno del MMD en esa época, M. Mwale.

29. La denominación específica de la zona multiservicios es Zambia-China Economic & Trade Cooperation Zone (ZCCZ). China ha previsto desarrollar la misma iniciativa en otros países africanos: Mauricio, Egipto, Etiopía, Nigeria y Argelia.

## 4 Conclusiones

Como ocurre frecuentemente al contrastar empíricamente postulados teóricos, algunas de las tesis de la «maldición del recurso» pueden confirmarse en Zambia y otras bastante menos. En el plano político, Zambia ha permanecido bastante estable, en un marco de democracia electoral desde 1991. A pesar de las injerencias étnicas en los partidos políticos y en la competición electoral, no se han producido las consecuencias conflictivas graves que en otros países han sido atribuidas a la pugna por el control del recurso.

Se ha producido un crecimiento macroeconómico rápido en la época del *boom*, impulsado por el propio sector minero y por la construcción, pero ese proceso no ha reducido de forma significativa la elevada pobreza existente en Zambia ni ha diversificado su economía. Los síntomas de «enfermedad holandesa» han sido leves y esporádicos en lo que se refiere a la apreciación del tipo de cambio real, lo que se ha explicado por la abultada retención y expatriación de renta extractiva por parte de los inversores extranjeros. La volatilidad de los precios del cobre ha sido el factor económico exógeno más perturbador, aunque su efecto se ha visto agravado por la falta de una política interna de estabilización presupuestaria.

Como en otros países que han experimentado *booms* de recursos extractivos, el Estado zambiano ha tendido a vivir «por encima de sus medios». En tiempos de expansión de los ingresos públicos (primeros años setenta del pasado siglo y a partir de 2010-2011), los respectivos Gobiernos han seguido una pauta de fuerte aumento del gasto consuntivo y de las inversiones públicas. Estas últimas fueron escasamente eficientes en el primer período mencionado y están siendo problemáticas en el segundo, dadas las capacidades locales limitadas para gestionar (público) y ejecutar (privado) inversiones de fuerte envergadura.

Más que el mecanismo de acaparamiento de renta extractiva por la élite en el poder, existente en otros países, lo que se ha constatado en Zambia, al menos en los períodos de los presidentes Kaunda (1964-1991) y Sata (2011-2014), ha sido una forma de rentismo (*rent seeking*) que podría considerarse «social». La política pública de gasto ha estado destinada a favorecer a determinados sectores de la población con un propósito clientelar. La competencia política democrática instaurada desde 1991 ha acentuado esa propensión, con fines específicamente electorales. En el período más reciente de Gobierno del PF, la política seguida podría identificarse con lo que algunos han llamado «etnopolitismo», al tratar de responder al mismo tiempo a una base urbana desfavorecida y a una base rural con connotación étnica. El efecto más deplorable de esa política, dada la forma como se ha instrumentado (subsidios agrí-

colas y consumo urbano de efecto regresivo), ha sido su irrelevante impacto sobre la pobreza, concentrada en Zambia en el medio rural.

La repercusión de esa gestión pública de corte populista ha quedado reforzada por la debilidad de los contrapesos institucionales sobre el Ejecutivo. Se trata de una faceta primordial de un problema más global: la fuerza y capacidad insuficientes de las instituciones y servicios públicos del país. No es, sin embargo, el recurso extractivo el que ha provocado un deterioro en esos ámbitos, como sostienen algunas tesis de la «maldición». Según los varios indicadores internacionales de gobernanza, se ha constatado, por el contrario, una tendencia gradual de mejora en los últimos quince años, incluso en otra vertiente fundamental del problema: la integridad pública. Zambia es una democracia joven, en la que la calidad y solidez institucional necesitarán tiempo y cambios paulatinos. Hace falta un proceso interactivo en el que la capacidad institucional y el empleo eficaz del recurso extractivo progresen de forma conjunta y se apoyen mutuamente, partiendo de lo que algunos autores han llamado *good enough governance* (Grindle 2004), es decir, requisitos básicos para que tal proceso pueda articularse.

En el plano más «técnico», la fuerza de las instituciones y servicios públicos necesita recursos (humanos, materiales o tecnológicos) que no están disponibles al nivel adecuado en países poco desarrollados como Zambia. Ese déficit tiene repercusiones en todas las áreas de la gestión estatal, incluyendo los programas de inversiones (infraestructuras de transporte o energía) que forman parte de las principales prioridades políticas actuales. El efecto potencial de esas inversiones, que facilita actividades productivas y comerciales en una senda de diversificación, puede quedar aminorado por una gestión y ejecución deficientes y por una dependencia de recursos empresariales externos que alcanza en Zambia proporciones muy elevadas.

Pero, en el reto de encauzar en África los recursos extractivos hacia el desarrollo, hay responsabilidades compartidas. Está, en primer lugar, la que se viene evocando por parte de los Gobiernos y políticas de los países productores. Pero la comunidad internacional tiene sus propias responsabilidades. La intervención de algunas agencias de cooperación y financiación internacional ha sido muy cuestionable en Zambia, en particular durante el proceso de privatización minera. Tendrían que evitar erigirse en prescriptores, a menudo volubles, de vías que se deberían seguir y ajustar sus apoyos a ámbitos en los que pueden realmente aportar un valor añadido. En el campo crítico del apoyo a la gestión financiera pública, deberían trabajar en torno a un proceso que solo podrá tener efectos a medio plazo.

Pero, más allá de la ayuda, está la contribución que la comunidad internacional tendría que hacer en otros ámbitos que repercuten en los beneficios efectivos que Zambia y otros países en desarrollo obtienen de sus recursos extractivos. Se trata, por ejemplo,

de la acción contra la evasión fiscal de las multinacionales (proceso BEPS de la OCDE), de la facilitación de las políticas de «contenido local» de esos países (derogación de los MIC de la OCM) o de exigencias legales de transparencia más amplias y estrictas que las derivadas de la iniciativa ITIE. En el marco interafricano, es de evidente interés la aplicación de los acuerdos regionales (SADC o Ecowas) que promueven la armonización de las políticas y legislaciones extractivas de sus países miembros.

Aunque criticado en varios aspectos (ayuda vinculada, falta de respeto de normas laborales o medioambientales, etc.), el posicionamiento de cooperación chino, como el de otros Brics (India), tiene el mérito de cubrir en Zambia el *gap* de capacidad empresarial local para realizar inversiones públicas estratégicas. El efecto de esa implicación podría ser mejorado con financiaciones más concesionales que eviten una nueva acumulación de deuda externa del país, así como haciendo que las empresas zambianas se integren más en los procesos de inversión y producción de las compañías asiáticas, de forma que se beneficiaran de una real transferencia tecnológica.

## 5 Bibliografía

- AFRICAN UNION (2009). Africa Mining Vision.
- ALVES AC (2011). The Zambia-China Cooperation Zone at a Crossroads: What Now? Policy Briefing 41. China in Africa Project. South African Institute of International Affairs (SAIIA).
- BLOOM D, SACHS JD (1998). Geography, Demography, and Economic Growth in Africa. *Brookings Papers on Economic Activity* 2(1998):207-295.
- BRUNNSCHWEILER CN (2008). Cursing the blessings? Natural resource abundance, institutions, and economic growth. *World Development* 36(3):399-419.
- CAMPBELL B (ed.) (2003). Factoring in Governance is not enough. *Mining Codes in Africa, Policy Reform and Corporate Responsibility. Minerals & Energy, Raw Materials Report*, vol. 18 3, septiembre.
- CAMPOS A, CARRILLO M (eds.) (2008). El precio oculto de la tierra. Madrid: Icaria.
- CHEESEMAN N, LARMER M (2015). Ethnopoliticism in Africa: opposition mobilization in diverse and unequal societies. *Democratization*, vol. 22 1:22-50.
- COLLIER P. (2007). Laws and Codes for the «Resource Curse». Oxford University, septiembre de 2007.
- COLLIER P (2014). Zambia: a time for big opportunities and tough decisions. En: C Adam, P Collier y M Gondwe (eds.). *Zambia: Building Prosperity from Resource Wealth*. Oxford University Press, pp. 15-29.
- COLLIER P, CHAUVET L (2009). Elections and Economic Policy in Developing Countries. *Economic Policy*, vol. 24 59:509-550.
- COLLIER P, GUNNING JW (1999). Why Has Africa Grown Slowly? *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 13 3:3-22.
- COLLIER P, VAN DER PLOEG F, VENABLES AJ (2009). Managing Resource Revenues in Developing Countries. *OxCarre Research Paper* 22.
- CONRAD R (2012). Zambia's Mineral Fiscal Regime. *International Growth Centre. Working Paper* 12/0653, septiembre.
- CORDEN WM, NEARY JP (1982). Booming Sector and de-Industrialization in a Small Open Economy. *The Economic Journal*, vol. 92 368:825-848.
- CSO (CENTRAL STATISTICAL OFFICE) (2013). 2012 Zambia Labour Force Survey Report.

- CSO (CENTRAL STATISTICAL OFFICE ZAMBIA) (2016). Living Conditions Monitoring Survey 2015.
- DE KEMP A, FAUST J, LEIDERER S (2012). Between High Expectations and Reality: An Evaluation of Budget Support in Zambia (2005-2010). Swedish International Development Cooperation Agency (AIDS).
- DUNNING T (2008). *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Nueva York: Cambridge University Press.
- ELLIS K, SINGH R, MUSONDA C (2010). *Assessing the Economic Impact of Competition: Findings from Zambia*. Londres: Overseas Development Institute.
- GARCÍA-LUENGOS J (2014). *La explotación de los recursos naturales en África subsahariana y las industrias extractivas*. Redes.
- GELB A *et al.* (1988). *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* Nueva York: Oxford University Press for the World Bank.
- GELB A, GRASMANN S (2009). Déjouer la malédiction pétrolière. *Afrique contemporaine* 229(1).
- GONDWE M, PAMU EM (2014). Growth strategies for Zambia: harnessing natural resources wealth for sustainable growth Mulenga. En: C Adam, P Collier y M Gondwe (eds.). *Zambia: Building Prosperity from Resource Wealth*. Oxford University Press, pp. 3-14.
- GOVERNMENT OF ZAMBIA (s. f.). Budget addresses 2008-2015.
- GOVERNMENT OF ZAMBIA (2014). Revised Sixth National Development Plan 2013-2016.
- GRINDLE, M (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 17(4):525-548.
- HAGLUND D (2010). Policy effectiveness and China's investment in the Zambian mining sector. Policy Briefing 19. China in Africa Project. South African Institute of International Affairs (SAIIA).
- HUMPHREYS M, SACHS J, STIGLITZ JE (eds.) (2007). *Escaping the Resource Curse*. Nueva York: Columbia University Press.
- HOOPER R *et al.* (2008). Evaluation of DFID country programmes: Zambia. DFID Evaluation Report EV689.
- IMF (INTERNATIONAL MONETARY FUND) (2011). *Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency*.
- IMF (INTERNATIONAL MONETARY FUND) (2012). *Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation*.
- IMF (INTERNATIONAL MONETARY FUND) (2014). *Revenue Administration: Administering Revenues from Natural Resources – A Short Primer*.
- INTERNATIONAL ORGANIZING COMMITTEE FOR THE WORLD MINING CONGRESSES (2014). *World Mining Data*.
- KARL TL (1997). *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro States*. Berkeley: University of California Press.
- MASON NM, JAYNE TS, MOFYA-MUKUKA R (2013). Zambia's input subsidy programs. *Agricultural Economics* 44(2013):613-628.
- NATURAL RESOURCES GOVERNANCE INSTITUTE (2009). *Carta de los Recursos Naturales*.
- OCDE (2012). *International Drivers of Corruption: A Tool for Analysis*.
- OCDE (2014). Report to G20 Development Working Group on the Impact of BEPS in Low Income Countries.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). Informe IDH 2015.
- ROSS ML (1999). The political economy of the resource curse. *World Politics* 51(2):297-322.
- SACHS JD, WARNER AM (1995). Natural resource abundance and economic growth. NBER Working Papers 5398.
- SÁNCHEZ-ALBAVERA F, ORTIZ G, MOUSSA N (1998). Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa. Cepal, octubre.
- SARDANIS A (2003). Another Side of the Coin. Northern Rhodesia's Final Years and Zambia's Nationhood. Londres: IB Tauris.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL-CHR. MICHELSEN INSTITUTE, U4 EXPERT ANSWER (2014). *Zambia: Overview of Corruption and Anti-corruption*.

- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ZAMBIA (2012). Contribution to the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption (UNCAC), 5 de junio.
- UNIÓN AFRICANA (2009). African Mining Vision.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (2007). Elimination of Trims: The Experience of Selected Developing Countries.
- VAN DER PLOEG F, POELHEKKE F (2008). Volatility and the Natural Resource Curse. OxCarre Research Paper 2008-03.
- WORLD BANK (1992). Strategy for Africa Mining. WB Technical Paper no 182, agosto.
- WORLD BANK (1996). A Mining Strategy for Latin America and the Caribbean. WB Technical Paper no 345, diciembre.
- ZAMBIA EXTRACTIVE INDUSTRIES TRANSPARENCY INITIATIVE (ZEITI) (2014). Reconciliation report for the year 2013, diciembre. Auditor: Moore & Stephens.
- ZAMBIA INSTITUTE FOR POLICY ANALYSIS AND RESEARCH-ZIPAR (2014). Optimizing study for core road network planning to link Zambia. Working Paper 19, febrero.



# **El Buen Vivir como alternativa al desarrollo para América Latina**

## **Good Living as an alternative to development in Latin America**

**Ana Patricia CUBILLO-GUEVARA**  
anapcubillo@telefonica.net  
Universidad de Huelva (España)

**Antonio Luis HIDALGO-CAPITÁN**  
alhc@uhu.es  
Universidad de Huelva (España)  
FLACSO España

**Santiago GARCÍA-ÁLVAREZ**  
santygarcial@yahoo.es  
Universidad Central del Ecuador

### **ResumenAbstract**

- 1. Introducción**
- 2. El concepto del Buen Vivir**
- 3. La construcción del Buen Vivir**
  - 3.1. El maldesarrollo como diagnóstico de los problemas de los sistemas socioeconómicos latinoamericanos**
  - 3.2. El Buen Vivir como propuesta de transformación de los sistemas socioeconómicos latinoamericanos**
    - 3.2.1. La plurinacionalidad como factor de identidad**
    - 3.2.2. El postcapitalismo como factor de equidad**
    - 3.2.3. El biocentrismo como factor de sostenibilidad**
- 4. Conclusiones**
- 5. Bibliografía**

# El Buen Vivir como alternativa al desarrollo para América Latina

## Good Living as an alternative to development in Latin America

**Ana Patricia CUBILLO-GUEVARA**  
anapcubillo@telefonica.net  
Universidad de Huelva (España)

**Antonio Luis HIDALGO-CAPITÁN**  
alhc@uhu.es  
Universidad de Huelva (España)  
FLACSO España

**Santiago GARCÍA-ÁLVAREZ**  
santygarcial@yahoo.es  
Universidad Central del Ecuador

### Citar como:

Cubillo-Guevara, A.P., Hidalgo-Capitán, A.L., García-Álvarez, S. (2016). El Buen Vivir como alternativa al desarrollo para América Latina. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):30-57

### Resumen

En este artículo se presentan los fundamentos teórico-normativos del Buen Vivir, entendido este como una propuesta de transformación para los sistemas socioeconómicos latinoamericanos que pretende superar los problemas del maldesarrollo (alienación, inequidad e insostenibilidad). Para ello, se plantean como objetivos la identidad, la equidad y la sostenibilidad, que se alcanzarían por medio de una estrategia política de conformación de una sociedad plurinacional, postcapitalista y biocéntrica.

**Palabras clave:** Buen Vivir, políticas públicas, plurinacionalidad, postcapitalismo, biocentrismo.

### Cite as:

Cubillo-Guevara, A.P., Hidalgo-Capitán, A.L., García-Álvarez, S. (2016). El Buen Vivir como alternativa al desarrollo para América Latina. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):30-57

### Abstract

In this article we show the theoretical-regulatory basis of Good Living, understood as a transformation proposal of Latin American socioeconomic systems that aims to overcome the problems of bad development (alienation, inequality and unsustainability). So to achieve the objectives of identity, equity and sustainability, we propose a political strategy of the creation of a plurinational, post-capitalist and biocentric society.

**Keywords:** Good Living, public policy, plurinationality, post-capitalism, biocentrism.

# 1 Introducción

El Buen Vivir, el Vivir Bien, la Vida en Plenitud, el *sumak kawsay* (en *kichwa*) o el *suma qamaña* (en *aymara*), como concepto que representa la aspiración de muchos pueblos de América Latina, ha impactado en el ámbito académico de la Economía Política del Desarrollo (Hidalgo-Capitán 2011) desde que fue consagrado en las Constituciones de Ecuador y de Bolivia en los años 2008 y 2009, respectivamente. Y dicho impacto está permitiendo conformar una Economía Política del Buen Vivir como una propuesta alternativa al desarrollo, surgida desde el pensamiento ancestral de los pueblos originarios de América Latina (o *Abya Yala*) (Viteri 1993, 2000; Yampara 2001; Medina 2001, 2002; Rengifo 2002)<sup>1</sup> y enriquecida con aportaciones de otras corrientes de pensamiento que van desde el socialismo (Ramírez 2010; García-Linera 2010) y el ecologismo (Gudynas 2011; Svampa 2011) hasta el postdesarrollismo (Escobar 2009; Esteva 2009; Gudynas y Acosta 2011b).

Nuestro objeto de estudio será, pues, el Buen Vivir como tópico de la Economía Política del Desarrollo y, sobre él, nos formulamos las siguientes preguntas: qué es el Buen Vivir y cómo debe construirse ese Buen Vivir.<sup>2</sup>

Dada la pluralidad de concepciones que existen sobre dicho objeto de estudio, el objetivo general de este trabajo será la creación de un marco teórico-normativo para la construcción del Buen Vivir, a partir de la síntesis del pensamiento incorporado en diferentes trabajos académicos, textos políticos, documentos divulgativos y conversaciones mantenidas con destacados intelectuales de la región. Dicho objetivo general podemos descomponerlo en dos: la elaboración de un concepto sintético del Buen Vivir y la identificación de las políticas públicas que deberían contribuir a la construcción del Buen Vivir (objetivos, estrategias, políticas, grupos de medidas y posibles medidas específicas).

El objetivo general de la construcción de un marco teórico-normativo para el Buen Vivir responde a la falta de concreción práctica de muchos de los trabajos realizados en los últimos años sobre Buen Vivir, gran parte de los cuales presentan un alto grado de abstracción (Bautista 2010; Oviedo 2011; Dávalos 2014), se centran en las discusiones entre corrientes de pensamiento (Gudynas 2013; Le Quang y Vercoûtère 2013; Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara 2014, Belotti 2014) o siguen hablando del Buen Vivir como una utopía por construir (Gudynas y Acosta 2011b; Acosta 2012; Estermann 2012b). Por tanto, en este trabajo planteamos una posible construcción del Buen Vivir mediante un marco de políticas públicas cuya implementación podría permitir que el Buen Vivir se convierta en realidad en los sistemas socioeconómicos latinoamericanos.

1. Sobre dichos temas puede resultar de utilidad la antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre el Buen Vivir (Hidalgo-Capitán, Guillén y Deleg 2014).
2. Es decir, cuáles deben ser los objetivos, cuáles deben ser las estrategias, cuáles deben ser las políticas, cuáles deben ser los grupos de medidas y qué medidas específicas podrían implementarse para contribuir a ello.

Dado que la propuesta del Buen Vivir está trascendiendo el ámbito ecuatoriano y boliviano en el que surgió, y la misma empieza a ser objeto de debate político y académico en otros sistemas socioeconómicos de América Latina (Escobar 2009; Esteva 2009; Boff 2009; Gudynas 2011; Coraggio 2013), es por lo que aquí se presenta una propuesta para toda la región.

Si bien nuestra propuesta se inspira en aportaciones de los pensamientos indigenista, socialista, ecologista y postdesarrollista sobre el Buen Vivir, no se identifica necesariamente con ninguno de ellos, sino que pretende identificar un punto de encuentro entre dichos enfoques. Ello probablemente deje insatisfechos a los autores que identifican el Buen Vivir con un «cambio civilizatorio» (Estermann 2012a; Dávalos 2011), a los que defienden «buenos (con)vivires» diversos en función de las especificidades territoriales locales (Gudynas y Acosta 2011b) y a los que defienden que el Buen Vivir ha de ser el resultado de una «construcción participativa» (Acosta 2012; Levy 2013), pero sí puede ser de utilidad para diseñar estrategias políticas que permitan convertir el Buen Vivir en una realidad.<sup>3</sup>

Para realizar esta investigación, se ha localizado un elevado número de referencias sobre el tema, por medio de la técnica de la bibliografía recursiva y, posteriormente, se han identificado los textos más relevantes, por medio de la técnica de referencias cruzadas. Y, a partir del análisis de los documentos localizados, se ha procedido a construir las respuestas a las preguntas formuladas.

Por lo que se refiere a la elaboración del concepto sintético de Buen Vivir, esta ha partido de la selección de los elementos centrales de cada una de las principales corrientes de pensamiento sobre el tema para su incorporación en dicho concepto. Y, por lo que se refiere a la identificación de las políticas públicas que deberían contribuir a la construcción del Buen Vivir, se ha adoptado una metodología sintética con un enfoque de políticas públicas, tomando como referencia tanto el concepto sintético de Buen Vivir como la técnica de planificación de proyectos. En primer lugar, se ha elaborado un diagnóstico sintético de otros muchos diagnósticos globales o parciales de los problemas más importantes que padecen en la actualidad los sistemas socioeconómicos latinoamericanos en relación con el tópico del desarrollo, lo que ha dado lugar a un sencillo «árbol de problemas» y, en segundo lugar, se ha procedido a transformar el árbol de problemas en un sencillo «árbol de objetivos», el cual nos ha servido de base para la síntesis de la bibliografía sobre la construcción del Buen Vivir.<sup>4</sup>

## 2 El concepto del Buen Vivir

El Buen Vivir puede ser definido como forma de vida en armonía o vida en plenitud. Esta es la idea que se halla implícita en las

3. Los Gobiernos de Ecuador y Bolivia afirman estar construyendo el Buen Vivir por medio de sus políticas públicas; no obstante, dichas construcciones se identifican esencialmente con la corriente socialista del Buen Vivir y apenas si toman en consideración las propuestas de las demás corrientes.
4. Nos consta que la metodología del marco lógico, a la que pertenece la técnica de planificación de proyectos aquí empleada, ha sido cuestionada en el ámbito de cooperación al desarrollo (p. ej., Vázquez, Torres y Caldente y 2015), pero sigue siendo una herramienta frecuentemente utilizada, junto con la planificación estratégica y el cuadro de mandos integral, en el ámbito del diseño de las políticas públicas en América Latina (Aldunate y Córdoba 2011; Inmujeres y ONU Mujeres 2014). No obstante, no pretendemos sugerir que los *policy makers* la utilicen para su diseño; aquí simplemente tomamos prestada esta técnica al objeto de sistematizar nuestra propuesta.

constituciones de Ecuador y Bolivia y que parte de una concepción de la vida deseable inspirada en la cultura de los pueblos indígenas andino-amazónicos. Esta definición podría ser compartida por casi todos los intelectuales que han reflexionado sobre el tema, pero prácticamente aquí acaban los consensos, porque luego el Buen Vivir ha ido adquiriendo un significado diferente para cada intelectual que ha tratado de profundizar en él. Así, podemos distinguir al menos tres corrientes de pensamiento sobre el Buen Vivir: la indigenista (o culturalista o irreductible), la socialista (o ecomarxista o *light*) y la postdesarrollista (o ecologista o *new age*) (Cubillo-Guevara, Hidalgo-Capitán y Domínguez-Gómez 2014; Le Quang y Vercoutère 2013; Uzeda 2010).

La corriente indigenista o culturalista se caracteriza por la relevancia que sus autores le dan a la autodeterminación de los pueblos indígenas en la construcción del Buen Vivir, al objeto de poder preservar su identidad, así como a los elementos espirituales de la cosmovisión andina (la *Pachamama* y otras divinidades, espíritus, mitos y ritos de las culturas indígenas, etc.). Hablan del *sumak kawsay* o *suma qamaña* y no del Buen Vivir, por entender que este último concepto ha sido despojado de la dimensión espiritual que tiene el *sumak kawsay* o *suma qamaña* (Macas 2010) y ha sido además aderezado con aportaciones occidentales que nada tienen que ver con las culturas ancestrales (Oviedo 2011, pp. 174-176). Aspiran a «(re)crear» (Dávalos 2008) en el siglo XXI las condiciones armónicas de vida de los pueblos originarios basadas en un sistema socioeconómico comunitario o de «comunismo primitivo» (Oviedo 2011, p. 203). Así, para los indigenistas, el *sumak kawsay* o *suma qamaña* es y debe ser una filosofía de vida basada en las tradiciones ancestrales de los pueblos indígenas; es decir, es y debe ser parte de la cosmovisión andina. En este sentido, el *sumak kawsay* es claramente una «alternativa al desarrollo» (Viteri 2000), porque el concepto de desarrollo no existe en la cosmovisión andina, por lo que el *sumak kawsay* o *suma qamaña* no puede ser una variante indígena del desarrollo, sino un concepto alternativo a este.

La corriente socialista o ecomarxista se caracteriza por la relevancia que sus autores le dan a la gestión política estatal del Buen Vivir, así como a los elementos relativos a la equidad social, y se deja en un segundo plano las cuestiones ambientales, culturales e identitarias. Hablan de «socialismo del *sumak kawsay*» (Ramírez 2010) y del «socialismo comunitario andino» (García-Linera 2010) más que de Buen Vivir, como una variante andina del socialismo, y entienden que este concepto va más allá de un planteamiento indígena y debe ser completado con aportaciones del pensamiento neomarxista, tales como el socialismo del siglo XXI, la Revolución ciudadana, la Revolución bolivariana, la economía social y solidaria, la resistencia a la globalización, etc. Aspiran a construir, tras controlar el Estado, un «biosocialismo republicano» o «bioigualitarismo ciudadano» (Ramírez 2010) o un «socialismo comunitario» (García

Linera 2010), como un nuevo sistema socioeconómico postcapitalista. Así, para los socialistas, el Buen Vivir es una propuesta racional de transformación social que busca, sobre todo, la equidad, aunque manteniendo la armonía con la naturaleza; en este sentido, el Buen Vivir es claramente un modelo de desarrollo alternativo al neoliberalismo y al capitalismo (postneoliberal y postcapitalista) que busca revitalizar la opción moderna del desarrollo neomarxista (socialismo del siglo XXI, socialismo del *sumak kawsay*, socialismo comunitario, etc.).

La corriente postdesarrollista o ecologista se caracteriza por la relevancia que sus autores le dan a la preservación de la naturaleza (sostenibilidad) y a la construcción participativa del Buen Vivir, con la inclusión de aportes procedentes de los diferentes movimientos sociales. Hablan del Buen Vivir, más que del *sumak kawsay* o del *suma qamaña* y lo entienden como una propuesta que va «más allá del desarrollo» (Gudynas y Acosta 2011a) y como una «utopía por (re)construir» (Acosta 2010a); se asume también que la participación de los ciudadanos no solo debe darse en la implementación del Buen Vivir, sino también en la definición del propio concepto; concepto que se conforma así como un *collage* postmoderno de concepciones indígenas, campesinas, sindicalistas, cooperativistas, solidarias, feministas, pacifistas, ecologistas, socialistas, decolonialistas, teólogo-liberacionistas, etc. Aspiran a construir múltiples sociedades que vivan cada una bajo un Buen Vivir propio, que cobraría significado solo en el seno de cada sociedad. Así, para los ecologistas y postdesarrollistas el Buen Vivir es una propuesta por construir de manera participativa con aportaciones intelectuales de marcos de referencias muy diversos, de modo que se conforme una suerte de *collage* postmoderno en el que todo cabe y en el que el tiempo y el espacio pueden comprimirse a discreción, en un marco virtual, para crear significados. En este sentido, los postdesarrollistas también niegan el desarrollo, como metarrelato universalizante, como camino y destino que deben seguir y alcanzar todos los países; por lo que no buscan otro desarrollo más, sino múltiples estrategias de futuro emanadas de la propia visión de cada pueblo. Una de esas estrategias sería el Buen Vivir, que se configura así como una «alternativa al desarrollo» (Acosta 2010b) y como un camino que conduce «más allá del desarrollo» (Gudynas y Acosta 2011a).

Así pues, los elementos centrales de las tres concepciones del Buen Vivir serían: identidad y espiritualidad (indigenista o culturalista), estatismo y equidad (socialista o ecomarxista) y sostenibilidad y localismo (ecologista o postdesarrollista). De todos ellos, habría tres elementos que pueden ser asumibles por la mayoría de los autores de las tres corrientes; son la identidad, la equidad y la sostenibilidad, mientras que la espiritualidad, el estatismo y el localismo suelen ser los elementos sobre los que se centran las principales controversias entre dichas corrientes (Stefanoni 2010; Kowii *et al.* 2014; Katz 2014). Si prescindimos de los elementos sobre

los que existen mayores divergencias y nos quedamos con aquellos sobre los que podría haber un mayor consenso, podemos elaborar un concepto sintético aceptable por la mayoría de los autores que trabajan sobre el tema.

Así, podemos definir el Buen Vivir como aquella «forma de vida en armonía con uno mismo, con la sociedad y con la naturaleza». Y en dicho concepto estaríamos incluyendo la identidad (como armonía personal), la equidad (como armonía social) y la sostenibilidad (como armonía integral).<sup>5</sup>

### 3 La construcción del Buen Vivir

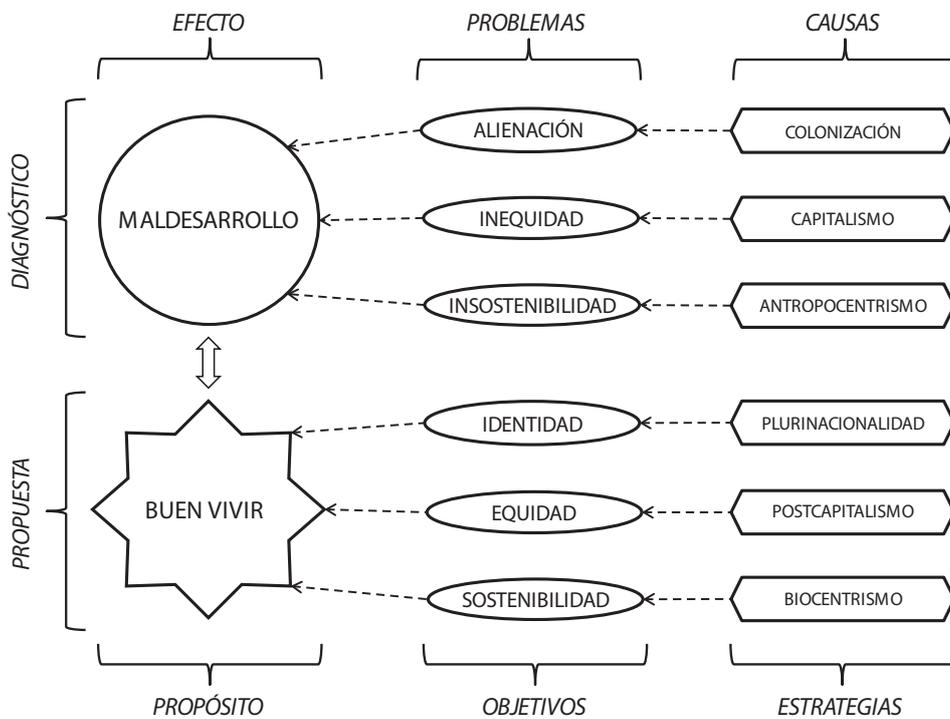
El Buen Vivir, como propuesta de transformación de los sistemas socioeconómicos latinoamericanos, parte de un diagnóstico de la situación que viven estos y que puede ser caracterizada como un estado de maldesarrollo (o mal vivir). Dicha propuesta es, por tanto, una reacción ante esta situación, que pretende transformar los problemas del maldesarrollo (alienación, inequidad e insostenibilidad) en los objetivos del Buen Vivir (identidad, equidad y sostenibilidad) (figura 1).<sup>6</sup>

#### 3.1. El maldesarrollo como diagnóstico de los problemas de los sistemas socioeconómicos latinoamericanos

Tras más de medio siglo de implementación de políticas de desarrollo en América Latina, los sistemas socioeconómicos latinoamericanos no han alcanzado el pretendido desarrollo; en su lugar, el crecimiento económico y la transformación socioeconómica experimentada los han conducido a un estado de maldesarrollo (o mal vivir) (Amin 1990; Tortosa 2011). Dicho estado se caracteriza por la alienación de los seres humanos que lo conforman, la inequidad de las sociedades que lo integran y la insostenibilidad de las relaciones entre dichos sistemas y el medio ambiente; problemas que, por otro lado, son comunes al conjunto de los sistemas socioeconómicos que conforman el sistema económico mundial; es decir, problemas que no son exclusivos ni de América Latina ni de lo que tradicionalmente se ha considerado como el Tercer Mundo.

El sistema económico mundial se caracteriza por ser heredero del orden económico internacional de origen colonial (colonización), por estar basado en una forma de organización económica centrada en el mercado y la propiedad privada (capitalismo) y por estar fundamentado en el dominio del hombre sobre la naturaleza (antropocentrismo). Y estos tres elementos (la colonización, el capitalismo y el antropocentrismo) son las causas principales de los tres grandes

5. El pueblo de Sarayaku (2012, pp. 4-5), de donde surge el concepto original de *sumak kawsay* (Cubillo-Guevara e Hidalgo-Capitán 2015), identifica el *sumak allpa* (la «tierra sana»), el *runa kawsay* (la «vida del pueblo») y el *sacha runa yachay* (la «sabiduría del ser amazónico») como los tres pilares de dicho concepto; pilares que vendrían a coincidir con los tres objetivos del Buen Vivir que hemos identificado: sostenibilidad, equidad e identidad.
6. Asumimos que, como propuesta de políticas públicas, este documento posee un sesgo proestatal, entendiendo por Estado tanto el Estado central como el Estado periférico o descentralizado (naciones dentro del Estado plurinacional, regiones, provincias, comarcas, municipios, entidades locales menores, etc., con autoridades y Administración propias).



**Figura 1**  
Fundamentos teórico-normativos del Buen Vivir  
Fuente: elaboración propia.

problemas que padecen los sistemas socioeconómicos latinoamericanos: la alienación, la inequidad y la insostenibilidad (figura 1).<sup>7</sup>

En primer lugar, el origen colonial<sup>8</sup> de los sistemas socioeconómicos latinoamericanos hizo que estos se conformaran como Estados-nación tras su independencia; Estados-nación en los cuales la pluralidad de pueblos que conformaban la región (indígenas, afrodescendientes, mestizos, etc.) fueron invisibilizados, es decir, despreciados culturalmente, marginados económicamente, excluidos socialmente y discriminados políticamente, cuando no sometidos e incluso masacrados militarmente (Dávalos 2005). Se crearon así sociedades criollas donde los blancos de origen español eran el referente de todos los aspectos de la vida republicana (cultura, economía, sociedad, política, etc.) y, en función del efecto demostración (Nurkse 1953), dichas sociedades además importaron estilos de vida europeos y norteamericanos. El resultado fue la conformación de sociedades alienadas, caracterizadas por la colonialidad del poder, del saber y del ser<sup>9</sup> (Quijano 2000; Schiwy y Maldonado 2006), que desprecian sus raíces indígenas, negras y asiáticas<sup>10</sup> y buscan en el exterior su ideal de vida.

En segundo lugar, la organización capitalista de los sistemas socioeconómicos latinoamericanos y, en especial, el capitalismo salvaje generado por la aplicación de las políticas neoliberales derivadas del Consenso de Washington (Williamson 1990), tras las cuales los Estados redujeron significativamente su intervención en los mercados, provoca altos niveles de inequidad en el interior de dichos

7. El diagnóstico que aquí se presenta no tiene pretensión de exhaustividad; tan solo pretende destacar aquellos aspectos que la bibliografía sobre el tema ha señalado como los más relevantes. Igualmente se ha prescindido en este análisis, en aras de la simplificación, de la indicación de las influencias recíprocas entre los problemas identificados, así como del impacto múltiple de una causa sobre varios problemas. Para un diagnóstico algo más complejo puede consultarse Hidalgo-Capitán *et al.* (2012, pp. 101-104).
8. No nos detendremos aquí en señalar cómo la colonización generó la dependencia de los sistemas socioeconómicos latinoamericanos y cómo ello generó altos niveles de inequidad y, por ende, de maldesarrollo. Sobre la teoría de la dependencia latinoamericana puede consultarse, entre otros, Dos Santos (2002) o Casas-Graega (2006).
9. Se entiende por colonialidad del poder la imposición de una clasificación racial o étnica de la población de un Estado como base de su patrón de poder, clasificación que domina cada una de las dimensiones, materiales y subjetivas, de la existencia social cotidiana (Quijano 2000). Se suele considerar la colonialidad del poder como una característica del colonialismo moderno, mientras que la colonialidad del saber consiste en asumir patrones de conocimiento ajenos a la cultura propia, despreciando los que proceden de esta, y la colonialidad del ser consiste en asumir como referente identitario la imagen de personas ajenas a la propia cultura.
10. La mayoría de las sociedades latinoamericanas pueden considerarse como mestizas, en el sentido de que son el resultado histórico de la mezcla de razas o etnias (blanca, india, negra, asiática, etc.); no obstante, el principal referente cultural se asocia con la cultura de la población blanca europea (española, portuguesa, italiana, francesa, inglesa, etc.) y estadounidense.

sistemas. La conformación de un sistema económico mundial de naturaleza capitalista, fundamentado en la existencia de un mercado libre global, ha provocado una fuerte concentración de la riqueza en manos de grandes corporaciones productivas y financieras de ámbito transnacional (empresas transnacionales), que basan su poder de mercado en su tamaño. Frente a dichas corporaciones, las empresas latinoamericanas solo pueden competir aumentando también su tamaño por medio de fusiones o adquisiciones ya que, en caso contrario, están abocadas al cierre, a la absorción por parte de las empresas transnacionales o a recluirse en determinados nichos del mercado (bienes no transables). Todo este proceso de competencia global termina generando una fuerte concentración de la riqueza en muy pocas manos (Piketty 2013), tanto en el sistema económico mundial como en los sistemas socioeconómicos latinoamericanos. Si a esto le unimos el auge que ha tenido la especulación financiera, propia del capitalismo de casino (Strange 1986), que ha caracterizado a la economía mundial en las últimas décadas, la concentración de la riqueza se explica aún mejor. Lógicamente, la concentración de la riqueza, unida al efecto demostración, fomenta el consumo suntuario de bienes y servicios en su mayoría importados, por parte de las clases acomodadas de la región, mientras que los sectores populares no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas.

Y, en tercer lugar, el antropocentrismo, como concepción del mundo que gira alrededor del ser humano, amo y señor de una naturaleza a la que está llamado a dominar, genera en el sistema económico mundial (y en los sistemas socioeconómicos latinoamericanos) la ansiedad por el progreso, un progreso entendido como un crecimiento ilimitado que pone cada día más bienes materiales al servicio del ser humano (Kohr 1957). Esta concepción es la base tanto de la sobreproducción y el sobreconsumo mundial (una producción superior a las «necesidades» de consumo de la población pero inferior a sus «ansiedades» de consumo) como del extractivismo (el modelo productivo basado en la explotación intensiva de los recursos ambientales, tales como petróleo, gas, minerales, agua, madera, flora, fauna, etc.) (Gudynas 2009). Y ambos fenómenos tienen como consecuencia una profunda degradación ambiental del planeta, al superar su capacidad de carga (Catton 1980) por la contaminación derivada de los residuos productivos y por la sobreexplotación de los recursos ambientales. Todo ello hace que las actuales formas de relación entre el sistema económico mundial (incluidos los sistemas socioeconómicos latinoamericanos) y el medio ambiente sean insostenibles.

### **3.2. El Buen Vivir como propuesta de transformación de los sistemas socioeconómicos latinoamericanos**

A partir del diagnóstico de los problemas que padecen los sistemas socioeconómicos latinoamericanos, que hemos caracterizado

como maldesarrollo, ha surgido en los países andinos (especialmente en Ecuador y Bolivia) una propuesta de transformación conocida como Buen Vivir.

El Buen Vivir, inspirado en la forma de vida ancestral de los pueblos indígenas de la región, pretende superar los problemas del maldesarrollo por medio de la consecución de una serie de objetivos que los enfrentan (identidad, equidad y sostenibilidad frente a alienación, inequidad e insostenibilidad). Y, así, la conformación de sociedades plurinacionales contribuiría a alcanzar la identidad, la conformación de sociedades postcapitalistas ayudaría a alcanzar la equidad y la conformación de sociedades biocéntricas fomentaría alcanzar la sostenibilidad (figura 1).<sup>11</sup>

### 3.2.1. La plurinacionalidad como factor de identidad

La plurinacionalidad (Acosta *et al.* 2009; Lupien 2011; Arkonada 2012), como estrategia política, contribuiría a la reducción de la alienación<sup>12</sup> que padecen muchos seres humanos dentro de los sistemas socioeconómicos de ámbito estatal de los que forman parte y, con ello, a un mayor respeto de su identidad.

Entendida como «democracia en diversidad» (Acosta *et al.* 2009), podríamos definir la plurinacionalidad como «la coexistencia interactiva y voluntaria de varias naciones soberanas dentro de un mismo Estado, las cuales aceptan regirse por una Constitución, unas leyes y un Gobierno comunes, al tiempo que mantienen sus propias leyes nacionales y sus propias formas de Gobierno (lo que implica un reparto de competencias)».

La plurinacionalidad, tal y como se entiende en América Latina, podría considerarse como una variante del federalismo surgida a partir del reconocimiento del derecho de autodeterminación (es decir, del reconocimiento como naciones) de las poblaciones de determinados territorios existentes dentro de un Estado-nación (pueblos),<sup>13</sup> que se transformaría así en un Estado plurinacional (nacionalismo centrífugo). Dicho reconocimiento podría otorgarse a todos los pueblos del Estado-nación (en el caso de que esto fuese una reivindicación de los diferentes pueblos del Estado respecto del territorio en el que habitan) o solo a algunos de dichos pueblos.

En este último caso, estaríamos ante un federalismo asimétrico (Tarlton 1965), en el que solo se reconocería como nación a los pueblos que lo solicitasen; se procedería así a conformar unidades territoriales autónomas (como las circunscripciones territoriales indígenas de Ecuador, los territorios indígenas titulados de Bolivia o las reservas indias de Estados Unidos y Canadá). Esto supondría asumir que los pueblos que no solicitasen su reconocimiento como nación formarían parte, por exclusión, de otra nación mestiza que podría ser definida por el nombre del origen étnico histórico idealizado y por el nombre del Estado del que formarían parte (p. ej., hispanoecuatoriana, hispanoboliviana, angloamericana, angloca-

11. Algunas de las medidas específicas que se van a ir mencionando en las páginas siguientes ya están siendo implementadas (con diferente éxito) por los Gobiernos de Ecuador y Bolivia. No es propósito de este trabajo detallar qué medidas se están implementando y cuáles no, simplemente presentar una amplia serie de medidas cuya implementación podría contribuir a convertir el Buen Vivir en una realidad para los sistemas socioeconómicos latinoamericanos. No obstante, ha de tenerse en cuenta que puede haber efectos indeseados de la elección de determinadas medidas sobre uno o varios objetivos diferentes de aquel sobre el que se pretende influir y, muy especialmente, sobre otros objetivos de políticas públicas diferentes de la identidad, la equidad y la sostenibilidad como, por ejemplo, la estabilidad macroeconómica.

12. La alienación, entendida como «el yo que se extraña», es un fenómeno complejo que no solo se corrige con la conformación de una sociedad plurinacional, ya que hay dimensiones de la alienación que no están referidas directamente con el distanciamiento de los individuos de los valores de su propia cultura como, por ejemplo, la alienación derivada del consumismo.

13. Entendemos por pueblo una agrupación de personas unidas por una cultura, una tradición o un parentesco común, que suelen tener un lenguaje, unas instituciones y unas creencias comunes y que frecuentemente constituyen un grupo políticamente organizado.

nadiense, francocanadiense, etc.). Estas «otras naciones» podrían regirse por las leyes tradicionales del Estado-nación preexistente.

La conformación del Estado plurinacional como estrategia política se basaría en tres grupos de políticas: las políticas de descolonización, las políticas de autodeterminación y las políticas de interculturalidad (figura 2).

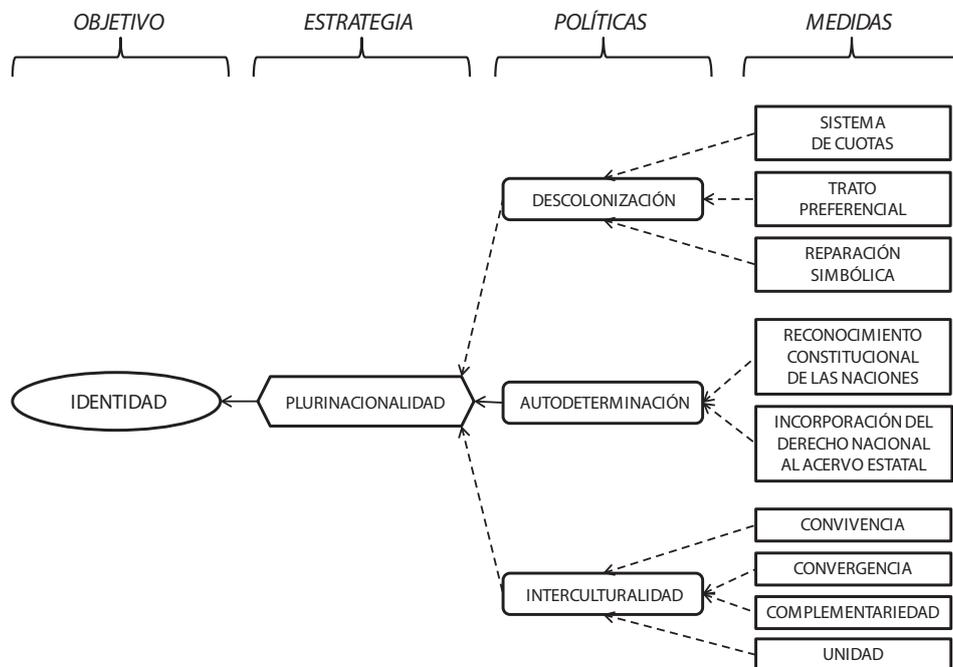
### **a) Políticas de descolonización**

La descolonización (Prada 2014) o decolonialidad del poder (Quijano 2012) implica la deconstrucción de las prácticas de colonialidad, es decir, la desconstitución de las subjetividades<sup>14</sup> sometidas y la estructuración de subjetividades de resistencia y emancipación, tanto en el ámbito individual como colectivo. Para conseguir esto, podrían aplicarse medidas de acción positiva o afirmativa, como la implementación de sistemas de cuotas, las medidas de trato preferencial y medidas reparativas simbólicas (Mosquera y León 2009; Brown, Langer y Stewart 2012).

La implementación de los sistemas de cuotas consiste en la reserva de un número determinado de plazas para miembros de ciertos colectivos que hayan sido discriminados históricamente (como sería el caso de indios, afrodescendientes o asiático-descendientes). Este tipo de medidas garantizarían el acceso de los colectivos discriminados a puestos tradicionalmente reservados para los grupos étnicos de referencia (blancos y, en algunos casos, mestizos). Podría aplicarse en el acceso a las plazas ofertadas por centros educativos (especialmente en universidades), en la concesión de becas de estudios, en el acceso a puestos de trabajo en el sector público, en el acceso a puestos de representación política (poder legislativo local, regional, estatal, etc.), en el acceso a puestos de Gobierno (poder ejecutivo local, regional, estatal, etc.) o en el acceso a puestos de la judicatura (poder judicial local, regional, estatal, etc.).

Por lo que se refiere a las medidas de trato preferencial, estas son todas aquellas medidas que tratan de corregir la discriminación existente favoreciendo a los colectivos discriminados (tales como indios, afrodescendientes, asiático-descendientes y, en algunos casos, mestizos). Podrían aplicarse, bien sobre el sistema de cuotas, otorgando una sobrerrepresentación a los colectivos discriminados; bien dando preferencia a los miembros de dichos colectivos en los procesos de promoción laboral en el sector público, en caso de igualdad de méritos; bien incentivando su contratación por parte de las empresas privadas para aquellos puestos en los que estos se encuentren subrepresentados; bien focalizando el gasto social (educación, sanidad, pensiones no contributivas, vivienda, saneamiento, transporte público, microcréditos, etc.) sobre los territorios habitados por estos colectivos (barrios, aldeas, pueblos, ciudades, regiones, etc.).

14. Identidades de los sujetos.



**Figura 2**  
Plurinacionalidad  
Fuente: elaboración propia.

Igualmente son importantes las medidas reparativas simbólicas, que van encaminadas a transformar la visión que tiene la sociedad de los colectivos discriminados por medio del fomento de las culturas de dichos colectivos. Podrían aplicarse sobre la educación, al modificar los libros de texto de los escolares para incluir la historia, las costumbres y las aportaciones de dichos colectivos al acervo cultural del Estado; sobre los museos históricos y antropológicos, al transformar la manera de contar la historia y la cultura; sobre los medios de comunicación, al patrocinar dossieres y programas que pongan en valor dichos aspectos; sobre los premios y reconocimientos estatales a personalidades, al incluir entre los premiados a miembros de los colectivos discriminados; etc.

## b) Políticas de autodeterminación

Las políticas de autodeterminación o autonomía (Díaz-Polanco 1996), por otro lado, implican el reconocimiento de determinados pueblos como naciones soberanas con capacidad de autogobierno; es decir, que pueden escoger a sus autoridades de entre sus miembros, ejercer las competencias legalmente atribuidas, legislar acerca de su vida interna y administrar sus propios asuntos. Para conseguir esto, podrían aplicarse medidas tales como reformas constitucionales para el reconocimiento de las naciones existentes dentro del Estado plurinacional y la incorporación del derecho propio de dichas naciones (p. ej., el derecho indígena) dentro del acervo legal del Estado (Ciesas 2008).

Las reformas constitucionales para el reconocimiento de las naciones existentes dentro del Estado plurinacional podrían incidir

sobre el reconocimiento constitucional de dichas naciones, con indicación de su denominación, de su ámbito territorial y de sus competencias legislativas exclusivas y compartidas con el Estado (circunscripciones territoriales o reservas); sobre el reconocimiento de los derechos colectivos de las naciones sobre el agua, la tierra, los bosques, la biodiversidad, los recursos naturales o los saberes tradicionales (propiedad comunitaria); sobre el reconocimiento de las formas tradicionales de Gobiernos de dichas naciones y de la manera de elegir a sus dirigentes; sobre el derecho a decidir o codecidir sobre el uso de su territorio (desplazamientos forzosos, presencia militar del Estado, apertura de vías de comunicación, explotación de los recursos naturales, inmigración, etc.); sobre el derecho a ser compensados económicamente por el uso de su territorio (regalías o patentes comunitarias); etc.

Por su parte, la incorporación del derecho propio de las naciones en el acervo legislativo del Estado implicaría el reconocimiento de las constituciones nacionales (codificadas o inmatrimoniales) como norma suprema de dichas naciones, solo subordinadas a la Constitución del Estado, el reconocimiento de las normas (escritas, consuetudinarias o jurisprudenciales) propias de dichas naciones como fuente del derecho en el territorio de cada nación, con prevalencia en los mismos sobre las normas similares del Estado, etc.

### **c) Políticas de interculturalidad**

Por otro lado, las políticas de interculturalidad (Walsh 2009), entendida esta como «unidad en la diversidad», se refieren a la conformación de una cultura común no uniforme; es decir, una cultura compartida integrada por la suma de las culturas de las diferentes naciones y pueblos del Estado. Para conseguir esto, podrían aplicarse medidas de convivencia, de convergencia, de complementariedad y de unidad (Acosta *et al.* 2009).

Las medidas de convivencia son fundamentales para la vida social en territorios habitados por personas pertenecientes a diferentes pueblos. En estos territorios es preciso construir consensos sobre los diferentes aspectos de dicha vida social, de manera que las minorías étnicas (ya sean blancas, indias, afrodescendientes, asiático-descendientes o mestizas) se sientan integradas en igualdad de condiciones, lo que podría significar la aplicación de medidas antidiscriminatorias (sistema de cuotas). La variante más extrema de dicha convivencia sería la conformación de una nación intercultural dentro del Estado plurinacional.

Las medidas de convergencia deben ir encaminadas a crear los mecanismos que permitan poner en común las diferentes culturas nacionales, y aquí las diferentes lenguas que se hablan en el Estado desempeñarían un papel esencial. Entre dichas medidas se deberían destacar la declaración como oficiales de las diferentes lenguas del Estado plurinacional y de cada nación, el fomento del uso de dichas

lenguas por medio de cursos de idiomas en las enseñanzas reglada y no reglada y publicaciones y programas de radio y televisión en todas las lenguas, la traducción de textos y documentos públicos o de gran difusión a las diferentes lenguas, la traducción simultánea de actividades públicas, el subtítulo de las emisiones de televisión, los programas educativos de bilingüismo y de inversión lingüística donde existan varias lenguas oficiales o el fomento de la sanidad holística, de la agricultura, de la ganadería y del manejo de los ecosistemas basados en los conocimientos ancestrales de los diferentes pueblos.

Las medidas de complementariedad deben ir encaminadas a la solidaridad entre naciones, de manera que puedan compartirse entre todas los recursos excedentarios de cada nación. Dichas medidas irían desde la redistribución territorial de la renta, por medio de presupuestos públicos plurinacionales, con ingresos y gastos estatales (coexistiendo con presupuestos públicos nacionales), hasta el establecimiento de la codecisión entre el Estado plurinacional y la nación respecto del uso de recursos del territorio nacional, en beneficio tanto de la nación como de otras naciones del Estado (vías de comunicación o explotación de recursos naturales estratégicos con regalías nacionales y estatales).

Y, por último, estarían las medidas de unidad, que deben ir encaminadas a la creación de un marco institucional común a todas las naciones; es decir, un marco intercultural. Dichas medidas podrían ir desde la creación de un sistema jurídico intercultural, con un tribunal intercultural que dirima los conflictos entre las diferentes naciones del Estado o entre los individuos ajenos a una nación, cuando le sean de aplicación las normas de esta, hasta la promulgación de una Constitución intercultural, que se inspire tanto en el derecho eurocéntrico como en el derecho de los pueblos indígenas y de otros pueblos que habiten en el Estado, y que reemplace a las constituciones eurocéntricas de los actuales Estados-nación. Y, junto a dicho proceso, podría construirse una democracia intercultural o demodiversidad, que no solo contemple el derecho de sufragio activo y pasivo o las decisiones mayoritarias mediante el voto, sino otras formas de democracia como la participación política de los ciudadanos (referéndum, consultas, iniciativas populares, presupuestos participativos, etc.), la toma de decisiones por consenso, la rotación de los cargos públicos, etc.

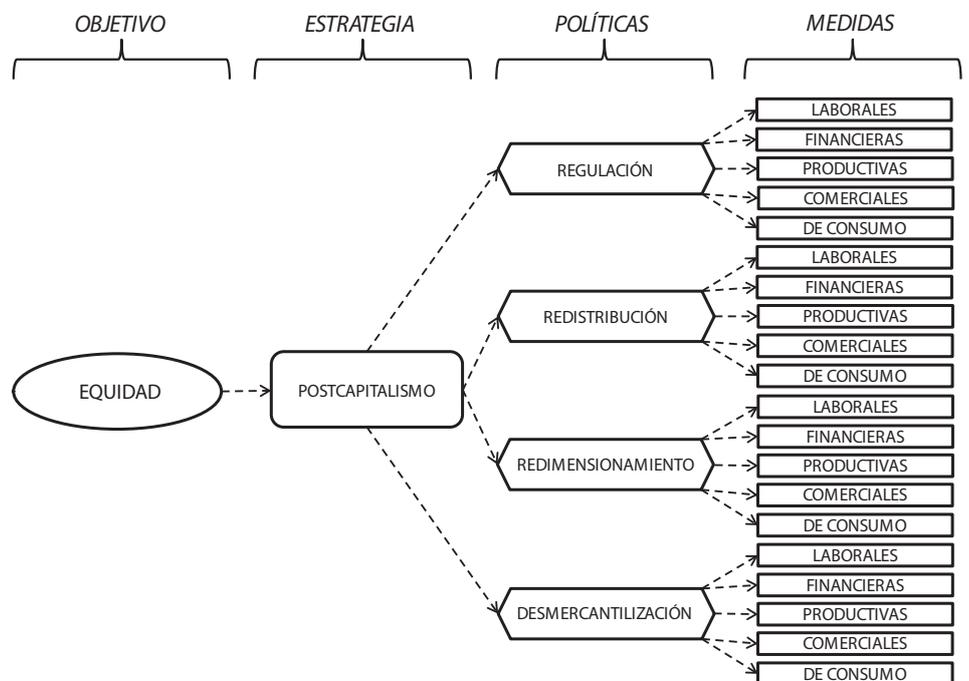
### 3.2.2. El postcapitalismo como factor de equidad

El postcapitalismo<sup>15</sup> (Druker 1993; Dickxsens 2005; Mason 2015), como estrategia política, contribuiría a reducir las grandes inequidades existentes entre los seres humanos dentro de los sistemas socioeconómicos latinoamericanos, lo que aumentaría los niveles de equidad.<sup>16</sup>

Entendido como una «economía con mercado, no de mercado» (Coraggio 2012), podríamos definir el postcapitalismo como aquella

15. No existe un concepto unificado de poscapitalismo, por lo que dicho concepto adopta casi tantos significados como autores han escrito sobre él. Así, Druker (1993) lo asocia con la sociedad del conocimiento, Dickxsens (2005) con el socialismo del siglo XXI y Mason (2015) lo hace con la economía colaborativa. En realidad, se trata de un término ambiguo que recoge un amplio grupo de propuestas que tienen en común el rechazo al predominio de los tres pilares del capitalismo: el mercado, el ánimo de lucro y la propiedad privada de los medios de producción.
16. La equidad tiene muchas dimensiones. En este epígrafe vamos a centrar en la equidad de carácter socioeconómico, dejando al margen otras formas de equidad, como la de género, aunque en algunas de las medidas propuestas se contempla un trato diferencial a favor de las mujeres por tratarse de una parte de la población tradicionalmente discriminada.

forma de organización de un sistema socioeconómico caracterizada por la coexistencia del mercado con otros mecanismos que también contribuyen a que los seres humanos puedan satisfacer sus necesidades, sin que el mercado sea el mecanismo dominante. Entre dichos mecanismos estarían la economía pública (provisión de bienes y servicios por parte del Estado con criterios políticos, sociales y económicos), la economía social y popular (Coraggio 2011), la economía solidaria (Singer 2002), la economía de reciprocidad (Temple 1983), la economía comunitaria (Shaffer 1989), la economía colaborativa (Gold 2004), la economía del bien común (Felber 2010), la economía de los cuidados (Esquivel 2011), la economía de la felicidad (Anielski 2007), etc. El postcapitalismo supone que el *Homo economicus* se rige por racionalidades diversas, e incluso alternativas; es decir, que los seres humanos somos egoístas pero también altruistas y solidarios, cortoplacistas pero también medioplacistas y largoplacistas, racionales pero también espirituales, hedonistas pero también abnegados, etc. En el postcapitalismo el ánimo de lucro, como motivación de los agentes económicos, comparte el protagonismo con la subsistencia, la realización personal, la solidaridad, el bien común, el interés público, etc., sin ser la motivación dominante. Igualmente la propiedad privada (individual, societaria o transnacional) de los medios de producción (tierra y capital) también ha de compartir su protagonismo con la propiedad pública (subestatal, estatal o grannacional), la propiedad comunitaria, la posesión privada, la posesión pública, la posesión comunitaria, el usufructo privado, el usufructo público y el usufructo comunitario, así



**Figura 3**  
Postcapitalismo  
Fuente: elaboración propia.

como con los medios de producción libres, es decir, los no sujetos a propiedad, posesión o usufructo.<sup>17</sup>

La conformación de una sociedad postcapitalista como estrategia política se basaría en cuatro grupos de políticas: las políticas de regulación del mercado, las políticas de redistribución de la renta emanada del mercado, las políticas de redimensionamiento de los mercados y las políticas de desmercantilización (Unceta 2014) (figura 3).

### **a) Políticas de regulación de los mercados**

Las políticas de regulación son las que se basan en la idea de que el funcionamiento del libre mercado genera necesariamente altos niveles de inequidad social, por lo que es necesario que el Estado fije las reglas de juego del mercado para que este contribuya a aumentar la equidad social en los sistemas socioeconómicos latinoamericanos. Dicha regulación se podría concretar en diferentes tipos de medidas: laborales, financieras, productivas, comerciales y de consumo.

Las medidas de regulación laboral están destinadas a determinar quiénes podrían o deberían trabajar en una sociedad y quiénes no (p. ej., menores, ancianos o extranjeros sin autorización), bajo qué condiciones deberían hacerlo (jornadas, descansos, seguridad, pensiones, cobertura sanitaria o despido), qué salarios podrían percibir (salarios mínimos, salarios máximos, complementos salariales o cotizaciones sociales), etc. Algo parecido ocurre con las medidas de regulación financiera, destinadas a determinar quiénes podrían operar en los mercados financieros (banca pública, banca privada autorizada o banca popular), qué productos podrían ofertarse en ellos, qué actuaciones serían legítimas (limitación de activos de riesgo, limitación de la especulación o tasa Tobin), qué tipos de interés se podrían cobrar (tipos de interés máximos y mínimos o tipos de interés modulados según características de oferentes y demandantes), etc.

Entre las medidas de regulación productiva destacarían aquellas encaminadas a regular lo que puede ser objeto de producción y bajo qué condiciones se podría realizar la producción, ya que cada sociedad puede decidir qué productos considera indeseables (drogas, alcohol, armas, juego, prostitución, espectáculos violentos, etc.) o qué limitaciones se imponen a las producciones que generan residuos indeseables o explotan recursos que se desean preservar (actividades contaminantes o de riesgo ambiental, caza, pesca, recolección de especies protegidas, etc.). Por su parte, entre las medidas de regulación comercial podríamos destacar aquellas encaminadas a garantizar la soberanía alimentaria, la protección de sectores estratégicos o la calidad mínima de los productos (limitación de exportaciones e importaciones, subvenciones, impuestos sectoriales, normas de calidad, etc.), así como las relativas a la fijación de precios máximos o modulados según oferentes y deman-

17. Entendemos por propiedad de un medio de producción la tenencia, la posibilidad de enajenación y la apropiación de los frutos del mismo amparados en un derecho. Entendemos por posesión de un medio de producción su mera tenencia, sin derecho de propiedad y, por tanto, de enajenación, de modo que pueda existir o no apropiación de sus frutos. Entendemos por usufructo de un medio de producción la apropiación de sus frutos, sin derecho de propiedad y, por tanto, de enajenación y con tenencia o no de él.

dantes de determinados bienes y servicios considerados de primera necesidad (alimentos, medicamentos, energía, agua, educación, sanidad, vivienda, transporte, etc.). Y las medidas de regulación del consumo podrían estar referidas a la calidad de los productos (caducidad, envases o estabilidad del suministro) o a sus precios (precios máximos o precios modulados según consumidor).

## **b) Políticas de redistribución de la renta emanada del mercado**

Las políticas de redistribución son aquellas que tratan de corregir la inequitativa distribución de la renta que emana del mercado por medio de la acción del Estado y sus medidas se podrían concretar en cinco tipos: laborales, financieras, productivas, comerciales y de consumo.

Las medidas laborales de redistribución irían desde la creación de empleo público (en Administraciones o empresas públicas) hasta el incentivo de la contratación de colectivos desfavorecidos (minorías, mujeres, desempleados de larga duración, etc.) o el establecimiento de cupos de trabajo comunitario o estatal (mingas, servicios comunitarios obligatorios, servicio militar obligatorio,<sup>18</sup> etc.). Por su parte, las medidas financieras de redistribución podrían basarse en la subvención del crédito para ciertas actividades o demandantes, en la aplicación de impuestos a las actividades financieras (tasa Tobin o impuestos sobre las rentas del capital), etc.

Por otro lado, las medidas productivas de redistribución podrían basarse en la provisión pública de bienes y servicios que el mercado no suministre en las cantidades o a los precios deseados por cada sociedad (alimentos, medicamentos, energía, agua, educación, sanidad, vivienda, transporte, etc.) o que cada sociedad considere estratégicos y que, por tanto, deberían estar en manos del Estado (explotación de recursos naturales, producción de armamento, comunicaciones, transportes, etc.); normalmente las producciones públicas se financian con ingresos públicos y se distribuyen de manera gratuita o a precios públicos. Por lo que se refiere a las medidas comerciales de redistribución, estas podrían basarse en la alteración de los precios de mercado para beneficiar a determinados demandantes u oferentes (fijación de precios máximos, precios mínimos, precios públicos, precios modulados, etc.). Y las medidas redistributivas de consumo podrían basarse en la aplicación de impuestos progresivos (que reduzcan la capacidad de consumo de las clases altas) y de transferencias sociales de rentas (que aumenten la capacidad de consumo de las clases bajas), en la subvención del consumo de determinados productos (alimentos, medicamentos, energía, agua o combustibles), en la aplicación de impuestos al consumo suntuario o en la modulación de impuestos al consumo según el tipo de productos (diferentes niveles de impuestos de ventas), etc.

18. Como otras medidas, el servicio militar obligatorio resulta muy polémico por cuanto choca con la objeción de conciencia y con la equidad de género (cuando solo lo realizan los hombres); no obstante, es evidente que, si todas las personas están obligadas a realizarlo, con independencia de su género, su nivel de renta y su posición social, funcionaría como un impuesto progresivo en especie (McMaken 2015), lo que contribuiría a la redistribución de la renta. Esto es así en tanto que, al igual que cualquier tipo de trabajo obligatorio no retribuido, las horas de trabajo en el servicio militar obligatorio de trabajadores de alta cualificación (habitualmente los que poseen un mayor nivel de renta y una más alta posición social) tienen un mayor coste de oportunidad que las de trabajadores de baja cualificación (habitualmente los que poseen un menor nivel de renta y una más baja posición social), al margen de que se evita tener que financiar a un Ejército profesional con ingresos públicos en efectivo.

### c) Políticas de redimensionamiento del mercado

Las políticas de redimensionamiento del mercado son aquellas que tratan de favorecer el desarrollo de actividades económicas de pequeña escala, que son las que más contribuyen a reducir la inequidad social. Mientras que el desarrollo del mercado global contribuye a la concentración de la riqueza, el fomento de los mercados locales puede contribuir a la reducción de la pobreza en muchos sistemas socioeconómicos latinoamericanos. Las medidas de redimensionamiento de los mercados se podrían concretar en cinco tipos: laborales, financieras, productivas, comerciales y de consumo.

Las medidas laborales de redimensionamiento serían fundamentalmente las destinadas al fomento del autoempleo<sup>19</sup> de trabajadores autónomos y de los socios de cooperativas laborales (formación, asesoramiento, subvenciones, etc.), mientras que las financieras podrían referirse al fomento del microcrédito como vía de financiación de proyectos empresariales. En materia productiva, las medidas de redimensionamiento se podrían centrar en el fomento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (formación, asesoramiento, subvenciones o contratación con el sector público), así como en el fomento de las actividades productivas a pequeña escala, que utilizan mucha mano de obra y poco capital (pequeñas explotaciones agropecuarias y mineras o artesanía) y de producción de bienes y servicios no transables (construcción, comercio, transporte, turismo, comunicaciones o servicios personales, comunitarios y sociales).

Por lo que se refiere a las medidas comerciales de redimensionamiento, estas consistirían en el fomento de los mercados locales, en los cuales los bienes y servicios que se comercializan se producirían en la misma zona, por lo que incorporarían un menor coste de transporte y su venta redundaría en la mejora del empleo en dicha zona; entre dichas medidas podríamos citar las autorizaciones de comercialización (mercados ambulantes o puntos de venta callejeros), las subvenciones a la comercialización de productos locales, las exenciones de impuestos locales a los comerciantes de dichos productos, etc.

Y, respecto de las medidas de redimensionamiento del consumo, estas pasarían por una sensible reducción de los niveles de consumo de las clases sociales medias y altas (ya que, en el caso de las clases bajas, habría más bien que reestructurar su consumo e incluso que aumentarlo), de tal manera que el consumo se dirigiese a satisfacer las necesidades y no a calmar las ansiedades de los seres humanos. Aquí las medidas podrían ir desde el aumento de los impuestos sobre la renta de las clases medias y altas, lo que reduciría su capacidad de consumo, hasta el aumento de los impuestos sobre el consumo de los bienes que cada sociedad considerase menos prioritarios, etc. Y todo ello podría complementarse con medidas de fomento del consumo de productos locales (soberanía

19. El autoempleo de los trabajadores autónomos es otra de las medidas controvertidas, por cuanto en muchos casos supone su precarización laboral, sobre todo en sistemas socioeconómicos, como los latinoamericanos, donde la economía informal es muy abundante, pero no cabe duda de que, bajo ciertos criterios de garantía social, contribuye al desarrollo de las actividades económicas de pequeña escala (Arroyo y Nebelung 2002).

alimentaria, alimentos de temporada, artesanías o servicios personales), tanto por medio de subvenciones de dicho consumo como por medio de la creación de una cultura local de consumo, etc., e incluso desincentivando el consumo de productos foráneos con impuestos de importación.

#### **d) Políticas de desmercantilización**

Las políticas de desmercantilización son aquellas que favorecen la satisfacción de las necesidades de los seres humanos por otros medios distintos del mercado o que favorecen el uso del mercado bajo principios diferentes al ánimo de lucro. Las medidas de desmercantilización se podrían concretar igualmente en cinco tipos: laborales, financieras, productivas, comerciales y de consumo.

Las medidas laborales de desmercantilización se basarían en el fomento del trabajo no remunerado y del autoempleo no lucrativo. Entre las primeras tendríamos el fomento del trabajo familiar de hombres y mujeres, que incluiría tanto las tareas de producción familiar de bienes y servicios de consumo (ropa, utensilios, alimentos, transporte, limpieza y mantenimiento del hogar y de los bienes familiares, compra de alimentos, preparación de comidas, etc.) como otras tareas tales como el cuidado de personas dependientes (menores, ancianos, enfermos, discapacitados, etc.), el apoyo en la educación y la formación profesional de miembros de la familia, etc.<sup>20</sup> Otra forma de trabajo no remunerado sería el voluntariado, es decir, el trabajo no retribuido en organizaciones de la sociedad civil (ONG, iglesias, asociaciones, fundaciones, partidos políticos, sindicatos, etc.) o en beneficio de la comunidad (participación puntual en campañas o actividades masivas con fines sociales). Por su parte, entre las de fomento del empleo no lucrativo, tendríamos todas aquellas encaminadas a la creación de empleo social (cooperativas de trabajadores o microempresas) orientado a la inserción socioeconómica (y no al enriquecimiento) de grupos sociales tradicionalmente excluidos (minorías étnicas, mujeres, desempleados de larga duración, jóvenes, mayores de cuarenta y cinco años).

Las medidas financieras de desmercantilización se basarían en el fomento de la financiación no retribuida y de la financiación con criterios no lucrativos. Entre las primeras estaría el fomento de la autofinanciación con ahorro personal y de la financiación con ahorro familiar y comunitario (con o sin devolución de los préstamos) y de las donaciones filantrópicas (mecenasgo y micromecenasgo o *crowdfunding*) mientras que, entre las segundas, se encontrarían las medidas de fomento del micromecenasgo retribuido (en el que muchas personas hacen pequeñas inversiones para financiar proyectos de cierta envergadura que les resultan de interés por su finalidad) y de fomento de la banca basada en valores (banca ética o banca islámica), así como el de la banca pública.

20. Si bien estas actividades de cuidados podrían también ser desempeñadas por el Estado como servicios públicos, no es menos cierto que han sido desempeñadas tradicionalmente por los miembros de las familias, especialmente por las mujeres, lo que ha contribuido a que estas se encontrasen al margen del mercado. Si dichas actividades fuesen desempeñadas por hombres y mujeres en igualdad de condiciones, se evitaría tanto su mercantilización como la discriminación de género que ha existido hasta la fecha.

Las medidas productivas de desmercantilización son muy variadas e irían desde la producción pública hasta el fomento de la producción de subsistencia (huertos rurales y urbanos, pequeñas granjas, pesca y caza para la alimentación, elaboración de ropa, utensilios y comidas, etc.), pasando por el fomento de la responsabilidad social corporativa,<sup>21</sup> por medio de la cual las empresas que se enriquecen en el mercado devuelven a la sociedad parte de sus beneficios en actividades de interés social. Aunque aquí merecería una especial atención el fomento de la producción de bienes relacionales (Nussbaum 1986), que son aquellos en los que el bien es, en sí mismo, la relación social que se produce entre las personas y que genera la satisfacción de determinadas necesidades humanas; aquí entrarían las relaciones que se generan durante el disfrute del tiempo de ocio de los seres humanos (ya sea participando en un oficio religioso, una actividad cultural, una actividad deportiva, un encuentro social festivo, etc.), aunque estas relaciones sociales también podrían generarse de manera simultánea y vinculadas con determinadas actividades económicas (como las que se generan entre proveedores y clientes habituales o entre compañeros de trabajo).

Las medidas comerciales de desmercantilización también son muy variadas e irían desde el fomento de la donación de productos entre productores y consumidores o entre consumidores (bancos de alimentos o donación de ropa y muebles usados) al fomento del comercio justo, en el que el ánimo de lucro de productores, intermediarios y consumidores es sustituido por otros valores con una retribución digna y el respeto de los derechos humanos de productores e intermediarios o el respeto al medio ambiente. Y, dentro de este abanico, se encontraría el fomento de actividades como el trueque, la reciprocidad (o intercambio impreciso y diferido en el tiempo de bienes y servicios), los bancos de tiempo (intercambio de favor por favor), el uso de monedas locales, etc.

Y las medidas de desmercantilización del consumo irían desde el uso de productos procedentes de donaciones (a través de bancos de alimentos, organizaciones solidarias o caritativas, otros consumidores, etc.) al consumo de producción de subsistencia y la reutilización de bienes de consumo cuando termina su vida útil como tales, pasando por la creación de cooperativas de consumo (para adquirir productos en masa y aprovechar las economías de escala), por el consumo comunitario (la puesta en común de los bienes de consumo por parte de una comunidad), por formas clásicas y modernas (a través de plataformas *peer to peer*) de consumo colaborativo (compartido o intercambiado) o de bienes de consumo duradero (inmuebles, vehículos, ropa, libros, música, películas, juegos, programas informáticos, etc).

### 3.2.3. El biocentrismo como factor de sostenibilidad

El biocentrismo (Taylor 1986; Gudynas 2010; Campanini *et al.* 2015), como estrategia política, contribuiría a reconducir la insoste-

21. Si bien las donaciones filantrópicas y la responsabilidad social corporativa pueden relacionarse con conductas caritativas o de búsqueda de prestigio social por parte de las clases altas, no es menos cierto que estas suponen formas de financiación no retributiva y de producción al margen del mercado (Palencia-Lefler 2001).

nibilidad ambiental que padecen los sistemas socioeconómicos latinoamericanos como consecuencia del antropocentrismo dominante en ellas, lo que generaría mayores niveles de sostenibilidad.

Entendida como una forma de «sostenibilidad superfuerte» propia del ecologismo profundo (Naess 1973; Devall y Sessions 1985) (frente a la sostenibilidad neoclásica, la sostenibilidad débil ambiental y la sostenibilidad fuerte ecológica), podríamos definir el biocentrismo como aquella concepción del mundo en la cual todo forma parte de la naturaleza y que implica una valoración plural de la naturaleza más allá de su dimensión económica como capital natural, atendiendo a otras dimensiones, tales como la ecológica, la estética, la cultural, la religiosa, etc. En este sentido, el biocentrismo considera que los seres humanos y las organizaciones sociales no estamos fuera de la naturaleza, sino dentro de ella; que la naturaleza no es una fuente infinita de recursos ambientales, sino que tiene claros límites biofísicos y que la naturaleza tiene ciertos valores que le son propios que son independientes de su utilidad mercantil. En su versión más profunda, basada en la hipótesis de *Gaia* (Lovelock 1979), el biocentrismo asume que la Tierra en su conjunto es un sistema vivo que se autorregula, lo cual se asemeja bastante a la concepción de la naturaleza como conciencia colectiva o divinidad que tienen la mayoría de los pueblos indígenas (Madre Tierra o *Pachamama*) (Acosta 2011).

La conformación de una sociedad biocéntrica como estrategia política se basaría en tres grupos de políticas: las políticas de reconocimiento de los valores no instrumentales o intrínsecos de la naturaleza, las políticas de reconocimiento de los valores de uso de la naturaleza y las políticas de modificación de los valores de cambio de la naturaleza (figura 4).

#### **a) Políticas de reconocimiento de valores intrínsecos de la naturaleza**

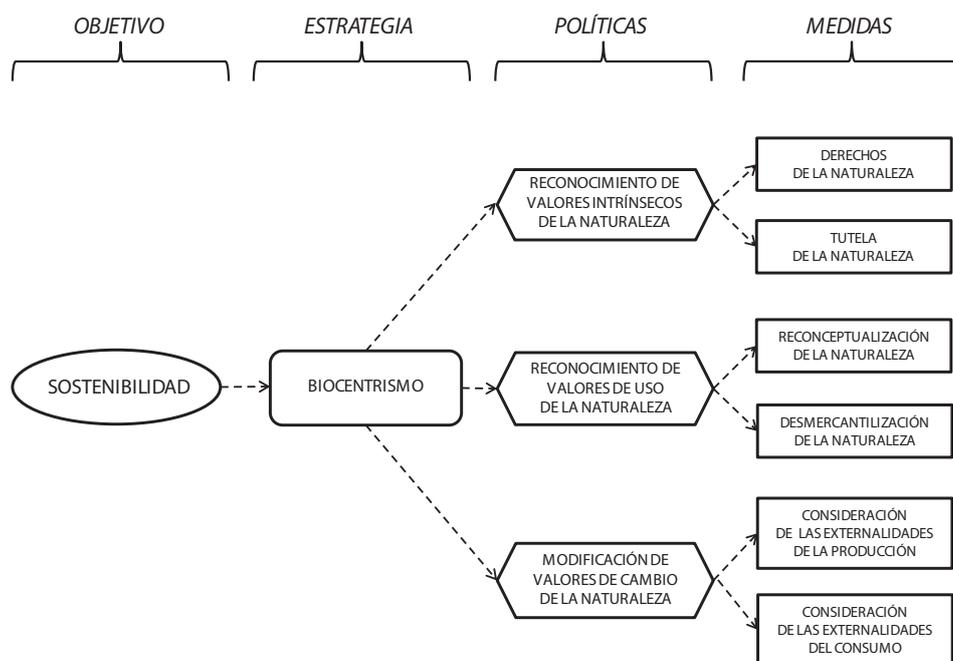
Las políticas de reconocimiento de los valores intrínsecos o no instrumentales de la naturaleza son aquellas que van encaminadas a considerar a la naturaleza como sujeto de derechos, por cuanto que de ella forman parte otras formas de vida tan valiosas como la vida humana. Dichos valores no dependen de la utilidad directa que la naturaleza tiene para el ser humano, aunque sí de la utilidad sistémica que tiene para este como parte de aquella. Las medidas de reconocimiento de los valores intrínsecos de la naturaleza se podrían concretar en dos tipos: las de reconocimiento de los derechos de la naturaleza y las de su tutela.

Las medidas de reconocimiento de los derechos de la naturaleza van desde la promulgación de una Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza, al igual que se hizo en su día con los derechos humanos,<sup>22</sup> hasta el reconocimiento constitucional de los derechos de la naturaleza<sup>23</sup> o la promulgación de leyes que terminen

22. De hecho, los derechos de la naturaleza son considerados como derechos humanos de cuarta generación (relacionados con la sostenibilidad), tras los derechos colectivos (tercera generación, relacionados con la solidaridad), los derechos sociales, económicos y culturales (segunda generación, relacionados con la equidad) y los derechos civiles y políticos (primera generación, relacionados con la libertad). El Gobierno de Ecuador ha propuesto ante las Naciones Unidas dicha declaración, sin mayores consecuencias hasta la fecha.

23. Como se ha hecho en Ecuador.

reconociendo una personalidad jurídica parcial a la naturaleza (con derechos pero sin obligaciones). Este tipo de medidas implicarían implícitamente su conservación (por medio de reservas naturales, de la prohibición de la explotación de recursos naturales de determinados territorios, etc.) y su restauración integral cuando sea afectada, el respeto de los ciclos naturales de producción y reproducción e incluso la identificación de la naturaleza con un ente vivo, con una conciencia colectiva (Gaia) o con un ser espiritual (Madre Tierra o *Pachamama*).



**Figura 4**  
Biocentrismo  
Fuente: elaboración propia.

Las medidas de tutela de la naturaleza, por su parte, se justifican por la necesidad de que sean los seres humanos los que velen por que se respeten los derechos de la naturaleza. Dichas medidas irían desde la implementación de planes transversales de gestión ambiental de las Administraciones públicas de diferentes niveles territoriales hasta la gestión y el monitoreo ambiental de la ciudadanía organizada por medio de las comunidades locales, las organizaciones sociales (especialmente las ecologistas y las indígenas), los movimientos sociales e, incluso, los individuos particulares.

### **b) Políticas de reconocimiento de los valores de uso de la naturaleza**

Las políticas de reconocimiento de los valores de uso de la naturaleza son aquellas que van encaminadas a considerar los usos no mercantiles de la naturaleza, tales como los usos estéticos, culturales, religiosos, etc. Las medidas de reconocimiento de los valores

de uso de la naturaleza se podrían concretar en dos tipos: las encaminadas a la reconceptualización cultural de la naturaleza y las encaminadas a su desmercantilización.

Las medidas de reconceptualización de la naturaleza pasarían por poner en valor los diferentes usos que tiene esta para los seres humanos al margen de las actividades de mercado. En este sentido, se debería reconocer que la naturaleza satisface múltiples necesidades humanas a modo de servicios ambientales no mercantiles, tales como el aprendizaje, el disfrute o la socialización en un entorno natural, la mera contemplación del paisaje, la búsqueda del sentido de la trascendencia en la naturaleza, etc. Todo esto posee un gran valor, pero no posee necesariamente un precio.

Por su parte, las medidas de desmercantilización de la naturaleza serían aquellas encaminadas a excluir de los circuitos mercantiles determinados espacios y dimensiones de la naturaleza, que pasarían a ser considerados como bienes públicos. Entre dichas medidas podríamos incluir la prohibición de la creación de derechos de patentes privadas<sup>24</sup> sobre la biodiversidad y su conocimiento (genomas o medicina natural), la regulación exhaustiva de la biotecnología y los derechos de patentes derivados (ingeniería genética, transgénicos o clonación), la regulación exhaustiva del uso de los recursos naturales esenciales (como el agua o el aire) o estratégicos (recursos naturales no renovables, subsuelo terrestre y marino o espectro radiofónico), la creación de reservas naturales y espacios protegidos en los que se prohíban o limiten las actividades económicas que puedan afectar al equilibrio de sus ecosistemas, etc.

### **c) Políticas de modificación de los valores de cambio de la naturaleza**

Las políticas de modificación de los valores de cambio de la naturaleza son aquellas que van encaminadas a reconsiderar la valoración que se da en el mercado a la naturaleza, en la medida en que, al existir siempre externalidades negativas y positivas ambientales de las actividades económicas, el mercado siempre falla al determinar el precio de los bienes y servicios; ello requeriría de la acción política del Estado para modificar el sistema de precios y tratar que los precios finales de los productos recojan los costes de compensación de las externalidades negativas y positivas que generan. Las medidas de modificación de los valores de cambio de la naturaleza se podrían concretar en dos tipos: las medidas encaminadas a tomar en consideración las economías externas de la producción sobre la naturaleza y las medidas encaminadas a tomar en consideración las economías externas del consumo sobre ella.

Respecto de las medidas de compensación de las externalidades de la producción, estas deberían ir encaminadas a disminuir la presión de la producción sobre los recursos naturales y sobre

24. Podrían contemplarse, en su lugar, los derechos de patentes públicas o comunitarias que, sin ánimo de lucro, sí que compensen económicamente a las naciones y las comunidades indígenas por la contribución de su biodiversidad y sus conocimientos al avance de la ciencia y la tecnología.

los sumideros de residuos, por la vía del encarecimiento de su uso (impuestos sobre la explotación de los recursos naturales y sobre la contaminación); a compensar la menor disponibilidad de recursos naturales no renovables y renovables (subvenciones a la búsqueda de recursos renovables alternativos a los no renovables y a la regeneración de los renovables); a regenerar los sumideros de residuos afectados por el impacto de la producción (subvenciones a la regeneración de los ecosistemas y a las actividades dirigidas a frenar y a mitigar los efectos del cambio climático); etc.

Por su parte, las medidas de compensación de las externalidades del consumo deberían ir encaminadas a disminuir el consumo de bienes y servicios intensivos en recursos naturales no renovables o de lenta renovación que reduzcan significativamente la disponibilidad de los mismos (impuestos selectivos al consumo), a aumentar el consumo de bienes y servicios que lleven incorporados menor cantidad de materia y energía (subvenciones a la desmaterialización del consumo), a sustituir el consumo de bienes y servicios generados lejos del consumidor por otros generados cerca del consumidor (impuestos de importación, impuestos a los transportes, subvenciones al autoconsumo, subvenciones a la producción local para el consumo local, etc.), a sustituir las energías no renovables por energías renovables (impuestos a las energías no renovables y subvenciones a las energías renovables), etc.

## 4 Conclusiones

Finalizada esta exposición sobre los fundamentos teóricos-normativos del Buen Vivir como alternativa al desarrollo, podemos concluir que este concepto surgió en los países andinos (especialmente en Ecuador y Bolivia) como una propuesta de transformación de los sistemas socioeconómicos latinoamericanos ante los problemas más importantes que estos padecen en la actualidad.

Dicha propuesta política se inspira en aportaciones de los pensamientos indigenista, socialista, ecologista y postdesarrollista sobre el Buen Vivir, pero no se identifica necesariamente con ninguno de ellos, sino que pretende identificar un punto de encuentro entre dichos enfoques.

Los elementos centrales de las diversas concepciones del Buen Vivir serían la identidad y la espiritualidad, el estatismo y la equidad, la sostenibilidad y el localismo, de los cuales al menos tres elementos podrían ser asumibles por los autores de las diferentes corrientes de pensamiento sobre el tema: la identidad, la equidad y la sostenibilidad.

A partir de aquí, hemos sintetizado el concepto de Buen Vivir como una «forma de vida en armonía con uno mismo, con la

sociedad y con la naturaleza». Y en dicho concepto estaríamos incluyendo la identidad (como armonía personal), la equidad (como armonía social) y la sostenibilidad (como armonía integral).

Por otro lado, hemos identificado el maldesarrollo como el diagnóstico de los problemas que padecen los sistemas socioeconómicos latinoamericanos, que se concretan en la alienación personal, la inequidad social y la insostenibilidad ambiental que, a su vez, son efectos de la colonización, el capitalismo y el antropocentrismo, respectivamente.

Partiendo de este diagnóstico, hemos elaborado una propuesta política de Buen Vivir, que pretende superar los problemas del maldesarrollo por medio de la consecución de tres objetivos: la identidad personal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental. La conformación de sociedades plurinacionales contribuiría a alcanzar la identidad, mientras que la conformación de sociedades postcapitalistas contribuiría a conseguir la equidad y la conformación de sociedades biocéntricas ayudaría a lograr la sostenibilidad.

Para ello, las estrategias políticas serían tres: en primer lugar, la conformación de una sociedad plurinacional, que se basaría en tres grupos de políticas (las de descolonización, las de autodeterminación y las de interculturalidad); en segundo lugar, la conformación de una sociedad postcapitalista, que se basaría en cuatro grupos de políticas (las de regulación del mercado, las de redistribución de la renta emanada del mercado, las de redimensionamiento de los mercados y las de desmercantilización); en tercer lugar, la conformación de una sociedad biocéntrica, que se basaría en tres grupos de políticas (las de reconocimiento de los valores intrínsecos de la naturaleza, las de reconocimiento de los valores de uso de la naturaleza y las de modificación de los valores de cambio de la naturaleza).

En este trabajo se ha realizado un esfuerzo por sistematizar un conjunto de objetivos, estrategias, políticas y medidas, que pretende integrar los diferentes posicionamientos ideológicos sobre el Buen Vivir y que nos permite avanzar hacia una concreción más integral del Buen Vivir. Puede que muchos de los autores que han realizado aportaciones a la construcción del Buen Vivir no estén de acuerdo con la propuesta de transformación socioeconómica de América Latina que aquí hemos presentado; no obstante, consideramos que constituye, al menos, un intento de ir más allá del debate político y académico y de concretar, de manera sintética, cómo hacer realidad la llamada «utopía por construir». Creemos que ha llegado el momento de transitar desde la «lirica» hasta la «épica» del Buen Vivir.

## 5 Bibliografía

- ACOSTA A (2010a). El Buen (con)Vivir. En: A Guillén (ed.). Retos del Buen Vivir. Cuenca (Ecuador): Pydlos, pp. 21-52.
- ACOSTA A (2010b). El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Quito: Fundación Friedrich Ebert.
- ACOSTA A (2011). Los Derechos de la Naturaleza. En: A Acosta, E Martínez (eds.). La Naturaleza con derechos. Quito: Abya Yala, pp. 317-367.
- ACOSTA A (2012). Buen Vivir/Sumak Kawsay. Una oportunidad para imaginar otros mundos. Quito: Abya Yala.
- ACOSTA A *et al.* (2009). Plurinacionalidad. Quito: Abya Yala.
- ALDUNATE E, CÓRDOBA J (2011). Formulación de programas con la metodología de marco lógico. Santiago de Chile: Ilpes.
- AMIN S (1990). Maldevelopment. Londres: Zed Books.
- ANIELSKI M (2007). The Economics of Happiness. Gabriola Island (Canadá): New Society Publishers.
- ARKONADA K (coord.) (2012). Un Estado, muchos pueblos. Madrid: Icaria.
- ARROYO J, NEBELUNG M (eds.) (2002). La micro y pequeña empresa en América Central. Realidad, mitos y retos. San José (Guatemala): OIT-Promicro y GTZ-Promocap.
- BAUTISTA R (2010). Hacia una constitución del sentido significativo del «Vivir Bien». La Paz: Rincón Ediciones.
- BELOTTI F (2014). Entre bien común y buen vivir. Iconos 48:41-54.
- BOFF L (2009). ¿Vivir mejor o el buen vivir? ALAI. Consultado el 30 de marzo de 2009.
- BROWN G, LANGER A, STEWART F (2012). Affirmative Action in Plural Societies. Londres: Palgrave Macmillan.
- CAMPANINI Ó, GANDARILLAS M, JIMÉNEZ G, GUDYNAS E (2015). Politizando la política ambiental. Ideas. Página Siete. Consultado el 18 de enero de 2015.
- CASAS-GRAGEA ÁM (2006). La Teoría de la Dependencia. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional.
- CATTON W (1980). Overshoot. Urbana IL: University of Illinois Press.
- CIESAS (2008). Sistema de monitoreo de la protección de los derechos y la promoción del buen vivir de los pueblos indígenas de América Latina y El Caribe. México: Fondo Indígena.
- CORAGGIO JL (2011). Economía social y solidaria. Quito: Abya Yala.
- CORAGGIO JL (2012). Karl Polanyi y la otra economía en América Latina. En: K Polanyi *et al.* Textos Escogidos: Karl Polanyi. Buenos Aires: Clacso, pp. 47-78.
- CORAGGIO JL (2013). La economía social y solidaria: hacia la búsqueda de posibles convergencias con el vivir bien. En: I Farah y V Tejerina (coords.). Vivir bien: infancia, género y economía. La Paz: Cides-UMSA, pp. 215-256.
- CUBILLO-GUEVARA AP, HIDALGO-CAPITÁN AL (2015). El Sumak Kawsay genuino como fenómeno social amazónico ecuatoriano. Obets 10(2): 301-333.
- CUBILLO-GUEVARA AP, HIDALGO-CAPITÁN AL, DOMÍNGUEZ-GÓMEZ JA (2014). El pensamiento sobre el Buen Vivir. Entre el indigenismo, el ecologismo y el socialismo. Reforma y Democracia 60:27-58.
- DÁVALOS P (2005). Pueblos indígenas, Estado y democracia. Buenos Aires: Clacso.
- DÁVALOS P (2008). Reflexiones sobre el Sumak Kawsay (el Buen Vivir) y las teorías del desarrollo. Boletín ICCI 103.
- DÁVALOS P (2011). Sumak Kawsay (La Vida en Plenitud). En: S Álvarez (ed.). Convivir para perdurar. Barcelona: Icaria, pp. 201-214.
- DÁVALOS P (2014). El Sumak Kawsay – Suma Qamaña y el acontecimiento indígena. En: AL Hidalgo-Capitán y A Moreno (eds.). Perspectivas alternativas del desarrollo. Huelva (España): Reedes.
- DEVALL B, SESSIONS G (comps.) (1985). Deep Ecology. Salt Lake City UT: Smith.
- DÍAZ-POLANCO H (1996). Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios. México DF: Siglo XXI.
- DICKXSENS W (2005). Transición hacia el post-capitalismo. Panamá: Ruth Casa Editorial.

- DOS SANTOS T (2002). La Teoría de la Dependencia. Barcelona: Plaza y Janés.
- DRUKER P (1993). La sociedad post-capitalista. Buenos Aires: Sudamericana.
- ESCOBAR A (2009). Una minga para el posdesarrollo. *América Latina en Movimiento* 445:26-30.
- ESQUIVEL V (2011). La economía del cuidado en América Latina. Panamá: PNUD.
- ESTERMANN J (2012a). Crisis civilizatoria y Vivir Bien. *Polis* 11(33):1-18.
- ESTERMANN J (2012b). Vivir Bien como utopía política. En: *Musef. Anales de la XXIV Reunión Anual de Etnología*. La Paz: Musef, pp. 517-533.
- ESTEVA G (2009). Más allá del desarrollo: la buena vida. *América Latina en Movimiento* 445:1-5.
- FELBER C (2010). La economía del bien común. Bilbao (España): Deusto Ediciones.
- GARCÍA-LINERA Á (2010). El Socialismo Comunitario. *Revista de Análisis* 3(5).
- GOLD L (2004). *The Sharing Economy*. Farnham (Reino Unido): Gower Publishing.
- GUDYNAS E (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. En: *J Schultd. Extractivismo, política y sociedad*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, pp. 187-225.
- GUDYNAS E (2010). La senda biocéntrica. *Tabula Rasa* 13:45-71.
- GUDYNAS E (2011). Buen Vivir. Germinando alternativas al desarrollo. *América Latina en Movimiento* 462:1-20.
- GUDYNAS E (2013). El malestar moderno con el Buen Vivir. *Ecuador Debate* 88:183-205.
- GUDYNAS E, ACOSTA A (2011a). El Buen Vivir más allá del desarrollo. *Revista Qué Hacer* 181:70-81.
- GUDYNAS E, ACOSTA A (2011b). La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. *Utopía y Praxis Latinoamericana* 53:7-83.
- HIDALGO-CAPITÁN AL (2011). Economía Política del Desarrollo. *Revista de Economía Mundial* 28:279-320.
- HIDALGO-CAPITÁN AL, CUBILLO-GUEVARA AP (2014). Seis debates abiertos sobre el *sumak kawsay*. *Iconos* 48:25-40.
- HIDALGO-CAPITÁN AL *et al.* (2012). El Buen Vivir. La (re)creación del pensamiento del Pydlos. Cuenca (Ecuador): Pydlos Ediciones.
- HIDALGO-CAPITÁN AL, GUILLÉN A, DELEG N (eds.) (2014). *Sumak Kawsay Yuyay*. Huelva (España): CIM-Pydlos-Fiucuhu.
- INMUJERES, ONU MUJERES (2014). *Hacia una metodología de marco lógico con perspectiva de género*. México: Inmujeres y ONU.
- KATZ C (2014). *Miradas post-desarrollistas. Rebelión*. Consultado el 24 de noviembre de 2014.
- KOHR L (1957). *The Breakdown of Nations*. Londres: Routledge & K. Paul.
- KOWII A *et al.* (2014). *Sumak Kawsay, la palabra usurpada*. Plan V. Consultado el 28 de abril de 2014.
- LE QUANG M, VERCOUTERE T (2013). *Ecosocialismo y Buen Vivir*. Quito: Editorial IAEN.
- LEVY S (2013). Reflexiones en torno a desarrollo, política y sociedad. *Cuadernos del Cendes* 30(82):1-16.
- LOVELOCK J (1979). *Gaia*. Madrid: Ediciones Orbis.
- LUPIEN P (2011). The incorporation of indigenous concepts of plurinationality into the new constitutions of Ecuador and Bolivia. *Democratization* 18(3):774-796.
- MACAS L (2010). *Sumac Kawsay*. *Yachaykuna* 13:13-39.
- MASON P (2015). *Postcapitalism*. Londres: Allen Lane.
- MCMAKEN R (2015). *Conscription and Other Draconian Taxes*. *Mises Daily*. Consultado el 13 de marzo de 2015.
- MEDINA J (ed.) (2001). *Suma Qamaña*. La Paz: GTZ-FAM.
- MEDINA J (ed.) (2002). *Ñande Reko*. La Paz: GTZ-FAM.
- MOSQUERA C, LEÓN RE (eds.) (2009). *Acciones afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- NAESS A (1973). *The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement*. *Inquiry* 16:95-100.
- NURKSE R (1953). *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NUSSBAUM M (1986). *La fragilidad del bien: fortuna y ética en la tragedia y la filosofía griega*. Madrid: Visor.

- OVIEDO A (2011). *Qué es el Sumakawsay*. Quito: Sumak.
- PALENCIA-LEFLER M (2001). *Fundraising. El arte de captar recursos. Manual estratégico para organizaciones no lucrativas*. Barcelona: Instituto de Filantropía y Desarrollo.
- PIKETTY T (2013). *El capital en el siglo XXI*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- PRADA R (2014). *Descolonización y transición*. Quito: Abya Yala.
- QUIJANO A (2000). Colonialidad del poder y clasificación social. *Journal of World-Systems Research* 1(2):342-386.
- QUIJANO A (2012). Bien Vivir: entre el desarrollo y la des/colonialidad del poder. *Viento Sur* 122:46-56.
- RAMÍREZ R (2010). *Socialismo del Sumak Kawsay o biosocialismo republicano*. Quito: Senplades.
- RENGIFO G (2002). *Allin Kawsay*. Lima: Pratec.
- SARAYAKU (2012). *Kawsak Sacha – Selva viviente*. Sarayaku (Ecuador): Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku.
- SCHIWY F, MALDONADO N (2006). (Des)colonialidad del ser y del saber. Buenos Aires: Ediciones del Signo.
- SHAFFER R (1989). *Community Economics*. Ames IA: Iowa State University Press.
- SINGER P (2002). *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- STEFANONI P (2010). *Indianismo y pachamismo. Rebelión*. Consultado el 4 de mayo de 2010.
- STRANGE S (1986). *Casino Capitalism*. Londres: Basil Blackwell.
- SVAMPA M (2011). *Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales*. En: M Lang, D Mokrani (eds). *Más allá de desarrollo*. Quito: Abya Yala, pp. 185-217.
- TARLTON C (1965). Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism. *The Journal of Politics* 27(4):861-874.
- TAYLOR P (1986). *La ética del respeto a la naturaleza*. México: UNAM.
- TEMPLE D (1983). *La economía de la reciprocidad*. La Paz: GTZ.
- TORTOSA JM (2011). *Maldesarrollo y mal vivir*. Quito: Abya-Yala.
- UNCETA K (2014). *Desmercantilización, Economía Solidaria y Buen Vivir*. En: AL Hidalgo-Capitán, Moreno A (eds.). *Perspectivas alternativas del desarrollo*. Huelva (España): Reedes.
- UZEDA A (2010). *Suma Qamaña*. *Traspatios* 1:33-51.
- VÁZQUEZ MJ, TORRES M, CALDENTEY P (2015). Límites del Marco Lógico y deficiencias de la evaluación tradicional de la cooperación al desarrollo para medir el impacto. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 4(2):80-105.
- VITERI C (1993). *Mundos míticos. Runa*. En: N Paymal, C Sosa (eds.). *Mundos amazónicos*. Quito: Sinchi Sacha, pp. 148-150.
- VITERI C (2000). *Visión indígena del desarrollo en la Amazonía*. *Polis* 3.
- WALSH C (2008). *Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad*. *Tabula Rasa* 9:131-152.
- WALSH C (2009). *Interculturalidad, Estado, sociedad*. Quito: Abya Yala.
- WILLIAMSON J (1990). *What Washington Means by Policy Reform*. *Latin American Adjustment*. Washington: Institute for International Economics, pp. 8-17.
- YAMPARA S (2001). *El ayllu y la territorialidad en los Andes*. La Paz: CADA.

# **El bajo uso de cuentas bancarias transaccionales en México: los que no pueden y los que no quieren**

**José A. GARCÍA**  
joseantonio.garcia@anahuac.mx  
Universidad Anáhuac  
México Norte (México)

## **Low usage of transactional bank accounts in Mexico: those who can't and those who won't**

### **ResumenAbstract**

- 1. Introducción**
- 2. La importancia de los servicios financieros**
  - 2.1. Sistema financiero, crecimiento económico y bienestar**
  - 2.2. Sector financiero formal vs. sector financiero informal**
  - 2.3. Acceso a servicios financieros formales y grado de desarrollo económico: algunos datos recientes**
- 3. Acceso a y uso de cuentas bancarias transaccionales**
  - 3.1. Definición de «cuenta bancaria transaccional» y el mercado de este tipo de cuentas en México**
  - 3.2. Exclusión involuntaria: el coste de los servicios como uno de los determinantes del acceso a y uso de cuentas bancarias transaccionales**
  - 3.3. Autoexclusión: los que no quieren usar las cuentas bancarias transaccionales**
- 4. Los posibles motivos de los autoexcluidos de los servicios de cuentas bancarias**
  - 4.1. El enfoque tradicional y un posible enfoque alternativo**
  - 4.2. Beneficios y costes de alternativas de servicios de pago**
  - 4.3. Informalidad laboral y demanda por servicios financieros**
  - 4.4. Población en áreas menos urbanizadas y demanda por servicios financieros**
- 5. Principales implicaciones y comentarios finales**
- 6. Bibliografía**

# El bajo uso de cuentas bancarias transaccionales en México: los que no pueden y los que no quieren

José A. GARCÍA  
joseantonio.garcia@anahuac.mx  
Universidad Anáhuac  
México Norte (México)

## Low usage of transactional bank accounts in Mexico: those who can't and those who won't

### Citar como:

García, J.A. (2016). El bajo uso de cuentas bancarias transaccionales en México: los que no pueden y los que no quieren. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):58-80

### Resumen

En México, el porcentaje de adultos que cuenta con alguna cuenta transaccional regulada es bajo, incluso en comparación con países de ingresos similares. Tradicionalmente este problema ha sido visto como un fenómeno de «exclusión involuntaria», en el que los individuos excluidos desean adoptar este servicio, pero se enfrentan a diversas barreras, en especial las relacionadas con los costes. Así, las políticas públicas se han enfocado en reducirlos. Por otra parte, se ha prestado poca atención a individuos que parecen haber *decidido no adoptar* estas cuentas. A pesar de no tener que franquear barreras significativas para acceder a ellas, optan por servicios transaccionales no regulados, o bien hacen y reciben pagos solo en efectivo y guardan sus excedentes en el hogar. El presente trabajo analiza dicho fenómeno de «autoexclusión», por lo que se llega a la conclusión de que las barreras de costes explican únicamente en parte la exclusión en el uso de cuentas transaccionales. Dicha exclusión es reflejo también del predominio de relaciones económicas informales, las cuales reducen la propuesta de valor de las cuentas bancarias transaccionales para los usuarios.

**Palabras clave:** cuentas bancarias, cuentas transaccionales, exclusión financiera, inclusión financiera, informalidad laboral.

### Cite as:

García, J.A. (2016). El bajo uso de cuentas bancarias transaccionales en México: los que no pueden y los que no quieren. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):58-80

### Abstract

In Mexico, the share of adults that have a regulated transaction account is low, even when compared to other countries of similar income levels. Traditionally, this problem has been regarded as a phenomenon of «involuntary exclusion», in which excluded individuals wish to use this service but face a number of barriers, among which those related to costs are the most relevant. Thus, public policies have focused on reducing costs. On the other hand, little attention has been paid to individuals that seemingly *have decided not to use* these accounts. Even if they do not face significant barriers to access the accounts, they prefer using non-regulated transactional services, or make and receive payments in cash only and keep cash surpluses at home. In this paper the phenomenon of «self-exclusion» is analyzed. It concludes that cost barriers only partially explain exclusion in the context of transactional bank accounts. Such exclusion also reflects the prevalence of informal economic relationships, which reduces the value proposition of transactional bank accounts to end users.

**Keywords:** bank accounts, transaction accounts, financial exclusion, financial inclusion, labor informality.

# 1 Introducción

En años recientes, el bajo uso de los servicios financieros formales en México se ha vuelto un tema altamente visible. Según datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), en diciembre de 2012 solo el 35,5% de los adultos en el país contaba con al menos algún tipo de cuenta regulada de depósito o ahorro.<sup>1</sup> En este y otros indicadores, México se encuentra en niveles bajos en comparación no solo con países desarrollados sino también con países de ingresos per cápita similares.

En México y en el mundo, el problema del bajo uso de los servicios del sector financiero formal ha sido visto tradicionalmente como un problema de *exclusión involuntaria*; es decir, los individuos hoy excluidos del sistema financiero formal desean hacer uso de él, pero se enfrentan a diversas barreras que se lo impide. Dentro de estas barreras destacan las que tienen que ver con los costes directos e indirectos de acceder a y usar los servicios financieros formales (véase, por ejemplo, Fundación Bill y Melinda Gates 2013). Así, gran parte de los esfuerzos de política pública en esta área se han centrado en bajar dichos costes.

Por otra parte, se ha puesto poco énfasis en otro grupo de individuos que parecen haber *decidido no usar* los servicios del sector financiero formal. Estos individuos no se enfrentan a barreras físicas significativas para acceder a estos servicios y sus costes no son el aspecto determinante (*i. e.*, ni el único ni el más importante) detrás de su decisión. A pesar de ello, han optado por usar servicios del sector financiero informal, o bien utilizan otros medios, como guardar los ahorros líquidos en el hogar, hacer y recibir pagos solo en efectivo o construir el patrimonio adquiriendo solo activos no financieros.

En este trabajo se analizan los posibles motivos que llevan a algunos individuos a autoexcluirse de los servicios financieros formales. Se pretende así arrojar mayor luz sobre por qué México tiene indicadores de inclusión y profundidad financiera tan bajos para su nivel de ingreso per cápita. Para efectos prácticos, el análisis se enfoca desde la perspectiva de la adopción y uso de *cuentas bancarias transaccionales* por individuos.

Una de las principales conclusiones es que, más allá de los aspectos que tienen que ver con el supuesto alto coste de los servicios financieros formales, la exclusión financiera en lo referente a la adopción y uso de cuentas bancarias transaccionales en México es reflejo también del predominio de relaciones económicas informales, las cuales reducen la propuesta de valor de las cuentas bancarias transaccionales para los usuarios. Muchos de los individuos que se desempeñan bajo este tipo de relaciones encuentran más valor en usar alternativas como el efectivo, mientras que otros prefieren

1. Un indicador más reciente es el de la base de datos Findex del Banco Mundial, que indica un porcentaje del 39% para 2014. Sin embargo, este indicador y el de la CNBV antes mencionado no son totalmente comparables. Para mayores detalles véase el epígrafe 2.3 de este trabajo.

directamente mantenerse alejados de todo tipo de contacto con los canales formales de la economía.

En el epígrafe segundo de este trabajo se abarcan las conexiones entre la profundización del sistema financiero formal e informal y el crecimiento y bienestar económicos. En el epígrafe tercero se discute sobre los aspectos del acceso a cuentas bancarias transaccionales y el uso regular de dichas cuentas, con especial énfasis en el caso de México. En el epígrafe cuarto, a partir de un análisis de los diversos costes y beneficios de las cuentas bancarias transaccionales y los instrumentos de pago asociados a estas, así como de otros tipos de instrumentos de pago, se identifican los posibles motivos por los que algunos individuos deciden autoexcluirse de estos servicios. Por último, se presentan las principales implicaciones del análisis y comentarios finales.

## **2** **La importancia de los servicios financieros**

### **2.1. Sistema financiero, crecimiento económico y bienestar**

Las interrelaciones entre el sistema financiero y el crecimiento económico de un país y el bienestar de sus habitantes han sido analizadas intensamente en la bibliografía económica (véase, entre otros, Levine 1997; Honohan 2004a y 2004b) y siguen generando un interés significativo hoy día.

Si bien no es el propósito central de este trabajo discutir en detalle sobre tales interrelaciones, para enmarcar este trabajo dentro de la teoría y conceptos económicos, a continuación se presentan algunas de las ideas generalmente aceptadas.

Desde por lo menos el siglo XIX se ha señalado que el sistema financiero desempeña un papel fundamental para aumentar el financiamiento empresarial y mejorar sus términos y condiciones. Lo anterior se produce con base en la premisa de que el sistema financiero es capaz de movilizar más eficientemente los recursos desde aquellas unidades económicas superavitarias o ahorradoras a aquellas que necesitan de financiamiento, que si tal movilización ocurriese directamente entre ambas partes. Esa mayor eficiencia se logra a partir de la reducción de costes de transacción en el proceso de intermediación de recursos y la aplicación de técnicas profesionales de administración de riesgos, entre otros factores.

Más recientemente se ha señalado también la capacidad de algunas entidades financieras para reducir ciertos costes de transacción propios de la operación de las empresas. Por ejemplo, como parte de los costes de transacción del intercambio comercial, las

empresas incurren en costes en la recepción y procesamiento de los pagos de clientes, costes que pueden reducirse con el uso de determinados instrumentos de pago electrónicos.<sup>2</sup>

Otra perspectiva es la que se centra en los beneficios que los individuos obtienen directamente a partir del uso de servicios financieros. Así, por ejemplo, los servicios financieros pueden ayudar a los individuos a suavizar fluctuaciones en el consumo a corto y largo plazo; les permiten también hacer y recibir algunos pagos en forma más eficiente y cómoda, asegurarse en contra de ciertos riesgos y disponer de un abanico de oportunidades de inversión más amplio. Asimismo, los individuos pueden recurrir al sistema financiero para obtener financiamiento a título personal para actividades productivas, como es el caso de muchas microempresas.

## **2.2. Sector financiero formal vs. sector financiero informal**

En este trabajo se considera como sector financiero formal al grupo de entidades financieras que son reguladas y supervisadas por el banco central o el organismo supervisor del sistema financiero. El sistema financiero informal lo integran entonces las entidades que ofrecen uno o más servicios financieros y que no son reguladas ni supervisadas de esta manera.

Existe un cierto consenso acerca de que los servicios que proporciona el sector financiero formal tienen un impacto mayor en el crecimiento económico e incluso en el bienestar que los individuos derivan directamente de estos. Una de las razones es que el sector financiero formal cuenta con mayores y mejores interconexiones, lo cual le permite ofrecer a los usuarios servicios de mayor valor agregado, así como acceder a una mayor gama de productos y servicios financieros.

Así, por ejemplo, el que un individuo tenga una cuenta de depósito en el sector financiero formal puede facilitarle posteriormente el acceso a créditos u otros servicios financieros. Esto se debe a que la institución que opera la cuenta de depósito (frecuentemente un banco) suele ofrecer algunos o todos estos servicios financieros adicionales, ya sea directamente o por medio de otras entidades que son parte de un mismo grupo financiero. Además, al operar la cuenta de depósito, esa institución puede obtener informaciones importantes para ofrecer servicios adicionales como, por ejemplo, si el cuentahabiente tiene un flujo regular de ingresos.

En cuanto a los servicios financieros informales, se suele afirmar que estos tienen precios totales más altos y que presentan mayores riesgos y son menos confiables para los usuarios que los del sector formal. Por ejemplo, estos servicios no están sujetos a las normas de protección de los intereses de los consumidores ni están protegidos por mecanismos como el seguro de depósitos.

2. Entre otras posibilidades, el uso de tarjetas de crédito y débito o de transferencias electrónicas permite una mayor automatización de procesos, facilita los controles y conciliaciones, etcétera.

En este sentido, la razón fundamental por la que existe el sector financiero informal es porque este parece cumplir una función residual, pues atiende a individuos de los cuales no se ocupa el sector financiero formal. Campero y Kaiser (2013) indican, no obstante, que el sector financiero informal también tiene un rol complementario dado que posee ciertas características que son valoradas por los hogares y que el sector formal no posee. Así, ciertos individuos que pueden acceder al sector financiero formal prefieren, bajo determinadas circunstancias, recurrir al informal por factores tales como una mayor flexibilidad en términos y condiciones, lo que incluye menores requisitos para contratación o mayor confianza en el proveedor informal (*v. gr.*, por su mayor cercanía o afinidad a la comunidad) que en entidades financieras reguladas.

### **2.3. Acceso a servicios financieros formales y grado de desarrollo económico: algunos datos recientes**

Para determinar la correlación entre uso de servicios financieros formales y desarrollo económico de manera empírica, se suelen usar, por un lado, variables de profundidad del sector financiero (*v. gr.*, el agregado monetario M4), de capilaridad del sector financiero (*v. gr.*, infraestructura disponible en relación con la población o el territorio) y diversos coeficientes de inclusión (*v. gr.*, personas adultas que poseen una cuenta de depósito regulada), entre otras posibilidades y, por el otro lado, indicadores como el producto interno bruto (PIB) per cápita o ingreso per cápita.

El resultado que cabría esperar es que mayor profundidad, capilaridad e inclusión se asocian con un mayor PIB o ingreso per cápita.

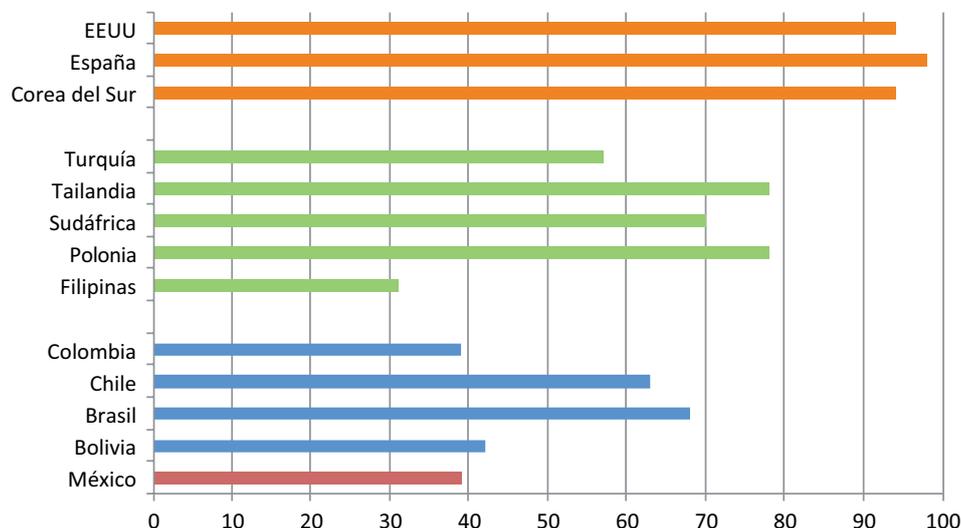
Dicho resultado esperado se ha verificado con mediciones empíricas; por ejemplo, para el indicador específico que se analiza en este trabajo, de acuerdo con la base de datos Findex,<sup>3</sup> el porcentaje de individuos de quince o más años de edad que en 2014 tenían una cuenta transaccional con una entidad regulada era claramente más alto en los países con altos ingresos per cápita, mientras que los porcentajes más bajos se observan en los países más pobres.<sup>4</sup> Asimismo, para cada una de las cuatro categorías de ingresos per cápita que utiliza el Banco Mundial, este indicador registra los siguientes valores promedio en 2014:

- Países de ingresos bajos: 28 %.
- Países de ingresos medios-bajos: 43 %.
- Países de ingresos medios-altos: 70 %.
- Países de ingresos altos: 91 %.

En el caso específico de México que, de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial, es un país de ingresos medios-altos, el indicador era del 39%.<sup>5</sup>

3. Los indicadores de Findex se obtienen a partir de encuestas que cubren a más de ciento cuarenta mil individuos en 140 países. Véase <http://www.worldbank.org/en/programs/globalfindex/methodology>. Mayores detalles de la evolución de la metodología de Findex desde su creación pueden consultarse también en Demirguc-Kunt y Klapper (2012) y Demirguc-Kunt, Klapper *et al.* (2014).
4. Para datos por país véase <http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/home>.
5. Este dato no es totalmente comparable con el de la CNBV mencionado anteriormente ya que este último se refiere a individuos con dieciocho años y más y corresponde al año 2012.

El gráfico 1 muestra un comparativo entre algunos países latinoamericanos y de estos con otros países de ingresos medios-altos y de ingresos altos. Como es evidente, en este indicador de inclusión financiera México se encuentra por debajo del promedio para América Latina, que es del 51%.<sup>6</sup> A su vez, América Latina como región se encuentra muy por debajo del promedio general para países de ingresos medios-altos.



**Gráfico 1**

Porcentaje de individuos de quince años y más con una cuenta de depósito regulada en diversos países del mundo

Fuente: Global Findex Database (2014).

### 3 Acceso a y uso de cuentas bancarias transaccionales

#### 3.1. Definición de «cuenta bancaria transaccional» y el mercado de este tipo de cuentas en México

Para los propósitos de este documento una *cuenta bancaria transaccional* es una cuenta corriente cuyo medio típico de disposición es una tarjeta de débito, además de operaciones en ventanilla y, en algunos casos, también por medio de banca por Internet. La función básica de esta cuenta es recibir y hacer pagos, incluido el retiro de efectivo. Los cuentahabientes también pueden guardar fondos en sus cuentas, aunque esto se trata más de una función de ahorro para imprevistos que un ahorro para fines de acumulación a mediano y largo plazo ya que estas cuentas no pagan intereses o, si lo hacen, estos son generalmente negativos en términos reales.

El concepto de *cuentas bancarias transaccionales* antes descrito coincide con el de *cuentas transaccionales* utilizado por la CNBV de México. La información que publica esa autoridad permite distin-

6. Lo mismo sucede con varios otros indicadores de inclusión financiera que no son materia directa de este trabajo, como el acceso a créditos de consumo o hipotecarios.

guir dos productos principales dentro de esta categoría: las *cuentas de nómina* y las *cuentas de mercado abierto*, que son cuentas corrientes ordinarias no asociadas con una nómina.

En México este tipo de cuentas son ofrecidas principalmente por los bancos comerciales y por algunos bancos de desarrollo (v. gr., Bansefi y Banjército). Al cierre del tercer trimestre de 2014 existían en el sector bancario un total de 76,8 millones de cuentas transaccionales, de las cuales casi veintiséis millones eran cuentas de nómina y el resto cuentas de mercado abierto.<sup>7</sup>

Algunas de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (Socaps) y las sociedades financieras populares (Sofipos) también operan algunas cuentas de depósito a la vista. No obstante, en su gran mayoría estas no son cuentas propiamente transaccionales en el sentido de este trabajo ya que solo permiten hacer depósitos y retiros de efectivo en sucursal y, en algunos casos, con agentes corresponsales.

La CNBV no publica regularmente información detallada sobre el número de cuentahabientes en las entidades de ahorro y crédito popular. No obstante, el Reporte de Inclusión Financiera 2014 (Consejo Nacional de Inclusión Financiera 2014) señala que, en diciembre de 2013, las entidades de ahorro y crédito popular tenían en conjunto casi 9,7 millones de *cuentas de depósitos a la vista*. En términos de saldos, estas cuentas representaban alrededor del 1,5% de los saldos totales en las cuentas bancarias transaccionales.

En diciembre de 2013 solo existían unas doscientas cincuenta y una mil tarjetas de débito asociadas a estos casi 9,7 millones de cuentas, lo cual ilustra su limitada función transaccional.

### **3.2. Exclusión involuntaria: el coste de los servicios como uno de los determinantes del acceso a y uso de cuentas bancarias transaccionales**

Los costes fijos representan una parte muy importante del total de gastos de un banco u otro proveedor de servicios financieros equiparable. Tales costes fijos provienen, por ejemplo, del mantenimiento de las redes de sucursales, sistemas informáticos, servicios legales, de contabilidad y seguridad, entre otros. En el caso de los bancos y otras entidades del sector financiero formal, también son significativos los costes por cumplimiento con la regulación y supervisión bancaria/financiera, así como los costes fijos de acceso a las infraestructuras de pago interbancarias. Diversos autores, como Beck y De la Torre (2007) y Erasmo y Moscoso Boedo (2012), señalan, además de estas variables de tipo idiosincrático, otro tipo de variables que afectan al estado de los costes y su cambio en el tiempo, como son el de hacer cumplir los contratos en el país o el estado de la infraestructura general de telecomunicaciones.

7. Véase Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2014).

Todos estos costes son básicamente independientes del número de clientes atendidos, así como del número y valor de las transacciones procesadas. Así, el que un banco u otro proveedor de servicios financieros abra y mantenga cuentas tiene implícitos ciertos costes que son independientes del número y tamaño de las transacciones que se realicen.

8. Giné, Martínez-Cuéllar y Keenan-Mazer (2014) hallaron que, en México, los bancos y otras instituciones financieras no suelen revelar voluntariamente todos los costes asociados a las cuentas transaccionales que ofrecen; por ejemplo, la exigencia y tamaño del saldo mínimo que debe mantenerse para evitar incurrir en coste por mantenimiento de cuenta.
9. Para algunos tipos específicos de cuentas no se aplican tarifas, cuotas o comisiones, por lo menos para un cierto número y tipo de transacciones. El coste de proveer el servicio se compensa con ingresos por venta de otros servicios financieros (*v. gr.*, créditos o seguros) o mediante otros mecanismos. En México esto suele ocurrir para las cuentas de nómina. Asimismo, en México y en otros países los bancos están obligados por ley a ofrecer cuentas básicas especiales que no conlleven coste alguno para los usuarios. No obstante, este tipo de cuentas especiales representan un pequeño porcentaje del total de cuentas transaccionales ya que no suelen ser promovidas de manera activa por los bancos, además de que, por lo general, tienen diversas limitantes operativas que les restan atractivo con los usuarios.
10. El efecto de los costes fijos es reforzado por las externalidades de red, en las que el beneficio marginal para un cliente adicional viene determinado por el número de clientes que ya usan el servicio. En el caso de los servicios de pago, los beneficios y, por consiguiente, la demanda aumentan a medida que el grupo de usuarios crece.
11. Beck y De la Torre también señalan que es probable que un mercado pequeño solo pueda soportar unas cuantas instituciones financieras viables (*i. e.*, que pueden alcanzar una escala eficiente), lo cual elimina el tipo de competencia que puede ser crucial para ampliar el acceso por el lado de la oferta.

Para recuperar esos costes fijos, estos proveedores utilizan distintos esquemas de precios. Un método común es requerir a los cuentahabientes mantener un saldo mínimo promedio en cuenta, generalmente sin remuneración, que el proveedor suele usar como parte de su fondeo para préstamos e inversiones. De no mantener ese saldo mínimo, los cuentahabientes deben cubrir un coste por mantenimiento de cuenta.<sup>8</sup>

Otro método es el de aplicar una tarifa fija mensual o anual independientemente del número y tipo de transacciones realizadas o del saldo promedio mantenido en la misma. Existe también la posibilidad de no requerir un saldo mínimo promedio ni de una cuota mensual, sino solo aplicar tarifas por cada transacción realizada; dichas tarifas están diseñadas para cubrir costes fijos y variables (*v. gr.*, requieren un número mínimo de transacciones por cuenta).<sup>9</sup>

Para los agentes económicos, en particular para individuos de bajos ingresos, el coste de abrir, operar por medio de y mantener una cuenta bancaria puede ser un obstáculo para acceder a ese servicio. Es muy probable que individuos que disponen de bajos ingresos no puedan mantener el saldo mínimo promedio requerido para evitar pagar comisiones por manejo de cuenta, o bien, quizá en relación con sus ingresos, les resulten demasiado gravosos los costes por transacción o el cubrir una determinada cuota mensual o anual por el uso de una cuenta bancaria (véase Fundación Bill y Melinda Gates 2013).

Además, a estos costes directos habrá que añadirle los indirectos, como son los costes de transporte y el tiempo gastado para acceder a la cuenta para poder realizar transacciones. Estos costes indirectos pueden elevarse por factores tales como una baja cobertura o baja permeabilidad de canales de acceso como sucursales, cajeros automáticos o agentes corresponsales bancarios.

Como se mencionó antes, el nivel de costes es determinado por una serie de variables de tipo idiosincrático y no idiosincrático. Beck y De la Torre (2007) señalan que un sistema financiero pequeño es muy probable que no logre aprovechar las economías de escala y externalidades de red,<sup>10</sup> con lo cual podría quedar atrapado en un equilibrio de bajo nivel, con altos costes promedio por cuenta o por transacción y bajos niveles de uso (*v. gr.*, pocos clientes, pocas transacciones).<sup>11</sup> En un equilibrio como este, una mayor proporción de individuos quedarán excluidos de forma involuntaria (*i. e.*, por los altos costes promedio de los servicios).

En resumen, altos costes promedio y población con bajos ingresos son barreras importantes para lograr un mayor acceso a cuentas bancarias transaccionales y el uso de estas de manera regular.

### 3.3. Autoexclusión: los que no quieren usar las cuentas bancarias transaccionales

En las discusiones y acciones de política en relación con la inclusión financiera suele considerarse a las cuentas bancarias transaccionales como el bien al que aspiran todos los individuos para hacer y recibir pagos, así como quizá también para almacenar ciertas cantidades de dinero; es decir, se considera que existe algo parecido a una demanda universal por cuentas bancarias transaccionales.

En los hechos, aparte de los que *no pueden* acceder a estas cuentas —es decir, los involuntariamente excluidos—, existen usuarios de servicios de pago y de ahorro a corto plazo que *han elegido no tener una cuenta bancaria*, aun cuando obtenerla, operarla y mantenerla no les resultaría demasiado gravoso (*i. e.*, en relación con sus ingresos) ni complicado (*v. gr.*, en términos de accesibilidad a puntos de servicio físicos).

Estos individuos se sienten poco afectados por no tener una cuenta de este tipo. Para satisfacer sus necesidades de hacer y recibir pagos, utilizan efectivo, así como giros telegráficos o servicios de empresas remesadoras u otros similares para transacciones de pago remotas.<sup>12</sup> Asimismo, ahorran para imprevistos en efectivo, muy probablemente en el hogar, con algún proveedor del sector informal o incluso con algún familiar.

Así, este conjunto de individuos son los *voluntariamente excluidos* o *autoexcluidos* del servicio de cuentas bancarias transaccionales. El que existan los autoexcluidos puede significar que no se produce la demanda universal por cuentas bancarias transaccionales antes mencionada (véase Claessens 2005), quizá por razones que tienen que ver meramente con gustos y preferencias. O bien puede significar que esa demanda universal existe, pero permanece latente para un segmento de la población al cual la actual propuesta de valor de los servicios de cuentas bancarias transaccionales no le resulta atractiva.

Esta última posibilidad es una de las motivaciones de este trabajo, ya que los motivos de los autoexcluidos pueden arrojar luz sobre si es posible implementar medidas para que la demanda latente antes referida se materialice. Asimismo, si bien el objetivo de que los autoexcluidos dejen de serlo es importante en sí mismo, lograrlo puede ser relevante también para reducir el número de los involuntariamente excluidos. Como se mencionó antes, un sistema financiero puede estar atrapado en un equilibrio subóptimo con altos costes promedio y bajo uso al no lograr obtener economías de escala y externalidades de red. Si los autoexcluidos constituyen un

12. Una de las características de los servicios de giros telegráficos y los servicios de remesas es que los usuarios no requieren tener una cuenta de depósito tipo cuenta bancaria en estas entidades para poder realizar operaciones.

porcentaje relevante de la población y se lograra incluir a un número importante de ellos, esto ocasionaría un desplazamiento de la demanda que podría detonar un círculo virtuoso de mayor transaccionalidad y costes unitarios más bajos con el logro de economías de escala, con lo cual probablemente se lograría incluir también a algunos de los involuntariamente excluidos.<sup>13</sup>

Así, en el siguiente epígrafe se analizan los posibles motivos de los autoexcluidos.

## 4 Los posibles motivos de los autoexcluidos de los servicios de cuentas bancarias

### 4.1. El enfoque tradicional y un posible enfoque alternativo

Según una parte importante de la bibliografía sobre inclusión financiera y el acceso a cuentas bancarias transaccionales, el problema de los autoexcluidos deriva fundamentalmente de bajos niveles de aptitud financiera, entre los que se incluyen el poco o nulo conocimiento de los usos de una cuenta bancaria. Otros factores de la autoexclusión incluyen motivos étnico-religiosos, así como el miedo a enfrentar malos tratos o hasta la discriminación por parte de los proveedores de estos servicios. Estas vertientes de análisis parecen mantener la idea de la existencia de una demanda universal por cuentas bancarias transaccionales.

Sin descartar que los aspectos educativos y culturales expliquen los motivos de *algunos* de los autoexcluidos, en este capítulo se exploran posibilidades adicionales. Se parte de la premisa de que los autoexcluidos son individuos que analizan los costes y los beneficios de usar una cuenta bancaria transaccional u otras alternativas y actúan de manera racional (en el sentido económico) en función de los resultados del análisis que llevan a cabo.

Así, a continuación se analizan las características fundamentales de las cuentas bancarias transaccionales vis a vis, las de productos/servicios potencialmente sustitutos con el propósito de determinar si existen situaciones en las que esos productos/servicios alternativos pueden ser claramente superiores.

### 4.2. Beneficios y costes de alternativas de servicios de pago

Las características de las distintas alternativas de servicios de pago que, por lo general, resultan más relevantes para los individuos en cuanto a sus necesidades de hacer y recibir pagos y de almacenar dinero a corto plazo son las siguientes:<sup>14</sup>

13. Gráficamente, teniendo la variable precio en el eje vertical y las cantidades (en este caso el número de individuos con acceso) en el horizontal, materializar la demanda latente desplazaría la curva de demanda agregada hacia el nordeste. Esto no solo provocaría un mayor número de individuos con acceso para una determinada oferta, sino que, por las economías de escala, podría generar un desplazamiento de la curva de oferta hacia el sudeste, con un coste menor para cada cantidad ofertada. Cabe señalar que efectos similares para la demanda pueden lograrse si es que los ingresos de la población aumentan, o para la oferta con el desarrollo de nuevas tecnologías que permitan ofrecer las mismas cantidades que antes a precios unitarios más bajos.
14. Véase Banco Mundial (2012b).

- Aceptación
- Conveniencia
- Coste
- Multifuncionalidad o vinculación con otros productos y servicios financieros
- Rapidez<sup>15</sup>
- Riesgo
- Trazabilidad

La percepción de estas características difiere dependiendo de si un individuo está en la posición de pagador (*v. gr.*, compra de bienes y servicios, transferencias a otros individuos o pago de facturas) o de beneficiario de esos pagos.

Las siguientes dos tablas muestran un comparativo de estas características para tres alternativas que son relativamente sustitutas entre ellas: cuentas bancarias transaccionales, efectivo y servicios de pago de empresas remesadoras o giros telegráficos. La tabla 1 muestra la perspectiva de los individuos como pagadores y la tabla 2 como beneficiarios de pagos.

15. Tiempo necesario para que el valor transferido o pagado quede disponible para el beneficiario.

	<b>Cuentas bancarias transaccionales</b>	<b>Efectivo</b>	<b>Uso de remesadoras o giros telegráficos</b>
Aceptación	<ul style="list-style-type: none"> <li>El uso de tarjeta de débito como medio de pago requiere que el beneficiario cuente con medios de aceptación (<i>v. gr.</i>, una terminal punto de venta)</li> <li>En términos geográficos, la aceptación de tarjetas de débito (terminales punto de venta y cajeros automáticos) puede ser limitada fuera de áreas urbanas</li> <li>El uso de transferencias electrónicas requiere que el beneficiario esté también bancarizado. Por ello, la aceptación geográfica puede verse limitada por escasos niveles de bancarización fuera de las áreas urbanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Generalizada en términos geográficos</li> <li>Generalizada en términos de beneficiarios que aceptan el efectivo como medio de pago</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estos servicios se usan casi exclusivamente para transferencias o pagos de persona a persona</li> <li>Para tales tipos de pagos, la aceptación es amplia en términos geográficos</li> </ul>
Costes directos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necesidad de mantener un saldo mínimo para evitar cobro por mantenimiento de cuenta</li> <li>Puede existir coste de anualidad</li> <li>Transacciones como las transferencias interbancarias, retiros de efectivo y otras pueden tener coste adicional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No existe un coste directo por usar efectivo para hacer pagos</li> <li>En ciertos casos en que se manejan altos volúmenes físicos de efectivo, pueden existir costes de transporte y otros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe un coste por transacción realizada</li> <li>El coste por una transacción que comienza y termina en efectivo suele ser menor que hacerlo vía bancos</li> </ul>
Riesgos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Posibilidad (baja) de pérdidas por fraude en el banco</li> <li>Posibilidad (baja) de pérdidas por fallos operativos del banco</li> <li>Posibilidad de pérdidas por quiebra del banco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Posibilidad de pérdidas por robo</li> <li>Posibilidad de pérdidas por extravío del efectivo</li> <li>Posibilidad de pérdidas por destrucción de billetes o monedas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Posibilidad (baja) de pérdidas por fallas operativas del proveedor de servicios</li> <li>Posibilidad (baja) de pérdidas por quiebra o fraude del proveedor de servicios mientras el pago está en tránsito</li> </ul>
Conveniencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta conveniencia para realizar transferencias electrónicas no presenciales o remotas (<i>v. gr.</i>, vía banca por Internet)</li> <li>No obstante, el pagador requiere conocer una serie de datos para lo anterior, tanto propios como del beneficiario</li> <li>Alta conveniencia para realizar pagos presenciales con tarjeta de débito</li> <li>Costes indirectos si el pagador requiere trasladarse a una sucursal, agente o cajero automático para operar su cuenta (<i>v. gr.</i>, retirar efectivo u ordenar pagos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta conveniencia para hacer pagos presenciales</li> <li>Baja o nula conveniencia para hacer pagos y otras transferencias en forma no presencial o remota</li> <li>Costes indirectos si el pagador requiere trasladarse para hacer el pago presencial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta conveniencia para pagos remotos, aunque casi exclusivamente para pagos de tipo persona a persona</li> <li>Costes indirectos si el pagador requiere trasladarse a una sucursal o agencia para ordenar el pago</li> </ul>
Rapidez/disponibilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existen algunos servicios con disponibilidad inmediata para transferencias electrónicas y pago de facturas</li> <li>Desde el punto de vista del pagador, los pagos con tarjeta de débito cuentan con disponibilidad inmediata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inmediata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existen servicios con disponibilidad prácticamente inmediata (pueden ser más costosos)</li> </ul>
Trazabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nula</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja</li> </ul>
Valores agregados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Multifuncionalidad ya que la cuenta bancaria puede usarse también para guardar dinero</li> <li>Posible vinculación con otros servicios financieros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Multifuncionalidad ya que el efectivo puede usarse como reserva de valor</li> <li>Nula vinculación con otros tipos de servicios financieros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No multifuncional</li> <li>Poca o nula vinculación con otros servicios financieros</li> </ul>

**Tabla 1**

Beneficios y costes de productos/servicios alternativos para pagadores

Fuente: elaboración propia a partir de una adaptación de la tabla 1 «Mapping of Payment Instruments to Payments Needs» en Banco Mundial (2012b).

	<b>Cuentas bancarias transaccionales</b>	<b>Efectivo</b>	<b>Uso de remesadoras o giros telegráficos</b>
Aceptación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para aceptar pagos con tarjetas de débito, se requiere contar con medios de aceptación<sup>16</sup> y cuenta bancaria</li> <li>• Para aceptar transferencias electrónicas, se requiere tener cuenta bancaria</li> <li>• La cobertura de la infraestructura bancaria puede ser limitada fuera de las áreas urbanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generalizada</li> <li>• Algunas excepciones por normatividad para la prevención de lavado de activos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generalizada</li> <li>• Algunas limitaciones por normatividad para la prevención de lavado de activos</li> </ul>
Costes directos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de mantener un saldo mínimo para evitar cobro por mantenimiento de cuenta</li> <li>• Puede existir coste de anualidad</li> <li>• Existen costes por aceptar pagos con tarjeta de débito<sup>17</sup></li> <li>• Pueden existir costes por recepción de transferencias y otros pagos en cuenta</li> <li>• Pueden existir costes por retirar en efectivo el pago en cajero automático o sucursal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe un coste directo por recibir efectivo</li> <li>• En ciertos casos en los que se manejan altos volúmenes físicos de efectivo, pueden existir costes de transporte y otros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden existir costes por recepción de transferencias (poco común)</li> </ul>
Riesgos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidad (baja) de pérdidas por fraude en el banco</li> <li>• Posibilidad (baja) de pérdidas por fallos operativos del banco</li> <li>• Posibilidad de pérdidas por quiebra del banco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidad de pérdidas por robo</li> <li>• Posibilidad de pérdidas por extravío del efectivo</li> <li>• Posibilidad de pérdidas por destrucción de billetes o monedas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidad (baja) de pérdidas por fallas operativas del proveedor de servicios</li> <li>• Posibilidad (baja) de pérdidas por quiebra o fraude del proveedor de servicios mientras el pago está en tránsito</li> </ul>
Conveniencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta para recibir pagos y otras transferencias en cuenta</li> <li>• Alta para recibir pagos con tarjeta de débito</li> <li>• Otros costes indirectos si el pagador requiere trasladarse a una sucursal, agente o cajero automático para disponer del pago</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta conveniencia para recibir pagos presenciales</li> <li>• Baja o nula conveniencia para recibir pagos y otras transferencias en forma no presencial o remota</li> <li>• Costes indirectos si el beneficiario requiere trasladarse para recibir el pago presencial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta por amplitud de la red de puntos de pago</li> <li>• Costes indirectos si el beneficiario requiere trasladarse a una sucursal para recibir el pago</li> </ul>
Rapidez/disponibilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen algunos servicios con disponibilidad inmediata para transferencias electrónicas y pago de facturas</li> <li>• Desde el punto de vista del beneficiario, los pagos con tarjeta de débito no tienen disponibilidad inmediata ya que se les acreditan uno o más días después</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inmediata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen servicios con disponibilidad inmediata</li> </ul>
Trazabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nula</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja</li> </ul>
Valores agregados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multifuncionalidad ya que la cuenta bancaria puede usarse también para guardar dinero</li> <li>• Posible vinculación con otros servicios financieros como el crédito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multifuncionalidad ya que el efectivo puede usarse como reserva de valor</li> <li>• Nula vinculación con otros tipos de servicios financieros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No multifuncional</li> <li>• Poca o nula vinculación con otros servicios financieros</li> </ul>

**Tabla 2**

Beneficios y costes de productos/servicios alternativos para beneficiarios de pagos y transferencias

Fuente: elaboración propia a partir de una adaptación de la tabla 1 «Mapping of Payment Instruments to Payments Needs» en Banco Mundial (2012b).

16. Por ejemplo, una terminal punto de venta (TPV). Cabe señalar, además, que la operación de una TPV requiere, a su vez, cierta infraestructura de telecomunicaciones.

17. La denominada *tasa de descuento* para comercios.

El valor o peso específico que los distintos individuos asignan a cada una de estas características no es homogéneo y depende, en gran medida, del contexto en que cada individuo se desenvuelve. En los siguientes epígrafes se analizan dos de estos contextos: su situación respecto del mercado laboral y el tamaño de las poblaciones en que habitan.

### 4.3. Informalidad laboral y demanda por servicios financieros

La informalidad laboral reduce la demanda por servicios de cuentas bancarias por una serie de motivos. Como ha sido documentado en numerosas investigaciones (Perry *et al.* 2007; Banco Mundial 2012a), para los empleadores y trabajadores por cuenta propia,<sup>18</sup> desempeñarse en la informalidad les permite evitar el cumplimiento con la normatividad fiscal, laboral y otros ordenamientos. Como cabezas de un micronegocio o una pequeña empresa, comúnmente evitan operar a través de servicios de cuentas reguladas para evitar dejar huellas financieras de sus actividades. Así, utilizan prácticamente solo el efectivo tanto para recibir pagos como para hacer pagos; en ellos se incluyen las remuneraciones a cualesquiera trabajadores subordinados que tengan.

De esos trabajadores subordinados, por otra parte, serán pocos los que depositen sus remuneraciones en una cuenta bancaria. Una de las razones principales reside en no encontrar mayor beneficio en ello; por ejemplo, cuando la red de aceptación de los instrumentos de pago asociados con la cuenta bancaria, como son las tarjetas de débito y las transferencias electrónicas de fondos, es limitada (*v. gr.*, porque los comercios y otros negocios solo aceptan pagos en efectivo y los individuos con los que estos trabajadores se relacionan en su vida cotidiana tampoco tienen una cuenta bancaria transaccional), la propuesta de valor de las cuentas bancarias transaccionales disminuye sensiblemente. Cabe señalar que los sistemas de pago se caracterizan precisamente por lo que se conoce como «efectos de red» o *network effects*, mediante los cuales el valor de un instrumento de pago se incrementa para cada usuario en la medida en que existan más clientes que utilizan y aceptan dicho instrumento.

Otro aspecto por el que las cuentas bancarias transaccionales pueden resultar atractivas es por su posible vinculación con otros servicios financieros, como la obtención de crédito. Para los individuos en condiciones de informalidad el acceso al crédito bancario es prácticamente imposible ante la dificultad de demostrar ingresos que servirían de fuente de pago de un crédito (véase Catão *et al.* 2009).

Bajo estas circunstancias, el valor de una cuenta bancaria queda reducido a su función de instrumento para almacenar dinero. No obstante, el efectivo en sí mismo también es una alternativa para esto.

18. Los *trabajadores por cuenta propia* son personas que desempeñan su oficio o profesión solos o en ocasión asociados con otros, sin que esto último signifique que exista una relación de tipo laboral/asalariada.

La posibilidad de obtener rendimientos no constituye necesariamente un factor que favorezca almacenar dinero en cuentas bancarias transaccionales ya que rara vez estas otorgan rendimientos sobre la inflación —de hecho, muchas no pagan rendimiento alguno—.<sup>19</sup> Asimismo, la supuesta mayor seguridad de las cuentas bancarias transaccionales para almacenar dinero puede verse más que compensada por los otros costes directos e indirectos de usar esta alternativa.

Cabe señalar, además, que la informalidad laboral reduce la propuesta de valor de los servicios de cuentas bancarias transaccionales no solo para los individuos en condiciones de informalidad sino también para, por lo menos, algunos de los trabajadores del sector formal. En una economía en que prima la informalidad, aun si una parte importante de los trabajadores formales posee una cuenta bancaria transaccional, la función de esta suele quedar limitada a ser el vehículo para recibir su salario y nada más.<sup>20</sup> Esto suele manifestarse en que los recursos depositados en las cuentas son retirados en efectivo casi inmediatamente una vez estos se encuentran disponibles.<sup>21</sup> Así, estas cuentas se usan esencialmente como un mecanismo de distribución de efectivo y no como un servicio financiero moderno para hacer y recibir pagos en forma electrónica o almacenar fondos.

Demirguc-Kunt *et al.* (2014) señalan, con base en los datos de Findex 2014, que, a nivel mundial, alrededor de un 30% de los individuos entrevistados que no poseen una cuenta transaccional en una institución financiera indicaron como razón «no necesitarla».<sup>22</sup> No necesitar una cuenta es la segunda razón más citada después de «no tener suficiente dinero». El dato referido sugiere que una parte importante de la población no ve un valor suficiente en los servicios de cuentas transaccionales, por lo menos bajo las condiciones en que dichos servicios se prestan hoy día.<sup>23</sup>

## El caso de México

En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), al cierre del primer trimestre de 2014 la población económicamente activa (PEA) ocupada estaba integrada por 33,5 millones de individuos subordinados y remunerados, unos trece millones de empleadores y trabajadores por cuenta propia<sup>24</sup> y 2,7 millones de individuos que no perciben remuneración.

A esa fecha la tasa de informalidad laboral a nivel nacional para la PEA ocupada era del 58,1%. Así, alrededor de treinta millones de individuos trabajan en condiciones de informalidad, cifra que incluye a la gran mayoría de los individuos empleadores y trabajadores por cuenta propia y a los individuos que no perciben remuneración, así como a unos quince millones de trabajadores subordinados y remunerados.

En este trabajo se señaló anteriormente que en México el porcentaje de individuos adultos que tienen una cuenta de depósito

19. Cabe recordar que la definición de cuenta bancaria transaccional en este documento se refiere a una cuenta corriente.

20. Véase, por ejemplo, Comité de Pagos e Infraestructuras de Mercado y Banco Mundial (2016, pp. 9, 38 y 51).

21. Datos comparativos entre países del uso de los instrumentos de pago asociados a cuentas bancarias transaccionales pueden consultarse en Comité de Pagos e Infraestructuras de Mercado (2014).

22. Un 4% señala esta como la única razón por la que no poseen una cuenta, mientras que el resto la señala junto con otras razones.

23. Demirguc-Kunt *et al.* (2014) teorizan que haber citado la no necesidad de una cuenta *junto con otras razones* puede ser un indicio de que, si tales otras razones (*v. gr.*, tener suficiente dinero) fueran solventadas, los individuos podrían entonces interesarse en tener una cuenta.

24. Incluye dos millones de empleadores y 11 millones de trabajadores por cuenta propia.

con una institución financiera formal es de alrededor de un tercio del total. Es razonable suponer que gran parte de los que no poseen tales cuentas lo conforman estos 30 millones de individuos que trabajan en condiciones de informalidad.

Los datos más recientes sobre las razones por las que los individuos en México dicen no tener una «cuenta bancaria» provienen de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2012.<sup>25</sup> Estos datos indican que, a nivel nacional, al 16% de los individuos «no les interesa o no necesitan» tener una cuenta bancaria, mientras que un 4,3% indica «preferir otras formas de ahorro». Así, alrededor del 20% de los individuos parecen no interesarse en tener una cuenta bancaria.<sup>26</sup>

Asimismo, en dicha encuesta también se señala que, de los individuos que sí poseen una cuenta bancaria con una tarjeta de débito, el 68,3% «prefiere hacer sus pagos en efectivo» en lugar de usar dicha tarjeta para tal efecto.

#### **4.4. Población en áreas menos urbanizadas y demanda por servicios financieros**

A nivel mundial es un fenómeno común que, en poblaciones más pequeñas, la cobertura de la infraestructura que ofrece soporte a los servicios de cuentas bancarias transaccionales (como las sucursales, los agentes corresponsales bancarios, los cajeros automáticos o los terminales punto de venta, entre otros) sea menor en términos relativos (*v. gr.*, respecto del número de habitantes) a la que puede observarse en los centros urbanos de mayor tamaño. La red de aceptación de los instrumentos de pago asociados a una cuenta bancaria es, por lo tanto, limitada.

Ahora bien, aunque en principio podría considerarse como una solución natural a lo anterior lograr que los bancos y otros proveedores de servicios de pago instalaran más elementos de infraestructura en poblaciones pequeñas, cabe señalar que, al menos en los países en desarrollo, los niveles de informalidad laboral suelen ser aún mayores fuera de los principales centros urbanos. Esto, con gran probabilidad, llevará a que, independientemente de la infraestructura desplegada, la demanda por servicios de cuentas bancarias sea baja.

Resulta también probable que usar efectivo sea comparativamente más útil y deseable para los individuos en poblaciones pequeñas. Por una parte, la necesidad de iniciar pagos no presenciales y remotos —una de las desventajas del uso del efectivo— suele ser menor por el mismo tamaño de esos centros de población y, notablemente en los países en desarrollo, por su relativo aislamiento económico respecto de otras comunidades. De existir la necesidad de hacer o recibir pagos remotos, los servicios de empresas

25. Véase Comisión Nacional Bancaria y de Valores e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012).

26. Asimismo, otros estudios revelan que existe un segmento de la población que manifiesta tener poca o nula confianza en las instituciones financieras mexicanas. Véase Morfín (2009, p. 20).

remesadoras o los giros telegráficos generalmente representan una mejor opción.

Por último, un factor adicional que desfavorece el uso de cuentas bancarias transaccionales en poblaciones pequeñas es que no pocos habitantes de esas poblaciones se sienten incómodos o incluso desconfiados de usar los servicios de entidades financieras diseñadas desde y para ambientes urbanos.<sup>27</sup>

### El caso de México

La tabla 3 muestra datos de diciembre de 2012 sobre diversos elementos de infraestructura bancaria según el tamaño de las poblaciones (por municipio).<sup>28</sup>

	Rural (0 a 5000) <sup>29</sup>	En transición (5001 a 15000)	Semiurbana (15001 a 50000)	Urbana (50001 a 300000)	Semimetrópoli (300001 a 1000000)	Metrópoli <sup>30</sup> (más de 1000000)	Distrito Federal
<b>Sucursales</b>	0,68	0,8	1,2	1,9	2,1	2,4	3,0
<b>Cajeros automáticos</b>	0,7	1,2	1,6	4,0	6,7	6,8	8,9
<b>Agentes corresponsales</b>	No disponible <sup>31</sup>	1,4	1,7	2,5	2,8	3,7	3,9
<b>Terminales punto de venta</b>	3,1	5,9	11,7	52,7	90,6	106,7	142,3

**Tabla 3**

Infraestructura bancaria en México según tamaño de los núcleos de población (datos por cada 10 000 adultos)

Fuente: Consejo Nacional de Inclusión Financiera (2013), «Reporte de Inclusión Financiera 2013».

Como se puede observar, la densidad de la infraestructura bancaria aumenta conforme mayores son los centros de población. En los extremos, la densidad de sucursales es cinco veces mayor y la de terminales punto de venta 46 veces mayor en el Distrito Federal que en áreas rurales. A su vez, cabe señalar que, en el Distrito Federal y otras grandes metrópolis del país, la densidad de los diversos elementos de infraestructura bancaria es notablemente inferior a la observada en países desarrollados.<sup>32</sup>

Ahora bien, como se mencionó antes, parecería poco factible que la demanda por servicios de cuentas bancarias transaccionales crezca solamente por mayor disponibilidad de infraestructura (*i. e.*, canales de acceso) cuando prevalece un ambiente de alta informalidad laboral y económica en general. De acuerdo con la ENOE, la tasa de informalidad laboral en las denominadas *áreas menos urbanizadas* fue del 71,1% en el tercer trimestre de 2014, sensiblemente superior a la media nacional del 58,1%.<sup>33</sup>

Así, la resultante baja demanda existente hacia los servicios de cuentas bancarias transaccionales en las áreas menos urbanizadas resta factibilidad económica a la instalación de infraestructura,

27. Véase, por ejemplo, Comité de Pagos e Infraestructuras de Mercado y Banco Mundial (2016, p. 10), así como Comisión Nacional Bancaria y de Valores e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012, p. 57) y Morfín (2009, p. 20), entre otros.

28. Consejo Nacional de Inclusión Financiera (2013). A pesar de que existe un reporte de inclusión financiera más reciente, en esta última algunos de los datos sobre infraestructura bancaria (*v. gr.*, número de sucursales) se presentan mezclados con los de entidades de ahorro y crédito popular, entidades que no desempeñan un papel relevante en el mercado de cuentas transaccionales. Por esta razón se decidió usar los datos del reporte de 2013.

29. Los rangos que se muestran en esta fila se refieren al número de habitantes para cada tipo de comunidad.

30. Para eliminar el efecto de concentración en el Distrito Federal, se separó a este de los otros municipios.

31. El Reporte de Inclusión Financiera 2013 menciona, no obstante, que el 87% de los municipios rurales no tenían ningún corresponsal bancario.

por lo que, en todo caso, también es poco factible esperar que los bancos y otras entidades estén dispuestos a realizar las inversiones correspondientes.

## 5 Principales implicaciones y comentarios finales

En diversos países, y México no es la excepción, los esfuerzos por incrementar el uso de servicios de cuentas bancarias transaccionales y, en general, la penetración de servicios financieros en la población se han enfocado hacia la reducción de los costes directos e indirectos de esos servicios para los usuarios finales. Se ha hecho con la idea de que, al ser estos servicios menos costosos, más individuos tendrán la capacidad económica para contratarlos y utilizarlos.

Así, esos esfuerzos han puesto énfasis en aspectos que pueden incidir en los costes directos e indirectos de estos servicios, tales como lograr mayor competencia (*v. gr.*, con la entrada de proveedores de servicios de pago distintos a los bancos), conseguir que los distintos productos puedan ser utilizados en una amplia variedad de canales y puntos de acceso (*i. e.*, que sean más interoperables), aplicar con mayor proporcionalidad regulaciones como las relativas al conocimiento del cliente para la apertura de cuentas,<sup>34</sup> autorizar el uso de una variedad de agentes del sector real como corresponsales bancarios, ampliar el acceso directo a algunos sistemas de pago interbancarios y prohibir acuerdos de exclusividad entre proveedores de servicios de pago o entre operadores de canales de acceso.

Aunque quizá todavía sea temprano para sacar conclusiones definitivas sobre los resultados de esos esfuerzos, el alto porcentaje de individuos en situación de informalidad laboral en México, cercano al 60% de la PEA, parece fijar en la práctica un techo al porcentaje de la población adulta que podría ser «bancarizada» a partir de reducciones de costes o ampliando la red de puntos de servicio. Se debe a que, como se discutió en el epígrafe 4, en términos generales, para los individuos en situación de informalidad laboral la propuesta de valor de los servicios de cuentas bancarias transaccionales es poco atractiva en comparación con sustitutos como el efectivo y otros. Estas consideraciones son todavía más evidentes en las áreas menos urbanizadas de México.

Además, la alta prevalencia de la informalidad en la actividad económica y laboral también tiene un impacto negativo en las preferencias e incentivos para usar cuentas bancarias transaccionales para el caso de los individuos empleados en el sector formal. A este respecto, si bien las estadísticas de la CNBV indican que alrededor

32. Por ejemplo, de acuerdo con datos del Comité de Pagos e Infraestructuras de Mercados (CPMI), en 2012 en países desarrollados el número de terminales punto de venta por cada 10 000 habitantes era superior a la del Distrito Federal en un rango de entre tres y cuatro veces aproximadamente, mientras que para el caso de cajeros automáticos era superior en un rango de entre dos y tres veces. Véase CPMI (2014).
33. En México las áreas menos urbanizadas se definen como localidades de menos de 100 000 habitantes.
34. Estas reglas son menos estrictas para la apertura de cuentas consideradas de menor riesgo en lo relacionado a potencial lavado de activos y financiamiento de actividades terroristas.

de un tercio de los adultos de dieciocho años y más en México tiene una cuenta bancaria transaccional, el nivel de uso que se da a un número importante de esas cuentas para hacer pagos con instrumentos distintos al efectivo o para almacenar dinero es mínimo. En efecto, para una parte de los trabajadores del sector formal tener una cuenta parece no poseer valor alguno más allá de suponer el vehículo requerido para recibir su salario. Este mismo fenómeno es claramente observable también en determinados grupos de individuos que han sido dotados con cuentas transaccionales como parte de algún programa gubernamental, caso de los programas de transferencias sociales del tipo de «Prospera».<sup>35</sup>

Así, la marcada informalidad económica y laboral parece ser una de las explicaciones de por qué México tiene niveles de inclusión financiera muy por debajo incluso de los de muchos de los demás países de ingresos medios-altos.

En esta línea de pensamiento, Beck y De la Torre (2007) señalan que, cuando la proporción de la población que podría acceder a los servicios de cuentas bancarias con base en su nivel de ingresos resulta demasiado baja en comparación con otros países con niveles de ingreso per cápita comparables, esto puede deberse a que el país en cuestión se encuentra atrasado en diversas variables más generales, como los niveles de inseguridad, el cumplimiento de los contratos y los grados de desigualdad de la población en cuanto al acceso a la riqueza, al ingreso, la justicia, la calidad de los servicios y el ejercicio de los derechos políticos, entre otros. A este respecto, cabe señalar que diversos autores (Perry *et al.* 2007) hacen referencia a que, cuando se percibe que el Estado se halla al servicio de las élites y no del grueso de la población, se presenta un fenómeno de autoexclusión del mercado laboral ya que parte importante de las empresas, trabajadores y familias no desean interactuar con el Estado al no esperar mayor beneficio de esa interacción. Evoluciona, así, lo que podría llamarse una cultura de la informalidad (véase Ferreira *et al.* 2013).

De esta manera, obtener una mayor inclusión o menores desigualdades en los ámbitos económico, laboral y social parece ser una condición necesaria para lograr una adopción generalizada de cuentas bancarias transaccionales y que estas sean usadas de manera regular.

Si bien existe una amplia bibliografía acerca de esos objetivos generales de mayor inclusión y menor desigualdad, el Foro Económico Mundial ha venido trabajando en una metodología para la medición del «crecimiento y desarrollo incluyentes». La metodología fue aplicada por primera vez en el ciclo 2015-2016 y consta de siete factores que tienen un especial impacto en la participación social. Estos factores son los siguientes:<sup>36</sup>

1. Educación y desarrollo de habilidades
2. Empleo y compensación laboral

35. Prospera es un programa de transferencias de efectivo del Gobierno federal de México. Prospera, además de apoyar en alimentación, salud y educación, apoya la inclusión financiera, laboral y productiva de segmentos de población con bajos ingresos o con otras condiciones de vulnerabilidad.

36. Véase Foro Económico Mundial (2015).

3. Generación de activos e iniciativa empresarial
4. Intermediación financiera de inversión en la economía real
5. Corrupción y rentas
6. Servicios básicos e infraestructura
7. Transferencias fiscales

Esta metodología, que se desarrolla a su vez en 140 indicadores cuantitativos, pone énfasis en que la construcción de una infraestructura institucional robusta, en particular los marcos legales y las agencias públicas que administran las reglas e incentivos, resulta fundamental para lograr una sociedad más equitativa e incluyente. Asimismo, realza la premisa de que la construcción de instituciones clave como los sistemas de educación pública o los mercados y protecciones laborales y sociales, entre otros, no supone un resultado automático del crecimiento del ingreso nacional sino que, en gran medida, representa una elección, resultante de las políticas públicas y de la cooperación pública y privada.

Las autoridades responsables de lograr avances en la inclusión y participación social pueden encontrar campos de acción concretos en esta metodología. Un aspecto que consideramos requiere una mención particular a manera de alerta es la tentación de reducir las desigualdades solo o fundamentalmente por medio de políticas de redistribución directa del ingreso, como son las transferencias fiscales a los sectores de población menos favorecidos. Estos mecanismos no solo no combaten a fondo los orígenes de la desigualdad y la pobreza, sino que pueden ser un medio que permita mantener el *statu quo* económico y social ya que son proclives a ser utilizados con fines político-electoral.

Consideramos que el reto principal del crecimiento y desarrollo incluyentes es el de acelerar el crecimiento económico a largo plazo mediante la utilización, en mayor medida, de aquellos segmentos del mercado laboral que hasta hoy parecen estar atrapados en actividades económicas caracterizadas por su baja productividad, como lo son la gran mayoría de las que se realizan en el sector informal.

## 6 Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2012a). The Labor Market Story Behind Latin America's Transformation. Washington: Banco Mundial. [http://siteresources.worldbank.org/LACINSPANISHEXT/Resources/Perspectivas\\_2012.pdf](http://siteresources.worldbank.org/LACINSPANISHEXT/Resources/Perspectivas_2012.pdf) (consultado el 1 de septiembre de 2014).
- BANCO MUNDIAL (2012b). Developing a Comprehensive National Retail Payments Strategy. Financial Infrastructure Series, Payment Systems Policy and Research. Washington: Banco Mundial. [http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Retail\\_Payments\\_Strategy\\_June2013.pdf](http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Retail_Payments_Strategy_June2013.pdf) (consultado el 2 de mayo de 2014).

- BANCO MUNDIAL (2014). Global Financial Development Report 2014. Washington: Banco Mundial. [http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOBALFINREPORT/Resources/8816096-1361888425203/9062080-1364927957721/GFDR-2014\\_Complete\\_Report.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOBALFINREPORT/Resources/8816096-1361888425203/9062080-1364927957721/GFDR-2014_Complete_Report.pdf) (consultado el 14 de mayo de 2014).
- BECK T, DE LA TORRE A (2007). The Basic Analytics of Access to Financial Services. World Bank Policy Research Working Paper Series, 4026. <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-4026> (consultado el 17 de octubre de 2014).
- CAMPERO A, KAISER K (2013). Access to Credit: Awareness and Use of Formal and Informal Credit Institutions. Documentos de Investigación de Banco de México, 2013-07.
- CATÃO L, PAGÉS C, ROSALES M (2009). Financial Dependence, Formal Credit and Informal Jobs – New Evidence from Brazilian Household Data. IDB Working Paper Series, IDB-WP-118. <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1100/Finacial%20Dependence%2c%20Formal%20Credit%20and%20Informal%20Jobs.pdf?sequence=1> (consultado el 14 de julio de 2014).
- CLAESSENS S (2005). Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives. World Bank Policy Research Working Paper Series, 3589.
- COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES (2014). Información Operativa: Comisionistas, Sucursales, Número de Cuentas y Otros. Información al 6 de noviembre de 2014. <http://portafoliodeinformacion.cnbv.gob.mx/bd1/Paginas/infoper.aspx>.
- COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES E INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2012). Encuesta Nacional de Inclusión Financiera: Análisis Descriptivo de los Resultados. Ciudad de México.
- COMITÉ DE PAGOS E INFRAESTRUCTURAS DE MERCADO (2014). Statistics on payment, clearing and settlement systems in the CPSS countries – Figures for 2013. Basilea: Banco de Pagos Internacionales. <http://www.bis.org/cpmi/publ/d124p2.pdf> (consultado el 5 de enero de 2015).
- COMITÉ DE PAGOS E INFRAESTRUCTURAS DE MERCADO Y BANCO MUNDIAL (2016). Payment Aspects of Financial Inclusion. Basilea: Banco de Pagos Internacionales. <http://www.bis.org/cpmi/publ/d144.htm> (consultado el 15 de abril de 2016).
- CONSEJO NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA (2013). Reporte de Inclusión Financiera 2013. Ciudad de México.
- CONSEJO NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA (2014). Reporte de Inclusión Financiera 2014. Ciudad de México.
- DEMIRGUC-KUNT A, KLAPPER L (2012). Measuring Financial Inclusion: The Global Findex Database. World Bank Policy Research Working Papers, 6025. <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-6025> (consultado el 1 de agosto de 2014).
- DEMIRGUC-KUNT A, KLAPPER L, SINGER D, VAN OUDHEUSDEN P (2014). The Global Findex Database 2014: Measuring Financial Inclusion around the World. World Bank Policy Research Working Papers, 7255. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/10/19/090224b08315413c/2\\_0/Rendered/PDF/The0Global0Fin0ion0around0the0world.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/10/19/090224b08315413c/2_0/Rendered/PDF/The0Global0Fin0ion0around0the0world.pdf) (consultado el 17 de julio de 2015).
- ERASMO P, MOSCOSO BOEDO H (2012). Financial Structure, Informality and Development. *Journal of Monetary Economics* 59(3):286-302.
- FAZ X, BRELOFF P (2012). Un método estructurado para comprender las necesidades en materia de servicios financieros para las personas pobres de México. CGAP Briefs. <http://www.cgap.org/sites/default/files/Brief-Understanding-the-Financial-Service-Needs-of-the-Poor-in-Mexico-May-2012-Spanish.pdf> (consultado el 27 de junio de 2014).
- FERREIRA F, MESSINA J, RIGOLONI J, LÓPEZ-CALVA L, LUGO A, VAKIS R (2013). Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class. Washington: Banco Mundial.
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2015). The Global Competitiveness Report 2015-2016. Ginebra: World Economic Forum. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Forum\\_IncGrwth.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Forum_IncGrwth.pdf) (consultado el 1 de diciembre de 2015).

- FUNDACIÓN BILL Y MELINDA GATES (2013). Fighting Poverty, Profitably: Transforming the Economics of Payments to Build Sustainable, inclusive Financial Systems. Special Report Financial Services for the Poor, Seattle. <https://docs.gatesfoundation.org/Documents/Fighting%20Poverty%20Profitably%20Full%20Report.pdf> (consultado el 1 de agosto de 2014).
- GINÉ X, MARTÍNEZ-CUELLAR C, KEENAN-MAZER R (2014). Financial (Dis-)Information: Evidence from an Audit Study in Mexico. World Bank Policy Research Working Papers, 6902. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/05/19611184/financial-dis-information-evidence-audit-study-mexico> (consultado el 21 de julio de 2014).
- HONOHAN P (2004a). Financial Development, Growth and Poverty: How Close Are the Links? World Bank Policy Research Working Papers, 3203. <http://www1.worldbank.org/finance/assets/images/3203.pdf> (consultado el 14 de mayo de 2014).
- HONOHAN P (2004b). Financial sector Policy and the Poor: Selected Findings and Issues. World Bank Working Papers, 43. [http://www1.worldbank.org/finance/assets/images/0821359673\\_financial\\_sector\\_policy\\_and\\_the\\_poor.pdf](http://www1.worldbank.org/finance/assets/images/0821359673_financial_sector_policy_and_the_poor.pdf) (consultado el 14 de mayo de 2014).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2014). Medición de la Economía Informal 2003-2012. Boletín de Prensa, 306/14. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/informal/> (consultado el 1 de agosto de 2014).
- LA PORTA R, SHLEIFER A (2014). Informality and Development. *Journal of Economic Perspectives* 28(3):109-126. [http://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/informality\\_may27\\_abstract.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/informality_may27_abstract.pdf) (consultado el 4 de febrero de 2015).
- LEVINE R (1997). Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda. *Journal of Economic Literature* XXXV: 688-726. <http://pascal.iseg.utl.pt/~aafonso/eif/pdf/Levine.pdf> (consultado el 28 de julio de 2014).
- MORFÍN A (2009). Banca de desarrollo y el apoyo al acceso (México). *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 208. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- PERRY G, MALONEY W, ARIAS O, FAJNZYLBER P, MASON A, SAAVEDRA-CHANDUVI J (2007). *Informality: Exit and Exclusion*. Washington: Banco Mundial.
- VARELA-LLAMAS R, CASTILLO-PONCE R, OCEGUEDA-HERNÁNDEZ J (2013). El empleo formal e informal en México: un análisis discriminante. *Universidad Autónoma del Estado de México Papeles de Población* 19(78):111-140. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11229719005> (consultado el 14 de julio de 2014).



# **Asimetrías e intensidad de la integración caribeña**

## **Asymmetries and intensity of integration of The Caribbean**

**Germán H. GONZÁLEZ**  
ghgonza@uns.edu.ar  
Instituto de Investigaciones  
Económicas y Sociales del Sur  
(Argentina)

**Stefania S. ÁLVAREZ**  
Departamento de Economía,  
Universidad Nacional del Sur  
(Argentina)

### **ResumenAbstract**

- 1. Introducción**
- 2. Planteamiento semántico de la integración económica**
- 3. Proceso de integración caribeño: esfuerzos, instrumentos y dificultades**
- 4. Medición de la intensidad de la integración caribeña y la relación entre esta y las asimetrías observadas**
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**

# Asimetrías e intensidad de la integración caribeña

## Asymmetries and intensity of integration of The Caribbean

**Germán H. GONZÁLEZ**  
ghgonza@uns.edu.ar  
Instituto de Investigaciones  
Económicas y Sociales del Sur  
(Argentina)

**Stefania S. ÁLVAREZ**  
Departamento de Economía,  
Universidad Nacional del Sur  
(Argentina)

### Citar como:

González, G.H., Álvarez, S.S. (2016). Asimetrías e intensidad de la integración caribeña. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):82-107

### Resumen

La intensificación de la integración es un hecho deseable política y económicamente para los países en desarrollo. Sin embargo, la existencia de asimetrías en el nivel de ingreso dificulta su concreción. Estas últimas cuestiones toman una importancia crucial en la zona del Caribe. Los principales resultados obtenidos son que se verifica una intensificación de la integración *de facto* acompañando a los esfuerzos institucionales y que dicha intensificación se vio auspiciada por la formación de dos grupos internamente convergentes. Este proceso resulta más aproximado a la conformación de clubes que a la reducción de asimetría, propuesta como meta en los acuerdos firmados.

**Palabras clave:** integración *de facto*, integración *de iure*, asimetrías, Caribe, Caricom, clubes de convergencia.

**Clasificación JEL:** F13, F15, O19, O54.

### Cite as:

González, G.H., Álvarez, S.S. (2016). Asimetrías e intensidad de la integración caribeña. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):82-107

### Abstract

The intensification of integration processes is political and economically desirable for developing countries. However, the existence of asymmetries in the income level hinders the realization of that goal. These latter issues are extremely important in The Caribbean. The main results are that deeper integration integration is verified *de facto* accompanying institutional efforts, and that this enhancement was sponsored by the formation of two groups converging internally. Such process is more approximate to the formation of convergence clubs that reducing asymmetry that has been proposed as a goal in the signed agreements.

**Keywords:** *de facto* integration, *de iure* integration, asymmetries, The Caribbean, Caricom, convergence clubs.

# 1 Introducción

La integración regional es un objetivo fundamental de los Gobiernos latinoamericanos y caribeños que buscan alcanzar una mayor inserción en la globalización y desarrollar políticas de cooperación y asociación. Es un camino que se abre para conseguir diversas metas políticas, económicas, sociales y culturales y, principalmente, para completar los procesos de desarrollo. En los últimos tiempos se tiende a la integración como herramienta para hacer frente a la coyuntura adversa provocada principalmente por el carácter especulativo de los mercados mundiales y la crisis financiera internacional.

A pesar de ello, aún persisten obstáculos en los procesos que las dejan con menos oportunidades para afrontar problemas comunes y con mayores dificultades para hacer frente de manera conjunta a los desafíos subregionales, regionales y globales. Las amplias asimetrías entre los países y dentro de estos desincentivan la integración. El reconocimiento de estas disparidades en los grados de desarrollo de los países de la zona es algo que ha sido tratado desde el inicio del proceso de integración formal latinoamericana y caribeña y, en los años recientes, ha resurgido una progresiva preocupación respecto a la necesidad de implementar medidas regionales más efectivas.

Estas últimas cuestiones toman una importancia crucial en la zona del Caribe. Como ha señalado Martínez Alfonso (2013), las determinaciones asociadas a las nociones de pequeñez y vulnerabilidad han condicionado y condicionan sus modelos de relacionamiento externo y sus respuestas de política a elementos provenientes del contexto internacional. El objetivo del trabajo que se desarrolla a continuación ha sido el estudio del proceso de intensificación de la integración caribeña; en él se ha puesto especial énfasis en los países que conforman la Comunidad del Caribe (Caricom, por sus siglas en inglés). La atención en la Caricom se debe a que es el proyecto vigente de integración más antiguo del subcontinente. Se abarca todo el proceso de integración entre las economías involucradas en la Caricom. Sin embargo, el período de análisis empírico posterior es 1973-2012 por razones de disponibilidad de datos.

Definidos el concepto y los indicadores que se emplean para medir la integración (epígrafe 2), se procederá a abordar específicamente el proceso histórico de conformación del bloque regional y los avances que se han concretado en la materia tratada (epígrafe 3), para luego examinar, a partir de las mediciones propuestas, los progresos que se han materializado en la esfera real y la relación entre estos y el objetivo manifiesto de reducción de asimetrías (epígrafe 4). El epígrafe 5 ofrece una síntesis y propone una discusión de los resultados.

## 2 Planteamiento semántico de la integración económica

La integración económica puede percibirse como el proceso mediante el cual los países eliminan determinadas características diferenciales en sus relaciones con otras naciones como las barreras comerciales, las limitaciones a los movimientos de los factores, las alteraciones de los tipos de cambio, las políticas macroeconómicas autónomas y las políticas microeconómicas industriales, entre otras (Tugores Ques 2006). Es decir, se trata de acuerdos complejos que van más allá de la simple liberación comercial y que no solo tienen implicancias económicas, sino también políticas, jurídicas y sociales. En términos generales, la integración ocurre involucrando un número reducido de países que comúnmente pertenecen a una misma zona geográfica, aunque actualmente prosperen intentos por integraciones más amplias en extensión, con mayor distancia entre los socios e intereses comerciales y geopolíticos.

En este punto es conveniente hacer una distinción y separar los términos de «cooperación» e «integración». Mientras que el primero implica acciones tendentes a disminuir la discriminación, el segundo involucra medidas tendentes a eliminar determinadas formas de discriminación. La cooperación tiene como objetivo lograr la coordinación de políticas y, por tanto, crear una soberanía común; constituye, pues, una forma de interacción mucho menos compleja que la integración. Por lo general, se utiliza para favorecer o reafirmar modelos integracionistas existentes o en proceso de consolidación. Intensificar la integración requiere ampliar la pérdida de soberanía nacional sobre la política económica.

Ahora bien, la integración económica puede adoptar varias formas que implican grados diversos de compromiso por parte de los socios. Desde Balassa (1964) se utiliza el siguiente ordenamiento en términos crecientes de compromiso: área o zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total. Por su parte, en la zona de libre comercio, las tarifas (y las restricciones cuantitativas) entre los países partícipes son eliminadas, pero individualmente cada uno mantiene sus propias tarifas frente al resto del mundo. La integración económica total presupone la unificación de las políticas monetaria, fiscal y social, además de requerir el establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones sean obligatorias para los Estados miembros.

Una vez conceptualizada la integración y diferenciado los niveles que alcanza el proceso, cabe hacer una distinción entre lo que se considera o define como integración *de iure*, institucional, formal o mediante acuerdos, e integración *de facto*, real o en los hechos (Ondarts 1992; Prakash y Hart 2000; Dorrucchi *et al.* 2004; Aminian *et al.* 2008; Nicolás 2010; Álvarez 2011). De Lombaerde y Van

Langenhove (2006) prefieren no realizar una distinción entre formal y real y, en cambio, amplían el listado de procesos de integración evaluando conjuntamente las esferas política, económica y cultural, entre otras, junto con la institucional.

La integración *de iure* se basa en la adopción o la firma explícita de un convenio internacional que determina los parámetros de la integración, las reglas de juego, y establece la existencia de un organismo para la resolución de eventuales controversias. Es lo que se conoce como integración mediante acuerdos, la cual se basa en la primacía de los instrumentos legales para promover la integración entre los países. La integración *de facto*, en cambio, se refiere a un proceso de asociación liderado por los agentes privados. Se fundamenta principalmente en cuestiones de proximidad geográfica, inversiones cruzadas y otras temáticas como vínculos raciales y culturales y se basa en la idea de que las economías pueden integrarse usando el mercado.

La segunda definición implica aceptar que las economías de cualquier región pueden intercambiar intensivamente entre ellas sin requerir acuerdos comerciales preferenciales previos explícitos y formales. Para facilitar este tipo de asociación, los Estados pueden adoptar políticas unilaterales de desregulación doméstica y de liberalización comercial, favorecer la inversión en infraestructuras de comunicación y transporte, simplificar sus procedimientos aduaneros o adoptar políticas que faciliten la entrada de inversiones extranjeras directas, entre otras decisiones.

Ambos procesos son autónomos y puede ocurrir que difieran en cuanto al ritmo de su marcha; es decir, aunque hubiese una voluntad expresa y formalizada de ir eliminando características diferenciales entre los territorios, podría suceder que tales esfuerzos no se materialicen a partir de las decisiones individuales de los agentes económicos. En cambio, podría darse que, sin existir acuerdos legales vigentes, dos o más naciones experimenten una mayor asociación generada por las decisiones cotidianas de aquellos. No cabe duda respecto a la conexión existente entre estas formas que, en última instancia, terminan por ser complementarias.

Cuando existen disparidades respecto a aquellas medidas que se adoptan legalmente con lo que realmente ocurre en los mercados, pueden surgir, principalmente, dos complicaciones: en primer lugar, la integración de hecho sin la respectiva fundamentación en acuerdos formales podría generar incertidumbre en las empresas, en el sentido de que las bases institucionales que tienen la capacidad de garantizar estabilidad a largo plazo pueden no resultar lo suficientemente claras y transparentes; por otro lado, la integración puramente legal puede resultar inútil —por ejemplo, si no existieran fundamentos económicos que sustenten desde el inicio al acuerdo— si el compromiso real asumido resulta insuficiente, o si el proceso no se ve acompañado por cierto grado de concreción de los obje-

tivos de integración socavando el sustento político del acuerdo a medio plazo.

Siguiendo lo desarrollado hasta acá, resulta conveniente determinar la manera en que puede medirse la intensidad de la integración entre dos o más países. Este análisis resulta de fundamental importancia en el momento de analizar la efectividad de las políticas y los acuerdos firmados ya que, como se ha señalado, los esfuerzos realizados pueden no verse reflejados en la cotidianidad. Cabe aclarar que no existe una única medida que permita evaluar la intensidad de integración existente entre dos economías y cada enfoque requiere un ajuste particular en el momento de realizar el planteamiento analítico.

Habitualmente, para capturar el proceso de intensificación de la integración *de iure*, por una parte, se considera el número de instrumentos jurídicos a los que los Estados miembros se suscriben y que aceptan reducir voluntariamente su soberanía sobre determinadas políticas económicas a favor de políticas de conjunto. La información cualitativa anterior se cuantifica mediante un recuento, para cada binomio o grupo y cada año, del número de acuerdos vigentes (no solo firmados, debido a que puede haber diferencias sustanciales en las fechas entre ambos momentos). Por otra parte, se asocia la intensidad de la integración con un valor creciente siguiendo la definición de Balassa (1964) y tomando como referencia el tipo de acuerdo de mayor compromiso vigente; es decir, en momentos en que no existen acuerdos vigentes entre dos Estados, se asigna un valor 0, con zonas de libre comercio un valor 1 y así hasta llegar a 5, que representa la máxima integración a la que un bloque puede aspirar.

Cuando se intenta medir la integración *de facto*, autores como De Lombaerde y Van Langenhove (2006) sostienen que lo más apropiado es conformar un sistema de indicadores que contemplen las diferentes facetas de la integración, no solo económica, debido a la interconexión existente. Sin embargo, dado que el objetivo planteado aquí es específicamente económico y, en esencia, comercial, se sigue a Arribas *et al.* (2009). Según estos autores, los indicadores utilizados para medir la integración económica internacional pueden dividirse en dos grupos: aquellos que se centran en los precios y aquellos que se basan en las cantidades.

Los indicadores basados en precios se construyen al darse por sentado que se cumple la ley de un solo precio, una relación de equilibrio que se impone mediante el arbitraje y que establece que los precios de un mismo producto ofrecido en dos mercados diferentes nunca deben diferir en más que el coste de transportar el producto entre los dos mercados, después de ajustar el tipo de cambio entre ellos en el caso de que los precios se expresen en distintas divisas (Sands 2002). Asumir esto permite medir la capacidad de integra-

ción al eliminarse precios diferenciales de *commodities* y activos en diferentes lugares y al considerarse mercados perfectos.

Sin embargo, la existencia de un único precio solo podría existir en el caso de bienes homogéneos pero no para aquellos que puedan diferenciarse. En este punto, se requiere de un conjunto de criterios para poder establecer mediciones de intensidad de la integración en condiciones de competencia imperfecta. En la actualidad, este tipo de cálculos no existe y, por lo tanto, la utilización de medidas de integración basadas en precios llega a ser demasiado problemática, sin contar con ganancias en términos de poder explicativo.

En cuanto a los cálculos basados en cantidades, no están exentos de dificultades. Si bien el valor del comercio bilateral es en sí mismo un indicador de intensidad *de facto*, no ofrece una medida cabal del grado de compromiso con el proyecto integrador por parte de las economías involucradas. Un binomio de países puede mostrar un crecimiento permanente en sus flujos comerciales y, simultáneamente, aumentar más que proporcionalmente el comercio con terceros países. Para contemplar esta posibilidad, existen diferentes opciones en la bibliografía técnica de indicadores de intensidad basados en los flujos comerciales.

A continuación se describen, siguiendo a Durán y Álvarez (2008), tres bloques de medidas complementarias y se señalan también sintéticamente los problemas de medición e interpretación que podrían tener. El primero corresponde al índice de comercio intrarregional en tres versiones —solo considerando exportaciones, importaciones o ambos flujos—, que resulta útil para medir la importancia de los lazos comerciales dentro de la región. Se calcula considerando el total del comercio entre los miembros de un bloque regional o acuerdo comercial sobre el flujo total que el conjunto destina al comercio mundial. En términos formales se expresa como sigue:

$$ICI = \sum_{j=1}^n z_{ij} / \sum_{i=1}^n z_i \quad (1)$$

donde  $z_{ij}$  es el flujo de exportaciones, importaciones o ambos —según corresponda— entre los socios  $i$  y  $j$ ,  $Z_i$  es el flujo total de exportaciones, importaciones o ambos —según corresponda— del socio  $i$ , con  $i \neq j$  y  $n$  el número de socios.

Como señalan dichos autores, este indicador muestra en forma directa la proporción que representa el comercio entre los miembros. Sin embargo, es frecuentemente cuestionado, por ejemplo, porque el indicador puede ofrecer información sesgada a favor de las regiones conformadas por un mayor número de Estados o que representan una proporción mayor del comercio mundial: cuanto mayores son los Estados y mayor su comercio global, presumiblemente también mayor comercio tendrían entre ellos. Además, el indicador puede llegar a captar un aumento del comercio intrarregional cuando en realidad lo que ha ocurrido es un incremento del

tamaño relativo de la región respecto al mundo, o incluso puede resultar a partir de distorsiones en la sincronidad de los ciclos regionales con los mundiales.

Como una manera de resolver algunos de los problemas mencionados, Kojima (1964) propuso corregir el índice original con el peso del grupo en el comercio mundial. Drysdale y Garnaut (1982), entre otros, ofrecen indicadores que tienen en cuenta los efectos de la composición del comercio y otros factores sobre la intensidad comercial.

En segundo lugar, Durán y Álvarez (2008) incorporan el índice de comercio extrarregional, que resulta complementario al anterior. Representa el grado de dependencia que tiene un país o conjunto respecto del comercio restante que no se encuentra sujeto a los tratamientos diferenciales que puede conceder una unión aduanera o un acuerdo integracionista. Se expresa como sigue:

$$ICE = 1 - ICI = 1 - \sum_{i=1}^n z_{ij} / \sum_{i=1}^n z_i \quad (2)$$

Finalmente, el índice de intensidad de comercio, también en sus tres versiones, corrige el sesgo que presenta el *ICI* al considerarlo respecto al total del comercio mundial:

$$IIR = (\sum_{i=1}^n z_{ij} / \sum_{i=1}^n z_i) / (\sum_{i=1}^n z_i / T) \quad (3)$$

donde  $T$  son las exportaciones, importaciones o comercio total mundial —según corresponda—. Este indicador presenta problemas que dificultan su tratamiento. Iapadre (2006) muestra que presenta variabilidad y asimetría de rango: mientras que el primer defecto reduce la comparabilidad, el segundo introduce un sesgo ante variaciones en el valor del índice y, por lo tanto, problemas en estimaciones econométricas.

De todas formas, la expresión (3) es de utilidad cuando se pretende analizar la incidencia de algún factor que tiene la capacidad de alterar la dirección del comercio a favor (o en contra) de una región determinada. Siguiendo a Kunimoto (1977), se puede reexpresar como:

$$IIR = \sum_{i=1}^n z_{ij} / E(z_i) = \sum_{i=1}^n \{z_{ij} / E(z_{ij})\} \quad (4)$$

donde el denominador  $E(z_{ij}) = (\sum_{i=1}^n z_i)^2 / T$  se interpreta como la esperanza matemática del comercio intrarregional. Por lo que, si no existieran preferencias comerciales por un destino particular —supuesto de neutralidad geográfica—, los valores intra y extrarregionales debieran ser proporcionales a la participación de cada región en el comercio mundial y el *IIR* reexpresado en (4) tomaría valor 1, es decir, el comercio bilateral sería igual a su valor esperado.

Si algún elemento favorece (obstaculiza) el comercio entre  $i$  y  $j$ , aumenta (disminuye) el comercio entre los miembros de la región e *IIR* toma valores mayores (menores) a la unidad. Si el numerador se mantuviera constante y, en cambio, fuera la participación de la

región en el comercio mundial lo que se viera reducida, el comercio de la región sería relativamente más intenso y ello se vería reflejado en el aumento del valor del *IIR*.

La versión derecha en (4) del *IIR* toma a cada binomio individualmente y luego los suma; es decir, que se hace más evidente que el valor del *IIR* surge de las preferencias y factores que favorecen u obstaculizan el comercio de cada economía con sus socios. Bajo el supuesto de neutralidad geográfica, cada binomio no debiera comerciar más —ni menos— que lo que es de esperar, de acuerdo con la participación de la región en el comercio mundial. En ese caso, si el *IIR* parcial para un binomio muestra un valor del cociente superior a la unidad, está revelando la presencia de factores (bordes, acuerdos, aspectos culturales o históricos, etc.) que generan una orientación preferencial de los flujos comerciales entre las economías *i* y *j* y ello repercute en el valor del *IIR* conjunto.

### 3 Proceso de integración caribeño: esfuerzos, instrumentos y dificultades

Los intentos integracionistas en la región datan de varias décadas atrás; inclusive se remontan a los tiempos coloniales pues sus raíces se encuentran en el siglo xvii. Los proyectos en la región han sido diversos y numerosos; algunos no han pasado de una simple especulación, otros han sido especialmente impulsados por las metrópolis para salvaguardar sus propios intereses y varios otros han surgido desde la propia voluntad de los caribeños como una forma de hacer frente a sus dificultades y vulnerabilidad económica.

Desde 1632 hasta 1671, San Cristóbal, Nieves, Antigua y Montserrat habían constituido una sola unidad gubernamental junto a Barbados y se las conocía bajo la denominación de Islas de Sotavento. Luego de pedir la separación de este último país, las islas tuvieron una Administración común desde 1705 a 1738. En 1816 estos territorios se dividieron en dos colonias: la primera comprendía a San Cristóbal, Nieves, Anguila y las Islas Vírgenes Británicas y la segunda, a Antigua, Barbuda y Montserrat. El desarrollo de la integración tuvo una de sus primeras expresiones en la formación de la Federación de las Islas de Sotavento en 1871, cuyo objetivo principal fue asegurar la eficiencia de la Administración colonial por parte de la Corona británica.

En forma similar, la Federación de las Islas de Barlovento data su origen en el año 1833. En ese entonces el grupo abarcaba a Barbados, Granada, San Vicente; Tobago Trinidad y Santa Lucía se unieron en 1838. Años más tarde Trinidad, Barbados y Tobago se retiraron para formar parte de la Federación de las Islas de Sotavento, mientras que Dominica ingresó a la de las Islas de Barlovento.

Ambas federaciones tuvieron su final en 1956, año en que fueron disueltas por la Corona británica para conformar nuevas estructuras constitucionales. Fue en agosto de ese año cuando el Parlamento inglés aprobó la Ley de la Federación del Caribe Británico (British Caribbean Federation Act), que autorizó a la Corona a establecer una nueva federación con un Gobierno común para todas las islas, un cuerpo legislativo, una Corte Suprema y todas aquellas instituciones que considerase necesarias. Esa ley se constituyó en la base legal de Gobierno de lo que en 1958 se constituiría en la Federación de las Indias Occidentales, una de las iniciativas de la región más significativas, por lo que se agrupaban a las excolonias insulares británicas: Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Jamaica, Montserrat, Trinidad y Tobago, San Cristóbal y Nieves, Anguila, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas.

El desarrollo decisivo que llevó a la muerte de la Federación fue la retirada de Jamaica (el miembro más importante en su momento) luego de llevar a cabo un referendo nacional en 1961 acerca de su participación en el acuerdo. El apoyo de la mayoría a la separación de la Federación inspiró una movilización en Jamaica a favor de la independencia nacional de Gran Bretaña. Además, dio lugar a la declaración de Trinidad y Tobago de retirarse de la Federación y esta terminó colapsando en enero de 1962.

Aunque se había elaborado un plan para una unión aduanera, el énfasis no estuvo puesto en los aspectos económicos durante los cuatro años de su existencia. Económicamente, la región se mantuvo como lo había sido durante siglos y ni siquiera fue introducido el libre comercio entre los miembros durante este período. Sin embargo, su efímera existencia sirvió como sustento inicial para el surgimiento y la perpetuidad en el tiempo de aquellas ideas que pregonaban que el futuro económico y político de tales territorios de ultramar sería casi completamente dependiente del establecimiento de un tipo de asociación intensa.

Con el fin de la Federación, los líderes políticos de la zona se esforzaron por fortalecer y dar continuidad a los vínculos creados en esos años y, al mismo tiempo, extenderlos a otros Estados de la región. A pesar de su fracaso, la Federación dejó en pie una estructura para el mantenimiento de los servicios comunes regionales, tales como la navegación y la Universidad de las Indias Occidentales, a los que se agregaron aspectos relevantes como la colaboración en meteorología y otras actividades. Al retirarse de la Federación, el Gobierno de Trinidad y Tobago propuso la creación de una organización internacional que agrupara no solo a los miembros de la Federación, sino también a las Guyanas y todas las islas del mar Caribe, fuesen o no independientes. En julio de 1963, con la iniciativa de Trinidad y Tobago, se realizó una conferencia de jefes de Gobierno con la cual comenzó una práctica de consultas sobre asuntos regionales.

La búsqueda de arreglos económicos convenientes y la necesidad expresa de cooperación con Europa, África y América Latina llevó a que en 1965 tres naciones caribeñas (Antigua, Barbados y Guyana) iniciaran el proceso de integración comercial del Caribe firmando el Acuerdo de Dickenson Bay. Este acuerdo estableció la Asociación de Libre Comercio del Caribe (Carifta, por sus siglas en inglés), agrupación entre Estados caribeños de habla inglesa para el fomento del intercambio económico y la unificación de las economías.

Al mismo tiempo se pactó que ese acuerdo sería el inicio de un proceso más amplio de integración, el cual dio como resultado un nuevo acuerdo en 1968, que definió un Mercado Común del Caribe y que, junto a los objetivos meramente comerciales, incluyó explícitamente promover el desarrollo industrial en los países atrasados y procurar la distribución equitativa de los beneficios del comercio.

En sus inicios, el Carifta contó con la participación de Antigua, Barbados, Trinidad y Tobago y Guyana. La idea original de permitir a todos los territorios de la región participar en la asociación fue alcanzada en los dos años siguientes con el ingreso de Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Anguila, Santa Lucía, San Vicente, Jamaica y Montserrat. Belice se convirtió en país miembro en mayo de 1971.

Durante la Conferencia de los Jefes de Estados de la Comunidad del Caribe del año 1972, los líderes políticos tomaron la decisión de intensificar la asociación y establecer la Comunidad del Caribe (Caricom). Dicha decisión fue aprobada un año después junto con los instrumentos legales pertinentes y firmada por 11 miembros de Carifta (a excepción de Antigua y Montserrat). Fue en agosto de 1973 cuando se firmó el Tratado de Chaguaramas que formaliza tanto a la Comunidad como al Mercado Común del Caribe y se marcó un hito en la historia de la región por la coordinación de políticas orientadas hacia Estados no miembros y la libre movilidad de capital y personas.

La comunidad define entre sus objetivos «fortalecimiento, coordinación y regulación de las relaciones económicas y comerciales entre los Estados miembros con el fin de promover su desarrollo armonioso, equilibrado y acelerado» (Treaty 1973, art. 4). Se hace referencia a que los beneficios de la expansión y la integración sean «compartidos equitativamente teniendo en cuenta la necesidad de ofrecer oportunidades especiales para los países menos adelantados» (art. 4) para alcanzar un proceso de «desarrollo económico coordinado y sostenido y la convergencia» (Revised Treaty 2001, art. 7).

El acuerdo fue firmado por los cuatro Estados independientes en ese momento: Barbados, Jamaica, Guyana y Trinidad y Tobago; los ocho territorios restantes se unieron en 1974: Antigua, Honduras Británica —antigua denominación a una colonia británica a la cual pertenecía Belice—, Dominica, Granada, Santa Lucía, Montse-

rrat, San Cristóbal y Nieves y San Vicente. Las Bahamas se convirtió en el decimotercer Estado miembro de la comunidad en julio de 1983 pero no miembro del Mercado Común. Surinam se convirtió en Estado miembro de la Comunidad del Caribe en julio de 1995. Haití se incorporó como miembro provisional en julio de 1998 y, en julio de 2002, fue la primera nación de habla francesa del Caribe en convertirse en Estado miembro de pleno derecho de la Caricom. Sin embargo, tampoco se erigió como miembro del Mercado Común.

En 1989 se decidió revisar el acuerdo cuando los jefes de Gobierno tomaron la decisión de convertir el Mercado Común en un mercado único con libre movilidad de factores, como base para la producción competitiva a nivel internacional de bienes y prestación de servicios. Un grupo de trabajo intergubernamental produjo, entre 1993 y 2000, nueve protocolos con el propósito de modificar el tratado. Esos protocolos se combinaron para crear, finalmente en el año 2001, el Tratado Revisado de Chaguaramas que estableció la Comunidad del Caribe; en él se incluían el Mercado y Economía Únicos de la Caricom (CSME, por sus siglas en inglés). Estas instituciones entraron en vigor en los años 2002 y 2006, respectivamente. Los únicos países que hasta la fecha no se adhirieron al CSME son Bahamas y Montserrat. Haití, por su parte, si bien firmó el acuerdo, aún no es miembro pleno y desde el año 2006 se ha estado preparando para establecer las condiciones que le permitan participar efectivamente.

Se propuso que la implementación del CSME sea concretada en dos fases: de 2006 a 2009 se debía implementar el mercado único y, del año 2010 a 2015, la economía única. En la primera de las etapas se debía lograr eliminar todas las barreras al comercio de bienes, a los servicios y a la movilidad de trabajadores, mientras que en la segunda instancia se profundizaría aún más en la integración mediante la armonización del régimen de regulaciones y las políticas económicas, a la vez que se introduciría una unión monetaria.

Si bien el objetivo sobre el cual el Mercado Común estaba enfocado es la liberalización del comercio de bienes, el CSME no solo permite ampliar este proceso para incluir los servicios, sino que también prevé la libre circulación de capitales, mano de obra calificada y la libertad de establecimiento de empresas comerciales en toda la comunidad. También profundiza en la cooperación económica entre los Estados miembros participantes en el Mercado y Economía Únicos.

Puede decirse que, desde sus orígenes, la Caricom es un intento de consolidar una comunidad económica con el fin de potenciar a sus países miembros y facilitar el alcance de sus respectivos objetivos de desarrollo. Esta se ha concentrado en la promoción de la integración de las economías de los Estados miembros, en la coordinación de las políticas externas y la cooperación funcional, especialmente en relación con diversas áreas de la actividad social

y humana. Sin embargo, la Caricom no es la única expresión de los intentos integracionistas en la región o similares objetivos.

Otro de los proyectos integracionistas es la Asociación de Estados del Caribe (AEC), un mecanismo de consulta, concertación y cooperación regional que fue creado en julio de 1994 mediante el Acuerdo de Cartagena. Sus objetivos principales pueden definirse como fortalecer la cooperación regional y el proceso de integración para crear un espacio económico ampliado en la zona, conservar la integridad medioambiental del mar Caribe y promover el desarrollo sostenible del Gran Caribe.

La AEC está integrada por 25 Estados miembros; presenta tres miembros asociados y otros ocho países no independientes que son elegibles a la fecha.<sup>1</sup> No es un bloque económico irrelevante pues, además de ser el mayor bloque en el subcontinente, fue el cuarto bloque integrador más grande del mundo hasta la creación de Unasur (Rodríguez *et al.* 2012).

Un tercer proyecto integracionista es la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) constituida en el año 1981 mediante el Tratado de Basseterre. Este acuerdo se propone lograr la armonización de las políticas exteriores de sus Estados miembros, promover la cooperación funcional entre estos, asegurar la seguridad y estabilidad en sus territorios y constituir un área económica común, la que entró en vigor en enero de 2011.

Cabe destacar, en particular, una de las medidas adoptadas por la OECS y es la referida al libre movimiento de personas que, al igual que la Caricom, pretende que esto permita a los ciudadanos vivir y trabajar en cualquier territorio perteneciente a la organización. Sin embargo, hay una diferencia y es que en la CSME, en la actualidad, la circulación de trabajadores se limita a categorías determinadas, mientras que en la OECS no hay restricciones de ningún tipo.

La Unión Económica de la OECS se constituye en un impulso para la Caricom, pues no solo es un líder en la concertación de políticas comunes en diversas esferas, sino que también facilita la aplicación del CSME.

Siguiendo con los organismos internacionales, por último debe destacarse el Cariforo, el Foro del Caribe del Grupo de Estados de África, el Caribe y del Pacífico (ACP) establecido en 1992. Se trata de una institución que tiene como objetivos promover y coordinar el diálogo político, la cooperación y la integración regional y coordinar la ayuda financiera proveniente de la Unión Europea a los países signatarios de la Convención de Lomé (acuerdo de intercambio comercial y cooperación entre la Unión Europea y los países del ACP vigente entre 1975 y 1995).

Como puede observarse, existe una gran voluntad para desarrollar la zona y potenciar las economías. A medida que se reconoce la vulnerabilidad económica y geográfica de la región y son eviden-

1. En los gráficos puede verse el detalle de los acuerdos y organismos, los países que los componen y la entrada en vigencia para cada país.

tes las asimetrías existentes entre países vecinos, sus Gobiernos han intentado reiteradamente aunar los esfuerzos nacionales para alcanzar ganancias de bienestar para los habitantes del conjunto.

Las discrepancias en el nivel de desarrollo son consideradas como obstáculos para los procesos de integración, pero, al mismo tiempo, también se constituyen en razones fundamentales para unir a la zona. La conformación del bloque puede contribuir a reducir las brechas a través del comercio bilateral, inversión y ganancias de productividad que permiten la mayor escala de producción a través de múltiples canales. Sin embargo, los costes relacionados con la integración —fundamentalmente asociados con la pérdida de soberanía en la toma de decisiones de política económica— son más altos al inicio del proceso de integración y son las economías con menor desarrollo económico relativo las que quedan más expuestas. Aceptando el PIB per cápita como un indicador imperfecto del nivel de desarrollo económico, el PIB per cápita relativo, esto es, el cociente entre los PIB per cápita tomando a los países por binomio,<sup>2</sup> puede considerarse un indicador de asimetría en el ingreso.

En los gráficos se ofrecen los PIB y PIB per cápita para cada socio de la Caricom. El contraste es marcado en muchos casos y sin tendencia a cerrar la brecha. En el gráfico 1 se ofrece, a modo de síntesis, el recorrido del promedio de los PIB per cápita relativo para cada socio de la Caricom.

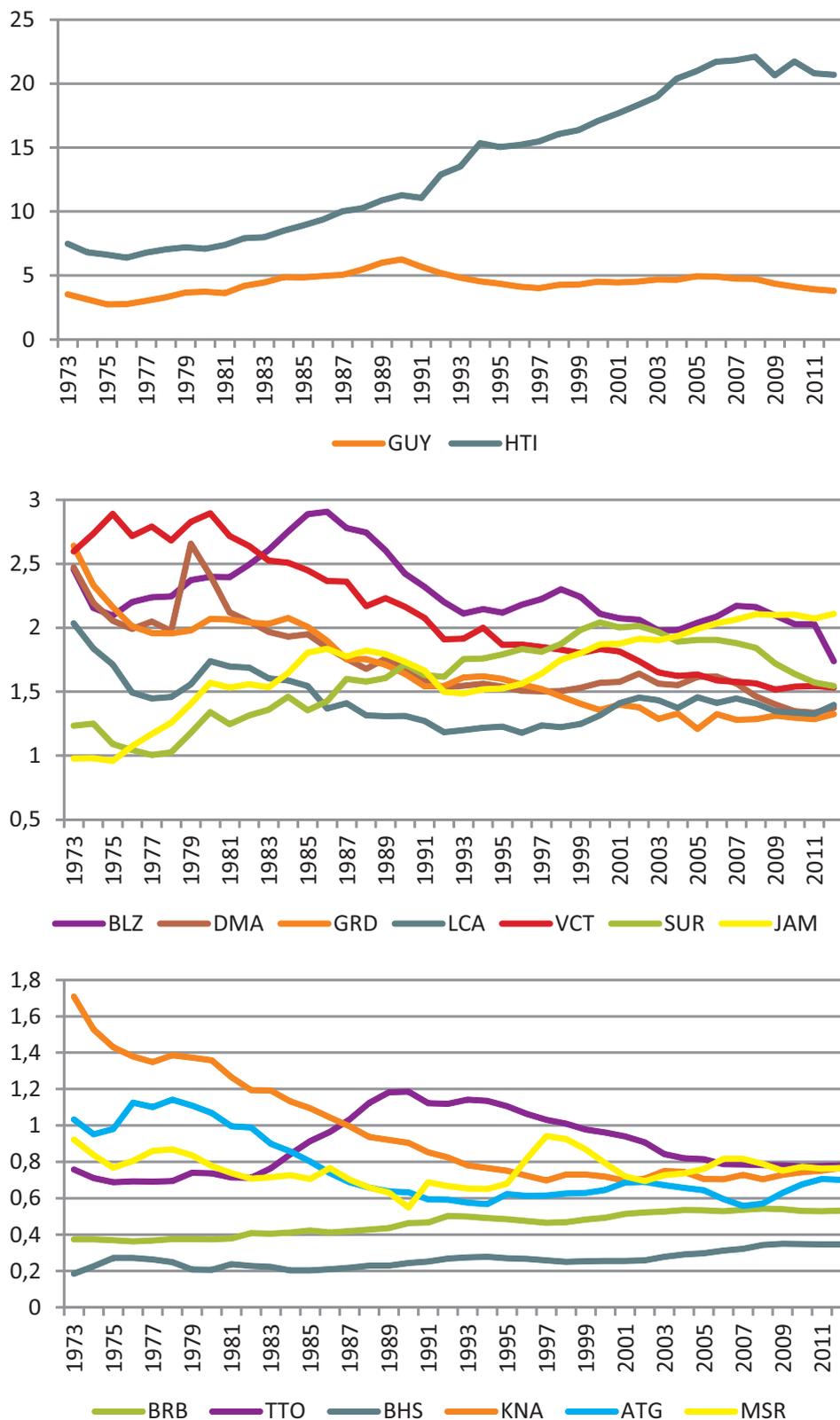
La información se presenta en tres figuras de acuerdo con el valor del indicador. En la parte superior se hallan Haití y Guyana porque muestran las mayores diferencias con sus socios en cuanto al nivel de ingreso per cápita. Claramente se observa que Haití ha llevado un recorrido divergente en todo el período 1973-2012, mientras que Guyana se ha mostrado estable a pesar de una tendencia similar inicial a la de la primera. Ambas tienen una estructura productiva con mayor participación del sector agropecuario —por encima del 18% en ambos casos— y menores participaciones de servicios que sus socios de la Caricom —junto a Surinam y Trinidad y Tobago, que fueron ubicados en los otros grupos.

En la figura media se ubicaron a las economías cuyos valores promedios permanecieron sobre la unidad, mientras que la figura inferior incluye a las economías que, al final del período considerado, se ubicaron por debajo de ese umbral. Si bien la información que brindan estas figuras no es suficiente para afirmar si se formaron clubes de convergencia, es evidencia suficiente para plantearlo como hipótesis.

El segundo grupo muestra un comportamiento consistente con el concepto de convergencia condicional. Sus estructuras productivas son similares —porcentajes más altos de aporte al PIB de los servicios respecto a los demás sectores productivos, aunque con un aporte mayor del sector agropecuario respecto a lo observado en el grupo de mayores ingresos— y, si bien se observa un cierre de la

2. La fórmula utilizada es  $PIBpc_{ij} = PIBpc_j / PIBpc_i$ , donde  $PIBpc$  denota producto interno bruto per cápita y  $PIBpc_{ij}$  es el ingreso per cápita relativo entre los socios  $i$  y  $j$ . Valores por encima de la unidad representan a la economía  $j$  con un nivel de bienestar mayor que el correspondiente a la economía  $i$ .

brecha de algunas de las economías del grupo respecto a las relativamente más desarrolladas, el comportamiento no es generalizado.



**Gráfico 1**  
 PIB per cápita relativo promedio por socio de la Caricom  
 (PIB per cápita en dólares a precios y tipo de cambio constantes de 2005, 1973-2012)  
 Fuente: elaboración propia a partir de datos de UNCTADstat (2015).

Las economías del tercer grupo —conformado por Barbados, Trinidad y Tobago, Bahamas, San Cristóbal, Antigua y Montserrat— corresponde a las de mayores ingresos per cápita inicial y final. También han mostrado una dinámica de conjunto consistente con el concepto de convergencia condicional y presentan una estructura productiva similar —los servicios aportan el 90 % o más del PIB, salvo Trinidad y Tobago, que presenta una estructura sectorial más diversificada aunque marcada por el sector minero y energético en particular.

Salvo Haití hasta 2008 y Jamaica a partir de los años noventa, no se observa en los comportamientos promedio un sendero marcado de divergencia y, si bien tampoco es generalizado, existen varios casos con bruscos cambios de tendencia, principalmente en el período comprendido entre finales de los años ochenta y finales de los noventa.

Originalmente, el tratado constitutivo de la comunidad reconoció desde el comienzo la existencia de tales contrastes y divergencias y, por ello, decidió establecer dos grupos de países con trato diferenciado. Distinguió entre naciones más y menos desarrolladas: en el primer grupo cayeron Barbados, Guyana, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago; los restantes países, a excepción de Bahamas, en el segundo: Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Haití, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. El ingreso de Bahamas es posterior, por lo que no es considerada en el tratado constitutivo.

Para beneficiar a las regiones menos favorecidas, la Caricom ha establecido desde el inicio medidas y beneficios especiales; por ejemplo, la suspensión temporal en la aplicación del arancel común, excepciones en la implementación de regímenes de incentivo fiscal, el permiso de cumplir con bajos requerimientos en las reglas de origen, mayores plazos para la implementación del arancel externo común, así como el acuerdo de los países más desarrollados de la Caricom para cooperar con los de menor desarrollo a través de la facilitación de los flujos de capitales.

Sumado a las problemáticas que persisten en la zona, se encuentran las dificultades generadas por la última crisis económica y financiera mundial, que golpearon fuertemente a la región. Como consecuencia de este fenómeno, el foco de la atención se ha desplazado hacia las políticas internas y se ha dejado relegada a un segundo plano la implementación de medidas y compromisos pendientes vinculados a la integración regional.

A pesar de los esfuerzos que se han realizado para poner en práctica las políticas propugnadas en el tratado con el fin de conformar el Mercado Común y, en particular, impulsar las economías menos adelantadas, la puesta en marcha de aquellas medidas ha sido lenta e incompleta, lo que ha generado que la solución a los problemas estructurales presentes en la mayoría de los territorios

no sea total. Las áreas de mayor significancia para la estructura regional son las vinculadas al libre movimiento de bienes y servicios, capital y trabajo, así como la armonización de las regulaciones que afectan al comercio, entre las que se incluyen los procedimientos aduaneros, la propiedad intelectual, la política de competencia, la imposición tributaria y la legislación sobre *dumping* y subsidios. A pesar de ello, la implementación de todas estas cuestiones aún es imperfecta y no estaban en plena vigencia al cierre del período evaluado (Cepal 2010). Las características que definen al espacio económico conformado dan cuenta de que el objetivo de un mercado común no se ha logrado en su totalidad en la realidad. La Caricom continúa funcionando como una unión aduanera imperfecta.

## 4 Medición de la intensidad de la integración caribeña y la relación entre esta y las asimetrías observadas

Se utilizaron tres indicadores de los progresos en la integración en los dos tipos —*de iure* y *de facto*— y se enfrentaron sus comportamientos para determinar si los esfuerzos en materia jurídica se han visto reflejados en la esfera real con la intensificación del comercio entre los países asociados.

Las fuentes de información consultadas para construir el indicador de intensidad *de iure* fueron la Secretaría de la Comunidad del Caribe, el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (Intal), el Sistema de Información sobre el Comercio Exterior (SICE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Para construir el indicador que contempla el grado de profundización institucional, se tuvieron en cuenta solo aquellos que tratan cuestiones económicas y comerciales vinculadas a la eliminación de trabas al comercio, libre movilidad de factores, bienes y servicios.

Al concentrar la atención en los resultados, las diferencias encontradas fueron significativas. Hay binomios que comparten hasta siete acuerdos firmados y otros que comparten tan solo uno o dos. Por lo general, esto último sucede entre aquellas economías más vulnerables o pequeñas del bloque. Sin embargo, no existe tal diferencia cuando se analiza el compromiso asumido por las partes en los instrumentos firmados. Se ha observado que, desde el inicio, estos territorios mostraron la voluntad de establecer entre sí una unión aduanera y posteriormente un mercado común, lo que implica esfuerzos significativos para lograrlo. El avance de un nivel de integración hacia otro reciente comenzó a hacerse efectivo a partir del año 2006, por lo que es posible que los resultados no alcancen a ser significativos aún y el funcionamiento no sea del todo el esperado. De hecho, hasta la fecha el esquema de integración no puede

ser considerado como una forma superadora de una unión aduanera. Aún persisten dificultades para lograr la eliminación completa de restricciones en el comercio intrarregional y la perfecta movilidad de personas. Por lo anterior, el mayor grado alcanzado para la gran parte de los países es el correspondiente a aquella.

Podrían considerarse los esfuerzos de la Unión Económica de la OECO que, en determinados términos institucionales, funciona mejor que la Caricom. Sin embargo, aquel esquema no ha logrado aún el perfecto funcionamiento de los puntos en los que falla la comunidad por lo que, en términos generales, no puede concluirse que sea actualmente un nivel superior de integración.

Alcanzado este punto, es necesario considerar dos cuestiones que son de relevancia para el tema de estudio: la primera es que la economía, con mayor ingreso per cápita de la región, no participa de los acuerdos que involucran preferencias comerciales y movilidad de factores. Bahamas ha manifestado su voluntad por formar parte de la Caricom en cuestiones relativas a cooperación —y, en este sentido, es signataria del Tratado de Chaguaramas—, aunque se ha negado desde los comienzos a formar parte de los arreglos netamente económicos. Bahamas no ha sido miembro del Mercado Común y tampoco lo es actualmente del CSME. Esto se constituye en un problema fundamental para el bloque debido a que no facilita el alcance de escala de producción mediante facilidades comerciales a las economías relativamente menos desarrolladas. La economía de Bahamas es una fuente de dinamismo que no se ha logrado aprovechar.

En segundo lugar, sucede algo similar pero con uno de los territorios más pobres. Haití tampoco ha logrado participar activamente en los arreglos de preferencias económicas. Su incorporación al Mercado Común ha sido tardía y es probable que sus ventajas hasta la fecha no sean del todo significativas. Se ha estado preparando con la ayuda de la Caricom para formar parte efectiva del CSME y, por lo tanto, del proceso de integración regional. Se ha tratado de acelerar la disposición del país para implementar las medidas económicas y lograr ser un miembro activo y con las mismas posibilidades dentro del mercado regional. Las consecuencias de la demora no solo se expresan negativamente en las cuestiones meramente comerciales; también se desperdician las ganancias potenciales de productividad que pudieran obtenerse a partir de la movilidad de factores y la consiguiente pérdida de oportunidades de colocaciones extrarregionales de productos haitianos.

Para computar la integración *de facto*, se ha utilizado la expresión (4) del epígrafe 2. Se consideraron solo los flujos relativos a la comercialización de bienes, dejando de lado las estadísticas del comercio de servicios. Como principal fundamento de esta determinación se destaca que la mayor demanda de estos proviene del exterior y no desde dentro de la región. Es por ello que, si bien el

sector representa los mayores ingresos para las economías, el comportamiento no se ve reflejado en las cifras intrarregionales y, por lo tanto, su inclusión en el análisis sesgaría las conclusiones.

Es fundamental destacar las carencias relativas a la información estadística referida al comercio bilateral entre los 15 países contemplados. En términos generales, los territorios más pequeños fueron los que presentaron con mayor frecuencia series con cifras escasas o inexistentes. Al mismo tiempo, los datos que se pudieron obtener de múltiples fuentes presentan oscilaciones bruscas con cambios significativos en las magnitudes que hacen dudar de la veracidad o exactitud de los mismos.

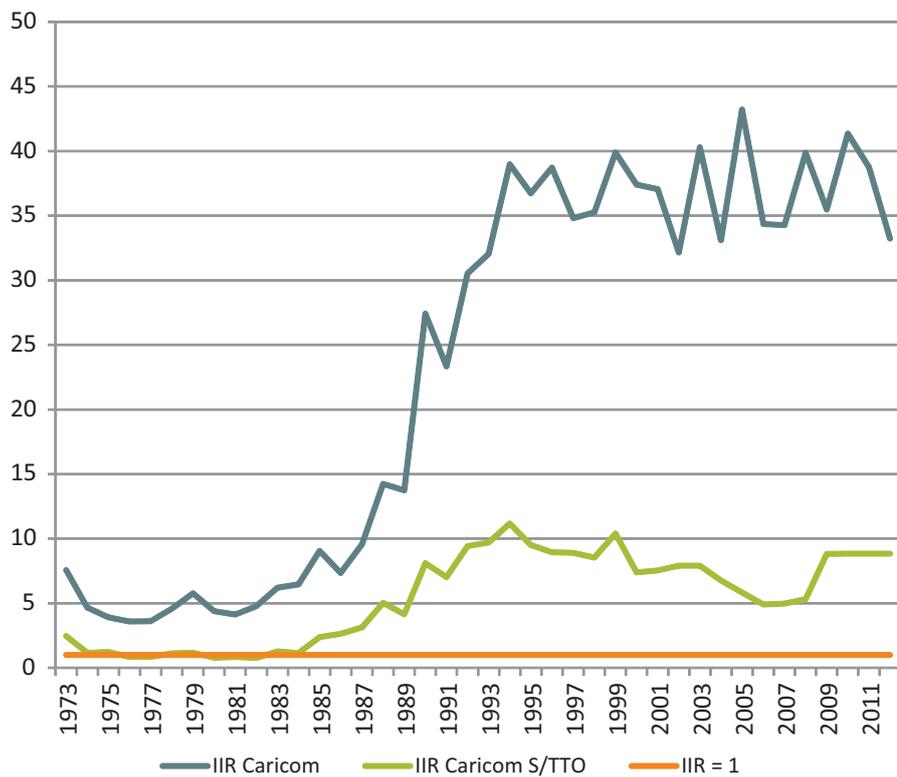
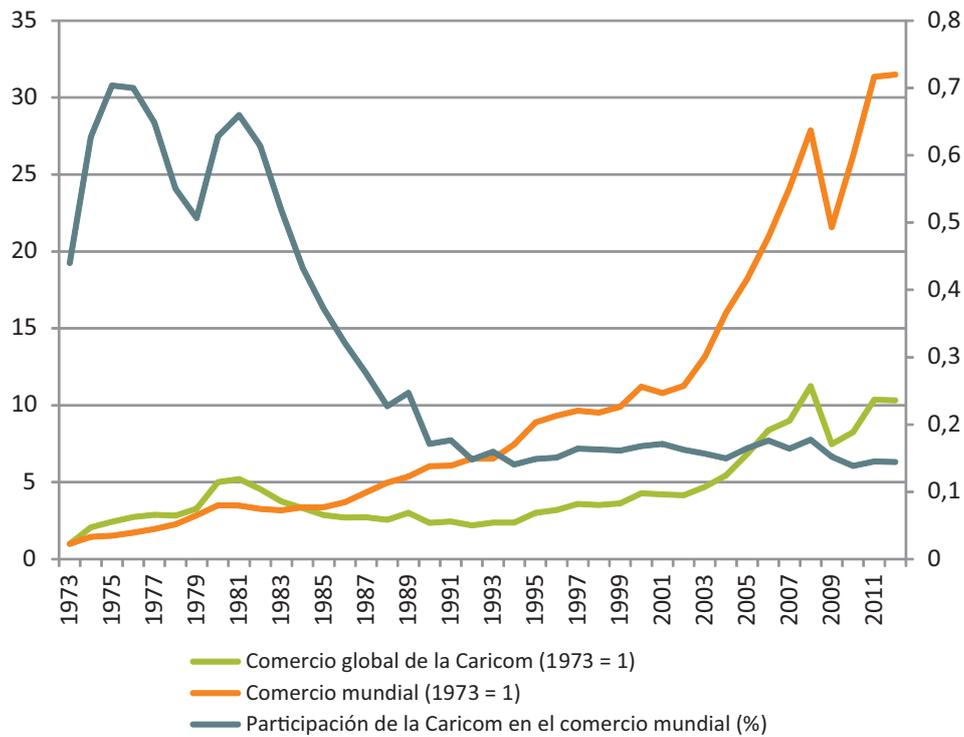
Para sortear al menos parcialmente este problema, se utilizaron técnicas de empalme de las series de exportaciones e importaciones de bienes de Un Comtrade International Trade Statistics Database. Dado que las fuentes primarias de relevamiento de información comercial son diferentes para los casos de exportaciones e importaciones, se recurrió a complementarlas utilizando las variaciones interanuales de los flujos inversos. Actualmente se cuenta con una base de datos de comercio bilateral entre los 15 países de la Caricom para el período 1973-2012, que permite construir un panel de IIR con una cobertura del 81 %.

Antes de iniciar el análisis de los resultados obtenidos para el indicador de intensidad de integración *de facto*, es preciso realizar una caracterización del comercio mundial y del lugar que ha ocupado en aquel el conjunto de los Estados considerados.

La figura superior del gráfico 2 muestra los senderos de expansión del comercio mundial y del comercio total de la Caricom con el mundo, junto con la participación de la Caricom en el comercio mundial. Se observa claramente la diferente pendiente de ambas curvas y la ampliación de la brecha que ha redundado en una caída en la relevancia de la Caricom en el comercio mundial de bienes. En este sentido, si se verificara el supuesto de neutralidad geográfica, el comercio intrarregional debiera mostrar una reducción proporcional. En cambio, la figura inferior del gráfico 2 muestra un sendero diferente con oscilaciones sobre la unidad hasta inicios de la década de los ochenta. A partir de 1984, el IIR de la Caricom —sin considerar Trinidad y Tobago—<sup>3</sup> toma valores superiores, lo que hace evidente que parte de su comercio se torna hacia los socios. A partir de 1993 y hasta la crisis internacional de 2008, el IIR disminuye aunque manteniendo el sesgo regional.

Teniendo en cuenta que la intensidad del comercio extrarregional es el complemento del anterior, es posible relacionar las disminuciones del IIR con los procesos de apertura global de los años noventa y la intensificación de las relaciones comerciales con los «socios tradicionales»<sup>4</sup> durante ese período, mientras que la recuperación del IIR se podría explicar a partir de los efectos que la

3. Trinidad y Tobago podría considerarse un *outsider* dado que mantiene una alta y creciente intensidad comercial con los socios de la Caricom sostenida, principalmente, por sus exportaciones de energía. Por ese motivo se ha decidido calcular dos series de IIR Caricom.
4. Estados Unidos, Unión Europea —principalmente Gran Bretaña— y Canadá. Aunque durante este período también hubo un intento por incrementar el comercio con economías asiáticas y, en menor medida, con las economías latinoamericanas —principalmente las del Caribe continental (Martínez Alfonso 2013).



**Gráfico 2**

Comercio intrarregional y global de la Caricom  
(flujos comerciales en dólares corrientes, 1973-2012)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Un Comtrade (2015).

crisis internacional de 2008 tuvo sobre el comercio global y la economía estadounidense en particular.

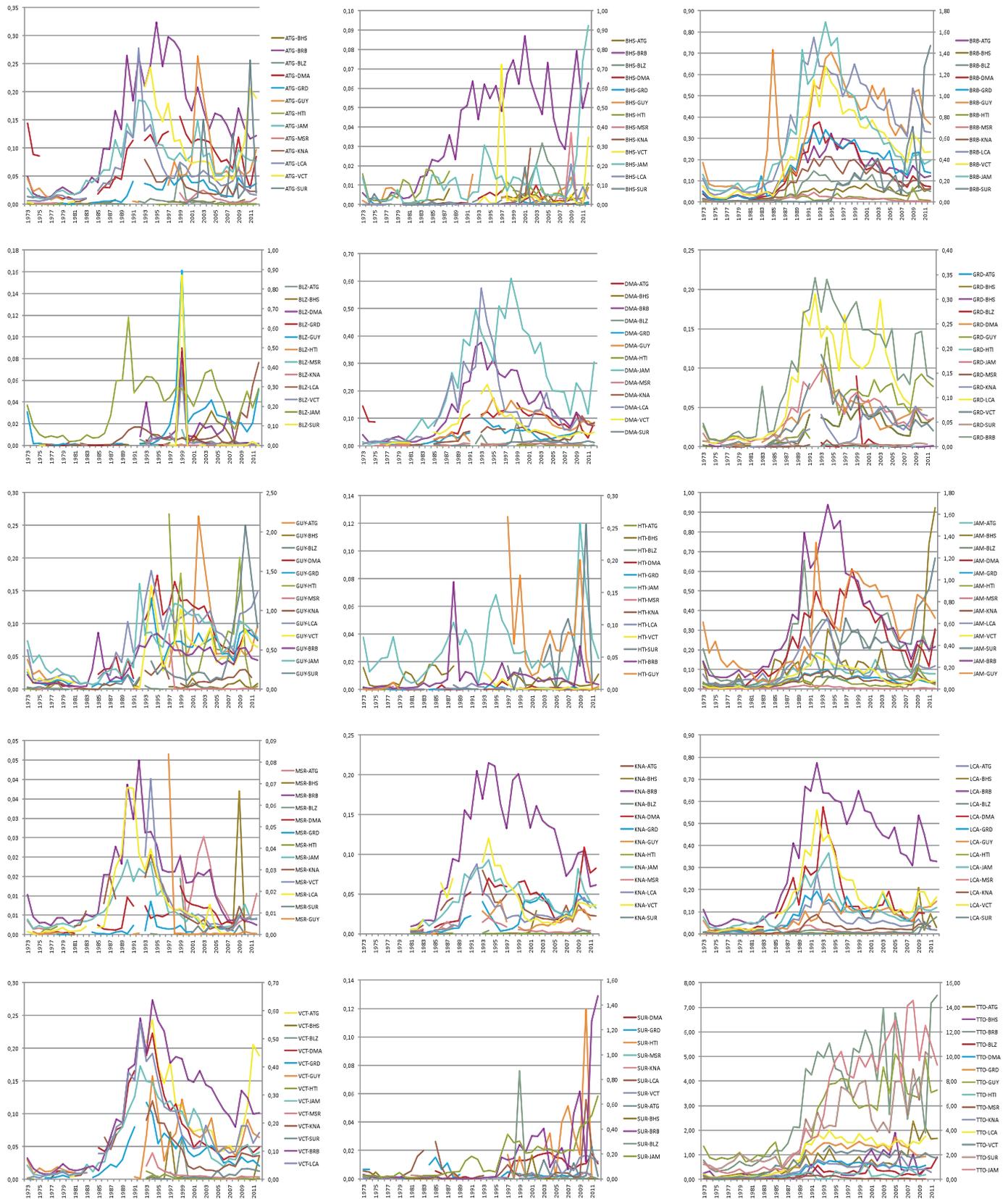
El comportamiento anterior se repite cuando se consideran por binomios. En el gráfico 3 se muestran los senderos de los IIR parciales, es decir, los de cada país con cada socio específico.

En la mayoría de las figuras se repite el comportamiento del IIR conjunto, salvo en los casos de Bahamas, Belice, Haití y Surinam. Para hacer más evidentes las diferencias intrarregionales en cuanto a la intensidad de la integración, se ofrece la tabla 1. En ella se muestra el valor resultante de sumar el IIR parcial de cada Estado con los 14 socios y para cada año.<sup>5</sup>

La primera observación relevante es que Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago, los primeros Estados independientes que formaron la Caricom, también son los Estados que muestran desde el comienzo mayor intensidad de la integración *de facto*. La segunda observación es que los restantes Estados que alcanzaron niveles mayores a la unidad coinciden en el momento en que lo hacen. Como ha sido mencionado anteriormente, en 1989 los presidentes de los Estados asociados toman la decisión de revisar el tratado y aspiran a construir un mercado único. Esa decisión se ve acompañada por una mayor intensidad de la integración *de facto*: tres Estados —Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Surinam— logran alcanzar el umbral durante 1988-1989, mientras que Antigua y Barbuda, Dominica, Granada y San Cristóbal y Nieves lo hacen a partir de 1990. Belice, por su parte, también sostiene valores cercanos a la unidad desde 1990 aunque, en su mayoría, por debajo.

La tercera observación relevante es que los Estados que muestran tardíamente mayor intensidad de la integración, salvo Bahamas, son aquellas economías que en el tratado constitutivo tuvieron un trato diferencial por ser economías relativamente menos desarrolladas. Surinam, la quinta economía signada como relativamente más avanzada en el tratado constitutivo, muestra valores menores aunque cercanos a la unidad durante la década de los setenta y superiores a partir de 1985.

5. Una aclaración importante es que la suma horizontal del IIR parcial agregado es mayor al IIR Caricom debido a que para la tabla 1 se suman los 14 resultados parciales para cada socio, mientras que el IIR Caricom solo considera una vez a cada binomio como establece la fórmula (4) del indicador.



**Gráfico 3**  
 Comercio intrarregional de la Caricom IIR parciales para cada socio  
 (flujos comerciales en dólares corrientes, 1973-2012)  
 Fuente: elaboración propia a partir de datos de Un Comtrade (2015).

	ATG	BHS	BRB	BLZ	DMA	GRD	GUY	HTI	JAM	MSR	KNA	LCA	VCT	SUR	TTO
1973	0,41	0,41	1,60	0,27	0,20	0,32	2,37	0,07	2,83	0,05	0,00	0,48	0,29	0,73	5,10
1974	0,22	0,35	0,82	0,11	0,17	0,12	1,39	0,03	1,60	0,02	0,00	0,24	0,13	0,65	3,51
1975	0,22	0,14	0,62	0,07	0,15	0,11	1,42	0,03	1,53	0,02	0,00	0,18	0,11	0,56	2,69
1976	0,17	0,07	0,65	0,10	0,07	0,11	1,30	0,04	1,12	0,02	0,00	0,21	0,11	0,49	2,75
1977	0,19	0,04	0,70	0,07	0,10	0,12	1,16	0,04	0,98	0,02	0,00	0,25	0,12	0,67	2,77
1978	0,29	0,08	0,96	0,08	0,14	0,16	1,34	0,06	1,25	0,03	0,00	0,34	0,20	0,80	3,45
1979	0,32	0,22	1,22	0,13	0,13	0,18	1,43	0,03	1,52	0,02	0,00	0,37	0,24	1,13	4,59
1980	0,32	0,25	0,91	0,08	0,11	0,13	0,96	0,14	0,90	0,01	0,00	0,29	0,16	0,90	3,61
1981	0,25	0,03	0,87	0,06	0,12	0,12	1,04	0,17	1,05	0,02	0,08	0,27	0,16	0,75	3,29
1982	0,25	0,04	1,06	0,09	0,14	0,15	1,10	0,18	1,13	0,03	0,10	0,31	0,17	0,82	4,02
1983	0,38	0,24	1,52	0,15	0,25	0,29	1,06	0,19	1,68	0,04	0,15	0,40	0,35	0,79	4,92
1984	0,38	0,08	1,67	0,20	0,19	0,26	1,58	0,25	1,28	0,04	0,14	0,34	0,38	0,84	5,33
1985	0,57	0,36	2,56	0,16	0,40	0,39	2,38	0,09	1,79	0,05	0,22	0,66	0,78	1,05	6,68
1986	0,48	0,21	2,43	0,14	0,52	0,49	1,09	0,13	1,90	0,06	0,34	0,82	0,86	0,53	4,72
1987	0,63	0,25	2,82	0,36	0,70	0,61	0,66	0,20	2,89	0,10	0,44	1,22	0,88	0,94	6,44
1988	0,96	0,22	4,46	0,58	1,13	0,89	1,09	0,43	4,17	0,14	0,58	2,01	1,43	1,21	9,21
1989	0,80	0,38	4,01	0,50	0,86	0,85	1,14	0,23	4,41	0,12	0,48	1,84	1,12	1,18	9,58
1990	1,61	0,23	8,37	1,02	1,85	1,89	2,47	0,35	7,90	0,25	0,97	3,59	2,25	2,79	19,33
1991	1,03	0,69	7,83	0,62	1,78	1,72	2,40	0,35	6,22	0,22	0,84	3,35	1,14	2,20	16,32
1992	1,81	0,46	9,75	1,06	1,89	1,92	5,02	0,01	7,89	0,26	1,16	4,39	1,31	3,03	21,10
1993	1,75	0,20	9,26	0,83	2,57	2,36	4,99	0,08	9,12	0,20	1,30	4,09	2,86	2,14	22,35
1994	2,26	0,38	10,50	0,86	2,49	2,47	6,25	0,10	12,69	0,29	1,31	4,44	3,50	2,63	27,80
1995	1,65	0,34	9,21	0,74	2,29	2,13	5,92	0,47	13,31	0,22	1,18	3,65	2,72	2,42	27,23
1996	1,42	0,38	9,04	0,61	2,25	2,10	5,88	0,36	14,10	0,17	1,13	3,27	2,53	4,45	29,78
1997	1,39	0,46	7,39	0,62	1,92	1,94	6,55	0,56	12,15	0,20	0,91	2,84	2,41	4,37	25,88
1998	1,34	0,33	9,25	0,80	2,04	2,07	5,53	0,34	12,08	0,07	0,83	2,82	2,37	3,95	26,73
1999	1,89	0,57	9,29	2,01	2,21	2,36	5,44	0,51	13,78	0,12	0,99	3,23	2,37	5,52	29,49
2000	1,22	1,12	9,40	0,67	1,80	2,04	5,04	0,78	12,28	0,07	1,07	2,73	2,00	4,57	30,00
2001	1,45	1,62	8,85	1,01	1,70	2,03	5,13	0,19	13,24	0,08	1,00	2,82	2,08	3,40	29,52
2002	1,51	0,98	7,44	0,88	1,58	1,95	5,23	0,21	11,97	0,09	0,91	2,52	1,99	2,80	24,23
2003	1,61	1,51	10,21	0,86	1,71	2,14	6,77	0,33	13,95	0,09	1,04	2,72	1,90	3,36	32,38
2004	1,34	1,16	5,33	0,91	1,45	1,76	5,66	0,31	14,52	0,08	0,76	2,49	1,66	2,44	26,33
2005	1,12	2,06	9,47	0,73	1,30	2,30	6,76	0,17	15,19	0,06	0,95	2,58	1,79	4,59	37,36
2006	1,63	0,51	7,67	0,50	1,17	1,80	5,99	0,36	9,62	0,05	1,17	2,44	1,67	4,67	29,45
2007	1,43	0,47	4,47	0,49	1,10	1,70	5,22	0,60	15,92	0,05	0,80	2,09	1,49	3,42	29,29
2008	2,90	1,12	5,85	0,33	0,99	1,46	5,46	0,49	16,07	0,04	0,63	2,26	1,35	6,23	34,52
2009	2,27	0,56	7,47	0,49	1,29	1,45	6,60	0,55	12,42	0,09	0,84	2,87	1,73	5,67	26,64
2010	2,68	0,82	4,47	0,82	1,33	1,44	8,95	0,44	15,42	0,04	0,88	2,88	1,94	8,09	32,50
2011	2,47	0,89	10,28	0,81	0,45	0,36	6,56	0,05	13,97	0,02	0,62	0,91	1,73	8,48	29,93
2012	2,34	1,10	10,79	1,39	1,31	0,34	5,97	0,05	12,88	0,04	0,23	0,96	1,72	2,97	24,38

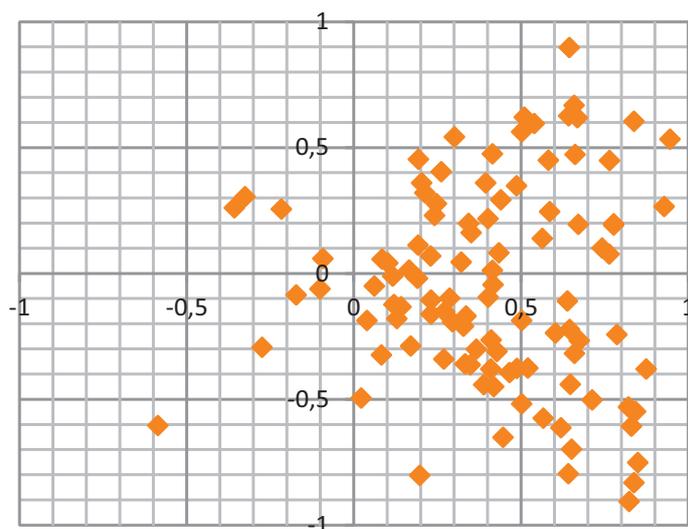
**Tabla 1**

Comercio intrarregional de la Caricom. Suma de los IIR parciales (flujos comerciales en dólares corrientes, 1973-2012)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Un Comtrade (2015).

Para finalizar, se confrontaron la evolución de los anteriores indicadores con el comportamiento del producto per cápita relativo. Se tomaron las correlaciones por binomios entre los dos indicadores de intensidad de la integración y entre la intensidad *de facto* y el

indicador de asimetría en el ingreso. El gráfico 4 muestra esta información mediante un gráfico de dispersión, donde la primera correlación se ubica en la abscisa y la segunda en la ordenada al origen.



**Gráfico 4**

Correlaciones entre indicadores y relación entre ellos por binomios

Fuente: elaboración propia (2015).

La correlación por binomio entre los indicadores de intensidad de la integración es positiva con media y mediana igual a 0,40 y 0,41, respectivamente. Mientras que la correlación entre el indicador de intensidad *de facto* y el indicador de asimetría en el ingreso resulta, visualmente, poco clara, la media y la mediana son negativas aunque menores a 0,10 en valor absoluto. Si se considera para cada Estado la suma del indicador de intensidad *de facto* parcial y el promedio de los indicadores de asimetría en el ingreso, los coeficientes de correlación son negativos con media igual a  $-0,62$  (ATG, BLZ, DMA, GRD, MSR, KNA, LCA y VCT) y positivos con media igual a 0,50 (BHS, BRB, GUY, HTI, JAM, SUR y TTO).

De lo anterior se desprende que la integración *de iure* y la integración *de facto* muestran un recorrido en el mismo sentido, posiblemente a velocidades diferentes, aunque tendentes a aumentar en intensidad. En cuanto a la relación entre la integración *de facto* y las asimetrías en el ingreso, se observa que no existe una relación negativa definida para todos los casos. En cualquier caso, las economías relativamente más atrasadas —de acuerdo tanto con la caracterización en el tratado constitutivo como con la situación actual— son las que presentan correlaciones negativas con valor superior a 0,50. En cambio, aquellas con mayor ingreso per cápita muestran correlaciones positivas entre la intensidad de la integración y las asimetrías también con valores altos; es decir, que pueden haber existido dos tendencias contrapuestas simultáneas a la par de la intensificación de la integración: una favorable a la reducción de asimetrías y a los Estados de menores ingresos relativos

y otra favorable al incremento de las asimetrías y a los Estados de mayores ingresos relativos.

## 5 Conclusiones

La intensificación de los procesos de integración son un hecho deseable políticamente para las economías en desarrollo y existen argumentos para fundamentar su deseabilidad económica. Sin embargo, la existencia de asimetrías en el nivel de ingreso entre los socios dificulta la concreción de aquel objetivo. El Caribe presenta como características fundamentales la existencia de asimetrías en el nivel de ingreso y la perseverancia en la definición de políticas conjuntas que favorezcan a aquellas economías relativamente más atrasadas. La condición de economía pequeña, como ha sido explicado en el primer epígrafe, es un factor clave en el momento de explicar los determinantes de la vulnerabilidad y, más aún, en contextos de incertidumbre.

El estudio efectuado en este trabajo ha permitido dar cuenta de algunos aspectos relevantes en el momento de evaluar la utilidad de los proyectos integracionistas en esta subregión americana. Los resultados no son concluyentes. En cambio, promueven senderos de investigación con relevancia política.

Se ha observado que ha existido una intensificación de la integración *de facto* acompañando a los esfuerzos institucionales. Sin embargo, la evidencia parece favorecer la hipótesis de que dicha intensificación no se corresponde con una estrategia primaria de los agentes económicos sino como respuesta al desplazamiento de estas economías del mercado global de bienes.

La intensificación de la integración se vio acompañada por la formación de dos grupos internamente convergentes: las economías menos desarrolladas lograron reducir la brecha en el ingreso per cápita a la par que intensificaron su integración con la región; se acercaron entre ellas pero manteniendo la diferencia en el ingreso —salvo excepciones— respecto a las economías relativamente más desarrolladas, mientras que estas últimas mantuvieron —en términos generales— su carácter diferenciador desde el inicio del proceso de integración formal.

Si se toma como premisa que un volumen no despreciable de comercio intrarregional es la cara visible o, al menos, el resultado de un nivel de integración profundo, el cual a su vez genera efectos positivos en el crecimiento y desarrollo de un país, se llega a la conclusión de que los objetivos del proceso de integración solo se han alcanzado en forma parcialmente satisfactoria. Los resultados del análisis no son del todo negativos, pero sería deseable que, luego de cuarenta años de vinculación económica y política, los lazos mostraran tendencias positivas claramente demarcadas.

## 6 Bibliografía

- ÁLVAREZ M (2011). Los 20 años del Mercosur: una integración a dos velocidades. Cepal Serie Comercio Internacional núm. 108.
- AMINIAN N, FUNG K, NG F (2008). Integration of Markets vs. Integration by Agreements. The World Bank, Development Research Group, Trade Team. Working Paper 4546.
- ARRIBAS I, PÉREZ F, TORTOSA E (2009). Measuring International Economic Integration: Theory and Evidence of Globalization. *World Development* 37(1):127-145.
- BALASSA B. (1964). Teoría de la Integración Económica. México: Uteha.
- CEPAL (2010). Comercio e integración en el Caribe: tendencias y perspectivas. En: Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010: crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes: 123-150.
- DE LOMBAERDE P, VAN LANGENHOVE L (2006). Indicators of regional integration: conceptual and methodological aspects. En: Assessment and measurement of regional integration, Routledge/Warwick Studies in Globalisation, Oxon: 9-41.
- DORRUCCI E, FIRPO S, FRATZSCHER M, MONGELLI F (2004). The link between institutional and economic integration: Insights for Latin America from the European experience. *Open economies review* 15:239-260.
- DRYSDALE P, GARNAUT R (1982). Trade intensities and the analysis of bilateral trade flows in a many-country world: A survey. *Hitotsubashi Journal of Economics* 22 (2):62-84.
- DURÁN LIMA J, ÁLVAREZ M (2008). Indicadores de Comercio Exterior y Política Comercial: Mediciones de Posición y Dinamismo Comercial. Cepal, Colección Documentos de proyecto.
- IAPADRE L (2006). Regional integration agreements and the geography of world trade: statistical indicators and empirical evidence. En: P De Lombaerde (2006). Assessment and measurement of regional integration. Routledge/Warwick Studies in Globalisation, Oxon: 65-85.
- KOJIMA K (1964). The pattern of international trade among advanced countries. *Hitotsubashi Journal of Economics* 5(1):16-36.
- KUNIMOTO K (1977). Typology of trade intensity indices. *Hitotsubashi Journal of Economics* 17(2):15-32.
- MARTÍNEZ ALFONSO L (2013). La Comunidad del Caribe (Caricom) en el contexto de un nuevo regionalismo latinoamericano (2001-2012): cambios, desafíos y oportunidades. Clacso, Programa Becas Informe de Investigación.
- NICOLAS F (2010). *De facto* and *de jure* regional economic integration in East Asia: How do they interact. *The Singapore Economic Review* 55(7):7-25.
- ONDARTS G. (1992). La nueva integración. *Integración Latinoamericana* 7(175):3-12.
- PRAKASH A, HART J (2000). Indicators of Economic Integration. *Global Governance* 6:95-114.
- REVISED TREATY (2001). Revised Treaty of Chaguaramas Establishing The Caribbean Community including The Caricom Single Market and Economy. Caricom.
- RODRÍGUEZ SARDA R, SILOT IRSOLA E, REY RIQUENES R (2012). Asociación de Estados del Caribe: Creación e Importancia, Observatorio de la Economía Latinoamericana 164. <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/la/12/sir.html> (consultado el 16 de junio de 2014).
- SANDS C (2002). Toward an Index of Relative Economic Integration for North America: Conceptual Paper. Canada Project, Americas Program Center for Strategic and International Studies.
- TREATY (1973). Treaty Establishing The Caribbean Community, Caricom.
- TUGORES QUES J (2006). Economía Internacional. Globalización e integración regional, 6.ª ed. Madrid: McGraw Hill.
- UN Comtrade Database (United Nations Comtrade Database) (2015). Trade data extraction interface [base de datos en línea]. <http://comtrade.un.org/data/>.
- UNCTADstat (United Nations Conference on Trade and Development Statistics) (2015). Data Center [base de datos en línea]. [http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_ChosenLang=en](http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en).

# Los procesos políticos en torno al saneamiento rural: el caso del SanToLiC en la India

**Andrés HUESO**  
ahuesog@gmail.com  
WaterAid

**Álvaro FERNÁNDEZ-BALDOR**  
Universitat Politècnica  
de València

## Policy processes in rural sanitation: the case of CLTS in India

### **ResumenAbstract**

#### **1. Introducción**

- 1.1. El saneamiento: crisis y respuestas**
- 1.2. Campañas de saneamiento del Gobierno indio**
- 1.3. Introducción del SanToLiC en la India**

#### **2. Marco teórico**

- 2.1. Los procesos políticos en torno al saneamiento**
- 2.2. Metodología**

#### **3. Estudio de caso: la introducción del SanToLiC en Budni**

- 3.1. Narrativas en la India**
- 3.2. El proceso político en Madhya Pradesh y Budni**

#### **4. Conclusiones**

#### **5. Bibliografía**

# Los procesos políticos en torno al saneamiento rural: el caso del SanToLiC en la India

Andrés HUESO  
ahuesog@gmail.com  
WaterAid

Álvaro FERNÁNDEZ-BALDOR  
Universitat Politècnica  
de València

## Policy processes in rural sanitation: the case of CLTS in India

### Citar como:

Hueso, A., Fernández-Baldor, A. (2016). Los procesos políticos en torno al saneamiento rural: el caso del SanToLiC en la India. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):108-124

### Resumen

En el marco de una inefectiva campaña de saneamiento rural del Gobierno indio, a finales de los 2000 diversos actores intentaron introducir un innovador enfoque participativo llamado Saneamiento Total Liderado por la Comunidad (SanToLiC). Sin embargo, estos esfuerzos se enfrentaron a unos procesos políticos complicados que determinaron su desempeño.

En esta investigación se analizan estos procesos utilizando el bloque de Budni en el Estado de Madhya Pradesh como caso de estudio, mediante un marco teórico centrado en narrativas políticas, agentes e intereses.

Los esfuerzos por introducir el SanToLiC en Madhya Pradesh fueron estériles pues ponían en riesgo los intereses de agentes importantes. Sin embargo, el bloque de Budni fue una excepción. A través de la colaboración de dos agentes clave —un alto funcionario del bloque y Unicef— que supieron promover la narrativa SanToLiC con éxito y manejar estratégicamente los intereses, se logró implementar una campaña de saneamiento coherente con el SanToLiC.

**Palabras clave:** saneamiento, India, Saneamiento Total Liderado por la Comunidad, proceso político, economía política.

### Cite as:

Hueso, A., Fernández-Baldor, A. (2016). Los procesos políticos en torno al saneamiento rural: el caso del SanToLiC en la India. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):108-124

### Abstract

Against a backdrop of an ineffective rural sanitation campaign by the Indian Government, in the late 2000s several stakeholders tried to introduce an innovative participatory approach called Community-Led Total Sanitation (CLTS). However, these efforts faced complicated political processes that determined their success.

In this research, these processes are analyzed, using Budni block in the state of Madhya Pradesh as a case study, with a theoretical framework focused on political narratives, agents and interests.

The efforts to introduce CLTS in Madhya Pradesh were sterile, as they jeopardised the interests of important agents. Locally, Budni block was an exception. Through a collaboration between two key agents —a high level block Government officer and UNICEF— who were able to promote the CLTS narrative successfully and to manage strategically the interests of those involved, it was possible to implement a coherent campaign coherent CLTS sanitation.

**Keywords:** sanitation, India, Community-Led Total Sanitation, policy process, political economy.

# 1 Introducción

Este artículo presenta un estudio de caso del bloque<sup>1</sup> de Budni, Madhya Pradesh (India), cuyo objetivo es obtener una mejor comprensión de los procesos políticos en torno a la introducción de un innovador enfoque participativo llamado Saneamiento Total Liderado por la Comunidad (SanToLiC) en el contexto indio. La contribución de la investigación consiste en desarrollar y probar un marco que permite a los actores del sector del saneamiento estar mejor preparados para introducir nuevos enfoques y conseguir una mayor sensibilidad en cuanto al manejo de los procesos políticos y las dimensiones institucionales.

## 1.1. El saneamiento: crisis y respuestas

El saneamiento hace referencia a la gestión de las heces humanas de forma que se proteja la salud pública y el medio ambiente (McConville 2008). Esto se hace normalmente utilizando váteres o letrinas que, o bien retienen los excrementos hasta que se neutralizan los patógenos, o bien son transportados a través de un sistema de alcantarillado (UN-Water 2008), con el fin de mantenerlos apartados del contacto humano.

Cada día 2365 millones de personas defecan al aire libre o en letrinas antihigiénicas. Aunque la cobertura mundial de saneamiento ha alcanzado a más de dos tercios de la población mundial en la actualidad (WHO y Unicef 2015), no se ha logrado la meta del 75% marcada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015. Este gran déficit global en saneamiento está fuertemente concentrado en países empobrecidos, principalmente en sus áreas rurales. El sur de Asia es la región con más personas defecando al aire libre, 610 millones, la mayor parte de ellas en la India (WHO y Unicef 2015). La defecación al aire libre está relacionada con una mayor incidencia de numerosas enfermedades, entre las cuales cabe destacar el retraso del crecimiento y la diarrea, que mata a millón y medio de niños cada año (UN-Water 2008). Pero la falta de saneamiento también afecta a la privacidad, la educación, la autoestima, la seguridad y la dignidad de las personas, especialmente a mujeres y niñas.

En 1981 comenzó la década internacional del agua y saneamiento, pero el progreso fue modesto, sobre todo en cuanto a saneamiento. El principal problema fue la falta de prioridad política del saneamiento en la agenda internacional (Black y Fawcett 2008), que perdura, aunque en menor medida, hoy día. Otro aspecto clave fue que las intervenciones de saneamiento eran generalmente programas a gran escala para construir un número determinado de letrinas en los hogares, fuertemente subvencionadas o de forma gratuita. Esto, combinado con la escasa atención prestada a promo-

1. El bloque es una unidad administrativa inferior al distrito y, en Madhya Pradesh, suele contar con entre cien y doscientas comunidades.

ver hábitos higiénicos, tuvo como resultado que haya numerosas letrinas por todo el mundo que, o bien nunca llegaron a usarse, bien se dejaron de usar una vez, se estropearon o se llenó la fosa. A la luz de estos problemas, hubo un cierto cambio de mentalidad en el sector y, desde los años noventa, se pone más énfasis en el uso de tecnologías apropiadas al contexto local y de bajo coste y, sobre todo, en fomentar un cambio en los hábitos higiénicos (Black 1998).

Surgieron así diversos enfoques y perspectivas sobre cómo generar dicho cambio de conducta, como el PHAST, los clubes de saneamiento o el *marketing* sanitario. Entre ellos destaca el SanToLiC, también conocido como CLTS por sus siglas en inglés. Se trata de uno de los enfoques más novedosos e influyentes de la última década. Basado en metodologías participativas, el SanToLiC utiliza actividades de «activación» para facilitar que las comunidades autoanalicen sus prácticas sanitarias y decidan pasar a la acción para convertirse en una comunidad libre de defecación al aire libre (Kar y Chambers 2008) u Open Defecation Free (en adelante se utilizará ODF, por sus siglas en inglés); es decir, una comunidad donde se ha eliminado por completo la defecación al aire libre. El enfoque, desarrollado en 1999, se expandió rápidamente y se ha utilizado en más de cincuenta países. Ha influido además en el discurso del sector, que ha adoptado del concepto ODF, y ha servido de inspiración para nuevos enfoques como el Saneamiento Total Liderado por la Escuela.

## **1.2. Campañas de saneamiento del Gobierno indio**

India, potencia económica emergente, es a la vez considerada el epicentro de la crisis mundial del saneamiento, pues no en vano concentra más del 60% de la defecación al aire en el mundo (WHO y Unicef 2015).

El acceso al saneamiento es un privilegio que solo disfrutaba el 47% de la población de la India en 2011, un 10% más que en 2001 (Government of India 2012). La situación es peor en el área rural, con un 30,7% de cobertura en 2011 y un 21,9% en 2001 (10% en 1991 y 1% en 1980) (WHO y Unicef 2012; Government of India 2012). Se podría considerar el acceso al saneamiento como un «privilegio» ya que hay una gran asimetría no solo entre zonas rurales y urbanas, sino también entre niveles de ingresos.

Tras varios años realizando campañas de saneamiento con un éxito muy reducido, en 1999 el Gobierno indio lanzó la Campaña de Saneamiento Total (TSC, por sus siglas en inglés). Con esta campaña se produjo un giro político «hacia un enfoque guiado por la demanda [...] [que] enfatiza más las actividades de Información, Educación y Comunicación para la toma de conciencia [...], con especial orientación a iniciativas centradas en las personas y lideradas por

la comunidad» (Government of India 2001, p. 4, traducido por los autores). Introduce también un componente de saneamiento en la escuela, proporciona un rango de opciones para la letrina y fomenta la implicación de grupos de mujeres, grupos de autoempleo y ONG (Government of India 2001). Unos años después se incluyeron también actividades para la gestión de residuos sólidos y líquidos.

En consonancia con la tendencia del sector a escala internacional, la dimensión de «bien público» del saneamiento fue reconocida en la India en 2003; de este modo se abrazó el concepto de saneamiento total mediante la introducción del Nirmal Gram Puraskar, un premio para los Gram Panchayats que superaban el proceso de verificación del estatus ODF (100% de cobertura y uso). Se concedía en ceremonias oficiales con presencia de autoridades de alto nivel y venían acompañados de una dotación considerable en metálico para reinvertir en temas de saneamiento. Así, esto supuso un fuerte impulso para la prioridad política del saneamiento a todos los niveles administrativos.

La TSC parecía una muy buena campaña, basada en principios internacionalmente reconocidos como los más adecuados para el sector del saneamiento (WSSCC 2010). Por ello, la TSC generó expectativas de poder solucionar el grave déficit de saneamiento del país. De hecho, según el Departamento de Agua Potable y Saneamiento (DDWS) del Gobierno indio —de acuerdo con la información que había en la base de datos—, la cobertura rural fue creciendo exponencialmente desde el inicio de la campaña hasta alcanzar un 68% en 2011, lo que suponía un incremento de 46 puntos porcentuales desde el censo de 2001 (Government of India 2011). Sin embargo, la TSC no siguió estrictamente sus principios, sino que se focalizó en los subsidios y en la construcción de letrinas (WaterAid 2008; Hueso y Bell 2013). Consecuentemente, los resultados reales del censo de 2011 muestran que, en una década, la cobertura se incrementó en solo 8,8 puntos porcentuales (Government of India 2012; Hueso y Bell 2013).

### **1.3. Introducción del SanToLiC en la India**

Ante el fracaso de la TSC, varios actores del sector quisieron introducir el SanToLiC. Especialmente y desde 2002 lo intentó el Programa de Agua y Saneamiento (WSP, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial.

Pero la introducción del SanToLiC en la India no fue sencilla. En primer lugar, la postura antisubsidio del SanToLiC se enfrentaba con la política de la TSC de subsidiar la construcción de letrinas (Water Aid 2008). Como consecuencia, hubo una fuerte oposición en el ámbito nacional (Kumar y Shukla 2011) y el SanToLiC no fue aceptado como un enfoque válido en la política oficial de saneamiento del Gobierno indio.

En cambio, el carácter descentralizado de la campaña y el interés del Estado de Maharashtra permitieron al WSP desarrollar dos proyectos piloto en dos distritos y, a partir de una serie de talleres, el SanToLiC comenzó a despertar interés en todo el país.

De esta manera, en 2005-2006 el WSP comenzó una estrategia de replicación de la metodología SanToLiC. Basada en talleres y capacitaciones a facilitadores y trabajadores sociales, la idea era mostrar cómo funciona la metodología y crear una masa crítica de facilitadores. Haryana y Himachal Pradesh fueron los primeros Estados en mostrar interés, pero otros, como Madhya Pradesh, Karnataka u Orissa, se unieron pronto (Kumar y Shukla 2011; Knowledge Links 2011).

Así, en algunas Administraciones estatales o distritales surgieron lo que en la jerga del sector se conoce como «campeones», personas que creen en el potencial del enfoque y deciden introducirlo en el área en la que trabajan. Sin embargo, el hecho de que la introducción del SanToLiC dependiese de la motivación de una persona más que de un compromiso institucional firme generó varios problemas. Por un lado, todos los esfuerzos se venían abajo cuando dicho campeón era transferido a otro puesto (cosa frecuente en la India, donde los funcionarios rotan cada dos o tres años). Por otro lado, era difícil contrarrestar todos los intereses y las inercias arrastradas de la TSC, con lo que muchas veces se acababa adoptando un enfoque mixto, con elementos de SanToLiC y elementos de la implementación «típica» de la TSC, especialmente el uso de subsidios para la construcción de letrinas. Otro reto difícil de resolver era el formar a suficientes facilitadores y acompañarlos para asegurar una buena calidad en las actividades del SanToLiC. Por último, hubo una cierta mitificación de los logros de las experiencias de SanToLiC, en línea con la exageración de resultados que parece endémica en el sector del saneamiento indio (Chambers 2009). En muchos lugares, como Panipat en Haryana o en Maharashtra, se reportaba que muchas comunidades habían alcanzado el estatus ODF a través de SanToLiC, para que más tarde evaluaciones o investigaciones demostrasen que, o bien la comunidad no había llegado a convertirse en ODF, o bien no había logrado mantener el estatus. En cualquier caso, los resultados obtenidos mediante el SanToLiC sí se consideran superiores a los de la TSC (Bell 2011) y existe un caso de éxito a escala, Himachal Pradesh, el Estado indio con un mayor salto en cobertura de saneamiento gracias a una política inspirada en el SanToLiC (Hueso 2013).

De esta manera, la primera década del SanToLiC en la India ejemplificó los desafíos típicos del enfoque a la hora de implementarlo a gran escala: resistencias al cambio, enfoque mixto, dependencia en la calidad de activación y exageración de resultados.

Sin embargo, a finales de 2010 Unicef inició en Madhya Pradesh otra táctica, que consistía en centrarse en una escala menor,

el bloque, y acompañar el proceso de forma que se pudiesen contrarrestar dichos desafíos y se implementase el SanToLiC de forma coherente. La estrategia a largo plazo era utilizar la experiencia del bloque para demostrar el potencial y la efectividad del enfoque y así poder luego implementarlo a mayor escala ya con mayor apoyo político y habiendo ganado experiencia. El bloque donde se inició esta táctica fue Budni, en Madhya Pradesh.

En el siguiente epígrafe explicaremos el marco teórico empleado en la investigación. A continuación se describirá el caso de estudio en Budni. El último lugar, se expondrán las principales conclusiones del trabajo.

## 2 Marco teórico

### 2.1. Los procesos políticos en torno al saneamiento

Históricamente, la práctica y la teoría del desarrollo han ignorado la política (Duncan y Williams 2010, p. 4). Cuando no, la política ha sido vista desde una perspectiva convencional: como un proceso lineal, de arriba abajo, en el cual las decisiones son tomadas por personas con autoridad y responsabilidad política en un área concreta (Wolmer 2006; McGee 2004), basándose en el conocimiento experto sobre el tema (McGee 2004). El papel que desempeñan los burócratas es simple y llanamente la implementación de la política (Wolmer 2006; McGee 2004).

Desde inicios del nuevo siglo, académicos del desarrollo han cuestionado esta perspectiva por estar «claramente lejos de la realidad» (McGee 2004, p. 7), al asumir que los tomadores de decisiones tienen siempre un comportamiento técnico y racional (Keeley y Scoones 2003) o por afrontar la implementación de las políticas como algo neutro, libre de valores (Wolmer 2006). La contrapropuesta es una perspectiva basada en el proceso, que pretende examinar de una manera más exhaustiva los procesos de implementación de políticas (McGee 2004; Love 2004). La política se conceptualiza como un conjunto de acciones y decisiones interrelacionadas que varían a lo largo del tiempo (Keeley y Scoones 2003). El proceso es complejo, con expertos y tomadores de decisiones construyendo las políticas, pero donde también existe negociación en la implementación (Wolmer 2006).

A pesar de estas críticas y las visiones alternativas, el enfoque convencional es el que prevalece en el ámbito del desarrollo (McGee 2004), más aún en el sector del agua y saneamiento, considerado tradicionalmente como un ámbito muy técnico (WSP Sanitation Global Practice Team 2011, p. 8). Los procesos de implementación de políticas solo han ganado atención desde el año 2000, debido

al creciente interés de la comunidad internacional en los temas de gobernanza (Harris *et al.* 2011).

Hay pocos estudios que analicen los procesos de implementación de políticas de saneamiento (Krause 2007; WSP Sanitation Global Practice Team 2011) y los existentes se enfocan en la economía política (Harris *et al.* 2011), sobre todo en cómo el poder y los recursos se distribuyen entre los diferentes grupos y en cómo los intereses, incentivos y relaciones moldean la política (DFID 2009).

A pesar de que los análisis desde la economía política pueden ser muy valiosos, sostenemos que pueden correr el riesgo de ver los intereses de los actores como el único factor que explica su comportamiento, de forma que se desprece el papel del conocimiento y el discurso en los procesos políticos. De la misma forma, puede llevar a una solución única, no normativa, que menosprecie otras perspectivas. También puede terminar realizando los análisis de manera grupal, sin prestar atención al papel que desempeñan los individuos y su poder activo dentro de las diferentes instituciones.

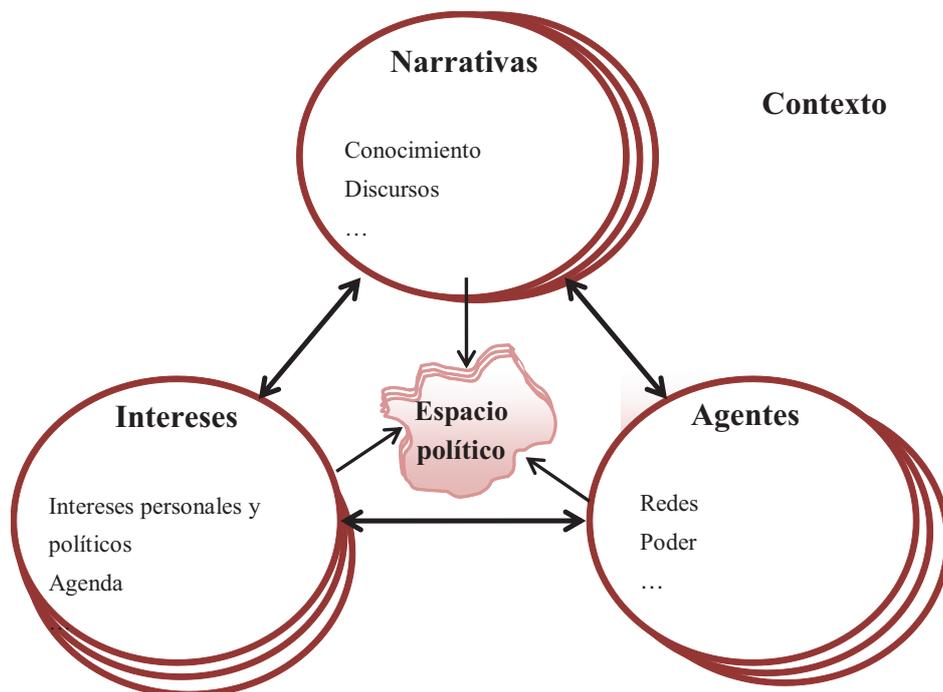
Es por ello que hemos desarrollado un marco analítico inspirado en el enfoque que Keeley y Scoones (2003) proponen para analizar los procesos políticos relacionados con el medio ambiente (Wolmer 2006). Este enfoque supera las limitaciones de otros centrados en la economía política y constituye una herramienta de gran potencial analítico para entender los procesos políticos relacionados con el saneamiento, como en el caso del SanToLiC en la India. El enfoque contiene tres esferas de análisis: narrativas, agentes e intereses.

Las narrativas están relacionadas con los discursos y el conocimiento. Llamadas descripciones de desarrollo en la bibliografía existente en castellano, cuentan una historia «con una introducción, un núcleo y un desenlace, que establece un curso específico de hechos que ganaron el estatus de sentido común o adquirido dentro del campo del desarrollo» (Dubois 2008, p. 40). Cada narrativa explica a su manera un problema, sus causas y consecuencias y las soluciones legítimas; ejercen así una gran influencia sobre la percepción de la realidad tanto de los políticos como de la gente en general y, por tanto, tienen mucho peso en las decisiones políticas (Cano, 2014).

Los agentes son todos los actores involucrados en el proceso político. Pueden ser individuos o instituciones, sector público o privado, organizaciones internacionales o sociedad civil. Tienden a formar redes o amalgamarse alrededor de perspectivas o identidades compartidas, formando alianzas que intentan promover su narrativa (a través de eventos, publicaciones, financiación, etcétera).

Por último, los intereses, aunque no se articulen explícitamente en torno a las narrativas o las redes que se forman, tienen gran poder a la hora de influir en los procesos políticos. Los agentes con poder y autoridad sobre el proceso tienden a favorecer la narrativa que mejor se ajusta a sus intereses.

Estas tres esferas —narrativas, agentes e intereses— delimitan el espacio político de los actores involucrados en el proceso en diferentes niveles, es decir, el margen de maniobra existente para introducir cambios políticos sustanciales.



**Figura 1**  
Representación del marco teórico  
Fuente: elaboración propia.

Cuando los intereses de varios actores hacen que se alineen en torno a la narrativa dominante, esta puede llegar a perpetuarse. La política entonces es vista como objetiva y libre de valores, ocultando su naturaleza política, con lo que el espacio político será mínimo. Sin embargo, pueden surgir nuevos actores o cambiar otros a lo largo del tiempo y los contextos y las circunstancias también pueden evolucionar. Por lo tanto, nuevos argumentos pueden entrar en el debate y las redes pueden crecer o contraerse, lo que permite que nuevas narrativas sean reconocidas y se facilite el cambio político.

## 2.2. Metodología

En esta investigación analizaremos los procesos políticos en torno a la introducción del SanToLic en Budni (India). La investigación se llevó a cabo en 2011 y forma parte de la tesis doctoral de uno de los autores, que cuenta con otros dos casos de estudio además de Budni (Hueso 2013). La metodología incluyó una extensa revisión bibliográfica sobre saneamiento, así como más de ochenta entrevistas a cargos políticos, funcionarios del Gobierno, agencias de cooperación, ONG, académicos y trabajadores rurales, desde el ámbito nacional hasta el del bloque, pasando por el ámbito

distrital. Dentro del bloque de Budni, se realizaron visitas rápidas a 15 comunidades, para profundizar en la comprensión del proceso y contrastar las evidencias recabadas en las entrevistas, de modo que se observaron directamente sobre el terreno los resultados del SanToLiC en la vida de las personas. Entre las herramientas de campo se utilizaron encuestas, entrevistas, observación, transectos y talleres participativos. En dos de estas comunidades se realizó una investigación en profundidad, con varios días de inmersión en la propia comunidad.

### 3

## Estudio de caso: la introducción del SanToLiC en Budni

Antes de analizar el proceso político en torno a la introducción del SanToLiC, es importante entender las narrativas en torno al saneamiento que existen en la India. Por ello, en primer lugar explicaremos las tres narrativas existentes y, en el siguiente subepígrafe, analizaremos los procesos políticos en Budni.

### 3.1. Narrativas en la India

Se pueden distinguir tres corrientes en la India: la narrativa oficial, la narrativa encubierta y la del SanToLiC. Las tres narrativas comparten tanto la identificación del problema —las prácticas anti-higiénicas de defecar al aire libre— como el objetivo final —mejorar el saneamiento eliminando la defecación al aire libre (ODF)—. Sin embargo, cada narrativa describe las causas del problema de manera particular y asigna distintos papeles en la solución a los actores involucrados. Consecuentemente, el camino que proponen para resolver el problema es diferente.

La narrativa oficial asume que la falta de conocimiento sobre los beneficios del saneamiento es la principal causa de la crisis de saneamiento rural en la India. La falta de recursos es un obstáculo, especialmente para la gente empobrecida. Por tanto, una campaña de saneamiento debería poner énfasis en informar, comunicar y educar a la gente para crear un cambio en las actitudes higiénicas (Government of India 2004, p. 3). Esta lógica presupone que, una vez la gente entienda las consecuencias de defecar al aire libre, cambiarán sus comportamientos y utilizarán letrinas. Las personas con pocos recursos deberían tener un incentivo para recuperar los costes de las letrinas.

La narrativa encubierta, normalmente no explícita, es aquella a través de la cual muchos oficiales del Gobierno articulan sus acciones. De acuerdo con esta narrativa, la pobreza es la principal causa de la situación, con la tradición e ignorancia como razones

complementarias. Por lo tanto, una campaña sanitaria debería centrarse en construir letrinas subsidiadas. La información, educación y comunicación pasan a un segundo plano. Esta visión, centrada en el subsidio como piedra angular, se considera la narrativa dominante (WaterAid 2008).

La narrativa del SanToLiC asume que la gente es capaz de entender los problemas de la defecación al aire libre y que son capaces de revertir la situación (Kar y Chambers 2008). Sin embargo, debido al tabú existente en torno a la defecación y a la inercia de las prácticas sociales, la gente no ha reflexionado mucho sobre el asunto y están estancados en los hábitos insanos. Una campaña de saneamiento debería centrarse en romper ese tabú ayudando a las comunidades a darse cuenta de los efectos negativos de la defecación al aire libre y a empoderarse para solucionar el problema colectivamente (Water and Sanitation Program 2007, p. 6). Una sesión de activación sería el mejor camino para ello, lo que pondría sobre la mesa la cuestión y la discusión pública sobre ello. La activación también ayuda a que surja una firme determinación de cambiar la situación. A partir de ahí, la comunidad lidera el cambio y los facilitadores externos solo brindarían su apoyo cuando sea estrictamente necesario. La gente construye sus letrinas con sus propios recursos.

### **3.2. El proceso político en Madhya Pradesh y Budni**

Budni es uno de los cinco bloques del distrito de Sehore, en el Estado de Madhya Pradesh (MP de aquí en adelante). Situado a orillas del río Narmada y a dos horas de Bhopal, este bloque predominantemente rural cuenta con alrededor de ciento cincuenta mil habitantes, repartidos entre 63 Gram Panchayats. Budni ejemplifica claramente el dominio de la narrativa encubierta. La campaña de saneamiento estaba centrada en la construcción de letrinas mediante subsidios, con poco espacio para la decisión y la participación de comunidades y familias (Robinson y Raman 2008, p. 3). La narrativa oficial, el TSC, no se había llegado a imponer dentro del Estado, puesto que la narrativa encubierta era la dominante. En cualquier caso, hasta 2006 prácticamente no se dedicó al saneamiento prioridad política ni fondos (Khanna y Khanna 2005; Robinson y Raman 2008). En ese momento, con la popularización del premio Nirmal Gram Puraskar, se incrementó el interés político en el tema e incluso se elaboró un borrador de política de saneamiento (Godfrey 2008), inspirado claramente en la narrativa oficial del TSC. En cambio, la adhesión a dicha narrativa fue escasa, incluso en el ámbito estatal, donde muchos funcionarios no veían la necesidad de cambiar de estrategia (Robinson y Raman 2008). Pero lo más determinante en el poco éxito de la narrativa oficial era el hecho de que los intereses de varios actores convergían en la narrativa encubierta, lo que favorecía el *statu quo*. Los actores más

importantes eran los políticos y funcionarios a distintos niveles y la narrativa encubierta beneficiaba o protegía muchos de sus intereses, como se detalla a continuación.

En primer lugar, las prácticas corruptas son una constante en el sistema político indio y la TSC no era una excepción. Los fondos para la campaña eran diezmados desde el nivel estatal al nivel local, tanto para enriquecimiento propio de políticos y funcionarios como para repartir prebendas con intereses electorales. Las personas que capturaban dichos fondos preferían, por tanto, una campaña centrada en letrinas subsidiadas, que demanda una suma importante de fondos. Por la misma razón, privilegiaban un sistema de implementación vertical, con participación mínima, para así no tener que rendir cuentas a la población.

En segundo lugar, existían incentivos profesionales contradictorios, principalmente por el hecho de que, para el desarrollo profesional de los funcionarios, era positivo manejar grandes presupuestos y poder demostrar resultados a corto plazo, dado que suelen cambiar de puesto cada dos o tres años. Si a esto añadimos la relación tradicionalmente paternalista entre el Estado indio y la ciudadanía, un enfoque de arriba abajo se percibía como el más adecuado para obtener resultados de forma rápida. Esto fue exacerbado en cierta manera con la introducción del premio Nirmal Gram Puraskar. De esta manera, los incentivos profesionales reforzaban la narrativa encubierta.

Un efecto similar tenía la inercia tecnocrática, prevalente en el sistema burocrático indio. Los funcionarios que trabajan en desarrollo rural lo conciben como un asunto de pobreza y falta de infraestructura que se resuelve a través de la tecnología. En el caso concreto del saneamiento, la narrativa encubierta era acorde con dicha visión y protegía el *statu quo*, mientras que otras narrativas que daban mayor importancia al cambio de comportamiento los sacaban de su zona de confort. A modo de ejemplo, un entrevistado señalaba que los funcionarios prefieren no usar el presupuesto para información, educación y comunicación, porque no hay criterios «técnicos» claros sobre cómo asignar y emplear dichos recursos.

Relacionado con esto, los sistemas de rendición de cuentas y de monitoreo de la TSC reforzaban la perspectiva centrada en la infraestructura y los subsidios. La rendición de cuentas en la Administración se limitaba al grado de utilización del presupuesto asignado y al número de letrinas construidas, principales indicadores que se monitoreaban. Además, el sistema de monitoreo no era fiable pues carecía de mecanismos de verificación serios, con lo que los datos de cobertura de saneamiento estaban falsamente abultados.

Como se ha dicho, la suma de todos estos intereses resultó en un espacio político limitado y una campaña de saneamiento dominada por la narrativa encubierta en MP.

La llegada del SanToLiC, promovido por el WSP, tampoco creó mucha expectación a escala estatal. Sin embargo, en parte por la falta de actores relevantes apoyando la narrativa oficial, permitió que el SanToLiC fuese aceptado como una de las posibles metodologías que los distritos podían usar. Así, entre 2007 y 2009 el WSP realizó talleres para diseminar el enfoque en 25 de los 48 distritos de MP. Únicamente 12 mostraron interés y albergaron sesiones de formación específica para la implementación del enfoque, pero solo unos pocos realizaron intentos reales de ponerlo en práctica, con lo que la estrategia no dio los frutos deseados. Sin embargo, uno de los funcionarios que participó en dicha iniciativa acabó recalando en Budni como máximo responsable administrativo del bloque, con la firme determinación de utilizar el SanToLiC para acabar con la práctica de la defecación al aire libre. Por las mismas fechas Unicef en MP iniciaba la estrategia de replicación partiendo desde el ámbito del bloque. De esta manera, la Administración de Budni y Unicef unieron esfuerzos para poner en marcha una campaña completamente coherente con los principios del SanToLiC en el bloque.

El interés de otros actores involucrados en la campaña de saneamiento podía implicar una baja adhesión a la narrativa SanToLiC y frustrar la puesta en práctica de la campaña. Pero la experiencia previa del funcionario le permitió reorientar los intereses de dichos actores, lo que reducía la oposición a la nueva narrativa y creaba alianzas con nuevos actores, como se detalla a continuación.

Por un lado, consciente de los intereses de los funcionarios, decidió en su lugar buscar y entrenar a miembros de las comunidades como facilitadores del SanToLiC. Los intereses de los nuevos facilitadores iban desde el servicio a la comunidad hasta desarrollar sus habilidades para mejorar su empleabilidad y eran compatibles con el SanToLiC. Por otra parte, la rendición de cuentas se alineó con la nueva narrativa: en lugar de presionar para conseguir resultados rápidos, se transmitió claramente que el objetivo principal era apoyar a las comunidades para volverse libres de defecación al aire libre.

En lo que respecta a las propias comunidades, se tomaron cuatro medidas para asegurar su participación: en primer lugar, los facilitadores de las comunidades serían poco a poco reconocidos e institucionalizados, incluso otorgándoles el derecho a manejar fondos de otros programas como la gestión de residuos; en segundo lugar, se luchó contra la cultura del subsidio mediante sensibilización a través de visitas y campañas informativas; en tercer lugar, se otorgaron premios a los comités de seguimiento y se realizaron celebraciones en comunidades donde se alcanzaba el estatus ODF. Finalmente, ante la resistencia inicial dentro de las comunidades de personas influyentes, los facilitadores se esforzaban en involucrarlos en los comités de seguimiento para hacerlos parte del proceso.

Sin embargo, seguía habiendo actores relevantes alineados con la narrativa encubierta; por ejemplo, funcionarios de alto rango del

distrito, interesados en que se implementara la campaña «al uso», presionaron en contra de la idea de no subsidiar las letrinas —tenían que rendir cuentas hacia arriba sobre la utilización de fondos—. Con la legitimidad del apoyo de Unicef —que también permitía flexibilidad financiera para las formaciones— la Administración del bloque pudo resistir en gran medida estas presiones.

El proceso político descrito tuvo como consecuencia práctica una intervención coherente con los principios y herramientas del SanToLiC, lo que permitió desarrollar gran parte del potencial del enfoque. En el momento de la realización de la investigación en terreno, los resultados eran muy prometedores. En las comunidades más exitosas se alcanzó el 100% de cobertura y uso de letrinas. En la mayoría, el progreso era más lento, pero en general la situación de saneamiento mejoraba a paso firme. También existían unas pocas comunidades en las que los resultados no eran demasiado buenos. Pero, situando estos resultados en el contexto de una TSC fallida en MP y en gran parte de la India, se puede decir que la experiencia de Budni constituye un caso de éxito, como demuestra el hecho de que el funcionario que lideró el proceso fuese un par de años más tarde encargado de coordinar la campaña a escala estatal. Su presencia allí, así como el reconocimiento de Budni como pionero en saneamiento en MP, resultó en un progresivo cambio de narrativa en el Estado, que hoy día aplica un enfoque bastante coherente con el SanToLic. A principios de 2016, el bloque de Budni fue oficialmente declarado ODF y se convirtió en el quinto bloque de todo el Estado en conseguir este estatus.

## 4 Conclusiones

Este estudio de caso muestra que los procesos políticos en torno a la introducción de nuevos enfoques como el SanToLiC determinan en gran medida cómo las intervenciones sobre el saneamiento se ejecutan a escala local. Estos procesos pueden ser conceptualizados como una contraposición de narrativas sobre saneamiento, donde el espacio político disponible será determinante a la hora de promover una narrativa alternativa como la del SanToLiC. Este espacio depende, a su vez, de cómo los distintos agentes se alían para promover una u otra narrativa y de los intereses de todos los actores involucrados.

Estos intereses desempeñan un papel crucial en todo proceso político. En el caso del saneamiento, el interés más relevante es la prioridad política, necesaria a varios niveles para poder introducir un cambio de enfoque. Por ejemplo, en la campaña de saneamiento india los incentivos profesionales contradictorios y la inercia tecnocrática favorecían intervenciones de arriba abajo y con subsidios, lo cual resultaba en una cierta oposición al SanToLiC. En el caso de Budni, estos intereses se pudieron contrarrestar o incluso alinear a

favor de la nueva política de saneamiento; por ejemplo, entrenando a la propia gente en las comunidades, fomentando y recompensando su participación. De manera similar, la corrupción que prevalece en las áreas rurales de la India no afectó gravemente a la campaña de saneamiento una vez se eliminaron los subsidios.

También es decisivo el papel que desempeñan los agentes para promocionar una narrativa u otra. Cuando alianzas de agentes cuentan con «campeones» comprometidos y formados, resulta más fácil influir en el proceso político y «gestionar» los distintos intereses. Por ejemplo, a pesar de la oposición al SanToLiC en el ámbito distrital, el apoyo de Unicef permitió al bloque de Budni utilizar el enfoque. Así, se puede decir que el funcionario de alto nivel en el bloque y Unicef conformaron una red con poder suficiente como para promover e introducir el SanToLiC como enfoque de la campaña de saneamiento rural, a pesar de que la campaña estatal era contraria a los principios de autoayuda y cero subsidios del SanToLiC.

El contexto es también importante, lo que complica o facilita el trabajo de los agentes a la hora de promover una narrativa u otra. En Budni, el hecho de que el funcionario que lideró el proceso tenía mucha reputación y que se habían implementado anteriormente medidas anticorrupción implicaba que la calidad de la gobernanza era mejor y que se facilitaba el proceso de introducción del SanToLiC.

En general, la investigación revela la importancia de tener en cuenta los procesos políticos cuando se analizan programas de saneamiento, en lugar de observarlos desde una perspectiva meramente técnica —como suele suceder en el sector del saneamiento (WSP Sanitation Global Practice Team 2011, p. 8)—. El marco teórico planteado ha permitido observar en detalle el proceso político de introducción del SanToLiC, a partir del análisis de los intereses, de los agentes que intentan cambiar las políticas y de las narrativas. La inclusión de estos elementos discursivos en el análisis es un valor añadido de esta investigación frente a estudios previos (Krause 2007; WSP Sanitation Global Practice Team 2011) y contribuye a resaltar la diversidad de perspectivas en los procesos políticos.

El marco empleado tiene potencial para un futuro desarrollo más allá de lo retrospectivo, es decir, que se podría utilizar para diagnosticar y planificar acciones de influencia e incidencia política. Una futura línea de continuación de este trabajo se podría plantear desde una metodología de investigación-acción.

## 4 Bibliografía

- ACHIRO B (2008). *LeaPPS Uganda: Community Health Clubs*. IRC.
- BELL BJ (2011). *Homing in on Household Sanitation Access-Usage Gaps: A Comparative Study of Sustainability and Equitability Aspects of the Total Sanitation Campaign in Northern India*. Master thesis. Faculty of Geosciences Theses, Utrecht University.

- BLACK M (1998). 1978-1998 Learning What Works: A 20 Year Retrospective View on International Water and Sanitation Cooperation. Washington: UNDP-World Bank Water and Sanitation Program.
- BLACK M, FAWCETT B (2008). The Last Taboo. Opening the Door on the Global Sanitation Crisis. Londres: Earthscan.
- CANO LF (2014). La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Papel Político*, 19(2): 435-458.
- CHAMBERS R (2009). Going to Scale with Community-Led Total Sanitation: Reflections on Experience, Issues and Ways Forward. Institute of Development Studies.
- DFID (2009). Political Economy Analysis How to Note, A Practice Paper. Londres: Department for International Development.
- DUBOIS O (2008). Procesos normativos – Parte 1: Interpretación de los procesos normativos. FAO.
- DUNCAN A, WILLIAMS G (2010). Making Development Assistance More Effective by Using Political Economy Analysis: What Has Been Done and What Have We Learned? The Policy Practice. Brighton.
- GODFREY A (2008). Situation Assessment of the Supply Market for Rural Sanitation in Himachal Pradesh and Madhya Pradesh. Water and Sanitation Program.
- GOVERNMENT OF INDIA (2001). Central Rural Sanitation Programme: Total Sanitation Campaign. Nueva Delhi: Department of Drinking Water Supply, Ministry of Rural Development.
- GOVERNMENT OF INDIA (2004). Guidelines on Central Rural Sanitation Programme: Total Sanitation Campaign. Nueva Delhi: Department of Drinking Water Supply, Ministry of Rural Development.
- GOVERNMENT OF INDIA (2011). Towards Nirmal Bharat. Rural Sanitation and Hygiene Strategy 2010-2022. Department of Drinking Water and Sanitation. Ministry of Rural Development. Government of India.
- GOVERNMENT OF INDIA (2012). Census of India 2011. Houses, Household Amenities and Assets. Latrine Facility. Government of India.
- HARRIS D, KOOY M, JONES L (2011). Analysing the governance and political economy of water and sanitation. Working Paper 334. Londres: Overseas Development Institute.
- HUESO A (2013). Pathways to Sustainability in Community-Led Total Sanitation. Experiences from Madhya Pradesh and Himachal Pradesh. Valencia: Universitat Politècnica de València.
- HUESO A, BELL B (2013). An Untold Story of Policy Failure: The Total Sanitation Campaign in India. *Water Policy*. Vol. 15(6):1001-1017.
- KAR K, CHAMBERS R (2008). Handbook on Community-Led Total Sanitation. Institute of Development Studies/PLAN International.
- KEELEY J, SCOONES I (2003). Understanding Environmental Policy Processes: Cases from Africa. Earthscan. Londres.
- KHANNA A, KHANNA C (2005). Water and Sanitation in Madhya Pradesh: A Profile of the State, Institutions and Policy Environment. WaterAid India.
- KNOWLEDGE LINKS (2011). Mapping CLTS in India: Terrain and the Trajectory (en prensa).
- KRAUSE M (2007). The Political Economy of Water and Sanitation in Developing Countries: Cross-Country Evidence and a Case Study on Colombia. PhD dissertation. Justus-Liebig-Universität Gießen.
- KUMAR N, SHUKLA JP (2011). CLTS in the context of a countrywide programme in India: Public good, private good? En: L Mehta y S (eds.). *Shit Matters. The Potential of Community-Led Total Sanitation*. Practical Action Publishing. Rugby.
- LOVE A (2004). Implementation evaluation. En: JS Wholey, HP Hatry y KE Newcomer (eds.). *The Handbook of Practical Program Evaluation*. San Francisco, CA: 2.<sup>nd</sup> Jossey-Bass.
- MCCONVILLE J (2008). Assessing Sustainable Approaches to Sanitation Planning and Implementation in West Africa. Estocolmo: Royal Institute of Technology.
- MCGEE R (2004). Unpacking Policy: Actors, Knowledge and Spaces. En: K Brock, R McGee y J Gaventa (eds.). *Unpacking Policy: Knowledge, Actors and Spaces in Poverty Reduction in Uganda and Nigeria*. Brighton: Fountain Publishers.

- MOOIJMAN A, SNEL M, GANGULY S, SHORDT K (2010). Strengthening Water, Sanitation and Hygiene in Schools – A WASH Guidance Manual with a Focus on South Asia. The Hague, Holanda: IRC International Water and Sanitation Centre.
- ROBINSON A, RAMAN RK (2008). Enabling Environment Assessment for Scaling Up Sanitation Programs: Madhya Pradesh, India. Water and Sanitation Program.
- SIMPSON-HEBERT M, SAWYER R, CLARKE L (1997). The Phast Initiative: Participatory Hygiene and Sanitation Transformation. A New Approach to Working with Communities. WHO and UNDP/World Bank Water and Sanitation Program.
- UN-WATER (2008). Tackling a Global Crisis: International Year of Sanitation 2008. UN-Water.
- WATER AND SANITATION PROGRAM (2007). Community-Led Total Sanitation in Rural Areas: An Approach that Works. Field note. Water & Sanitation Program.
- WATER AND SANITATION PROGRAM (2012). What is Sanitation Marketing? [en línea]. <http://www.wsp.org/wsp/toolkit/what-is-sanitation-marketing>.
- WATERAID (2008). Feeling the Pulse: A Study of the Total Sanitation Campaign in Five States. WaterAid India.
- WHO, UNICEF (2012). Progress on Drinking Water and Sanitation: 2012 Update. Ginebra: WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation.
- WHO, UNICEF (2015). Progress on Sanitation and Drinking Water – 2015 update and MDG assessment. Ginebra: WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation.
- WOLMER W (2006). Understanding Policy Processes: A Review of IDS Research on the Environment. Brighton: Institute of Development Studies.
- WSP SANITATION GLOBAL PRACTICE TEAM (2011). The Political Economy of Sanitation: How can we increase investment and improve service for the poor? Water and Sanitation Program.
- WSSCC (2010). Hygiene and Sanitation Software. An Overview of Approaches. Ginebra: Water Supply and Sanitation Collaborative Council.



# On the measurement and use of equality weighted growth

## El crecimiento económico ponderado de la igualdad: la medición y el uso

**Pacifique D. MONGONGO**  
pacifique.mongongodosa@outlook.be  
Cátedra de Cooperación  
Internacional y con Iberoamérica  
Universidad de Cantabria  
Premio Reedes (Red Española  
de Estudios del Desarrollo)  
para Jóvenes Investigadores 2016  
Spanish Network of Development  
Studies Award for Young  
Researchers' Winner 2016

### ResumenAbstract

1. Introduction
2. Exponential and persistent nature of growth
3. Measuring equality weighted GDP
  - 3.1. Percentiles based inequality adjustment
  - 3.2. GINI based adjustment
4. Dynamics of equality weighted GDP in SSA
  - 4.1. From 1991 up to date
  - 4.2. One step-ahead prediction to 2030 horizon
5. External validity check
  - 5.1. Theoretical analyses
  - 5.2. Empirical studies
6. Conclusion
7. Acknowledgements
8. Bibliography

# On the measurement and use of equality weighted growth\*

## El crecimiento económico ponderado de la igualdad: la medición y el uso

**Pacifique D. MONGONGO**  
pacifique.mongongodosa@outlook.be  
Cátedra de Cooperación  
Internacional y con Iberoamérica  
Universidad de Cantabria  
Premio Reedes (Red Española  
de Estudios del Desarrollo)  
para Jóvenes Investigadores 2016  
Spanish Network of Development  
Studies Award for Young  
Researchers' Winner 2016

### Cite as:

Mongongo, P.D. (2016). On the measurement and use of equality weighted growth. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):126-139

### Resumen

If developing economies keep growing between 4 and 8%, their current GDP will double between 2025 and 2034. By 2030, they will have already reached incomes above all reasonable poverty thresholds. Does this predict the end of poverty by 2030? By correcting mean income from inequality and comparing its growth to that of the overall GDP, this paper analytically shows that it depends on how such new wealth will be shared. It confirms that it will be the case if growth patterns will be creating jobs and opportunities for the less-well off and hence pull up their revenues. Applying this to sub-Saharan Africa (SSA), empirical results underpin that since 2000 SSA meets such a shared prosperity pattern. However, although forecasted to last and eradicate poverty by 2030, this pattern is not robust to crisis periods because it seems that people with lower incomes bear most of the burdens of recession.

**Keywords:** economic growth, inequality, MDGs, SDGs, GINI coefficient.

### Citar como:

Mongongo, P.D. (2016). On the measurement and use of equality weighted growth. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):126-139

### Abstract

Si las economías en desarrollo continúan creciendo entre un 4 y un 8%, su actual PIB se duplicará entre 2025 y 2034. Para 2030 se habrán alcanzado ingresos por encima de todos los umbrales de pobreza razonables. ¿Predice esto el fin de la pobreza para 2030? Corrigiendo la renta media de la desigualdad y comparando su crecimiento con el del PIB total, este trabajo demuestra analíticamente que depende de cómo se distribuya dicha nueva riqueza. Se confirma que ese será el caso si los modelos de crecimiento se basan en la creación de trabajo y oportunidades para aquellos económicamente menos favorecidos, lo cual, por lo tanto, repercutiría en un aumento de los ingresos. Al aplicarse esto al África subsahariana, los resultados empíricos sostienen que desde 2000 se encuentra con ese patrón de prosperidad distribuida. No obstante, aunque se prevé que durará y se erradicará la pobreza en 2030, este patrón no es sólido para los períodos de crisis ya que parece ser que las personas con menos ingresos llevan la mayor parte de las cargas de recesión.

**Palabras clave:** crecimiento económico, desigualdad, ODM, ODS, coeficiente de GINI.

\* This paper is an updated version of the Working Paper published by the Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica (Universidad de Cantabria), entitled «On the measurement and use of equality weighted growth», DT cooperación y desarrollo 2016/1.

# 1 Introduction

Ending poverty and fighting inequality has been pinpointed as one of the most desirable extensions of the expired Millennium Development Goals (MDGs): «We resolve, between now and 2030, to end poverty and hunger everywhere; to combat inequalities within and among countries [...]» (UN 2015, p. 6). However, while economic growth is consensually recognized as a necessary stage to fight poverty, combating inequality to reduce or eradicate poverty is still controversial in the development literature. For instance, considering too difficult how to measure and determine an optimal level of inequality, Klansen (2012) and Ravallion (2013) argued against the inclusion of an explicit objective to promote equality within the Sustainable Development Goals (SDGs). Conversely, Fuentes-Nieva (2013) counter-argued in favor of including a reference target to the negative features of inequality and he saw in the Palma index a good enough indicator to measure such a goal and track its progress.

Summing up both the literature pointing out the pro-growth and counter-growth characteristics of income inequality,<sup>1</sup> the World Bank's shared prosperity literature takes a nuanced standpoint. While it argues in favor of tracking and stimulating the income of the poorest, it does not advocate for any kind of wealth redistribution from the rich to the poor. It draws attention on stimulating higher and sustainable growth by making sure that its pattern generates income and opportunities for the less-well off. This bears the idea that a high enough economic growth creating jobs and opportunities for poorer people is preferable to wealth redistribution policies discouraging productive efforts and hence generating perverse effects on growth and poverty reduction. Though intuitively irrefutable, one would reasonably wonder whether such policy orientation matches with realities of developing economies.

Considering Sub-Saharan Africa (SSA) as one of the regions with the highest rates of economic growth but, with a relatively higher number of people living in poverty, this paper assesses the extent to which economic prosperity has been shared in that region since the nineties comparing the pre-MDGs to the MDGs era and pinpointing the implication for the SDGs era.

To do so, section 2 starts by spelling out why it is worthwhile relying on economic growth to tackle most development issues. Section 3 complements the latter by raising the limit of the overall growth when analyzing the dynamics of poverty reduction and explores alternative ways out of that shortfall. Section 4 takes SSA as a case study in its empirical application and section 6 concludes this work.

1. Though there is a huge literature on good and bad inequality, considering as good the inequality reflecting differences in productive efforts and as negative otherwise, matches with the main idea expressed here. Subsequently, in this paper, the optimal level of inequality would be the one resulting from policies compensating other forms of disadvantages except differences in the above-mentioned productive efforts.

## 2 Exponential and persistent nature of growth

Policy makers, aid practitioners and researchers rely on high rates of economic growth in developing countries to eradicate the extreme poverty (Sachs 2005a; UN 2006; Narayan *et al.* 2009; Cameron *et al.* 2013; ODI 2015; UN 2015). This is underpinned by an economic and a statistic argument, namely the capital accumulation process (Ramsey 1928; Solow 1956; Galor and Moav 2004) and the exponential feature of growth.

Considering as relatively low the levels of capital in developing countries, the law of diminishing marginal returns is expected to keep the rates of economic growth high for a considerable period of time. In addition to this, we know that growth is self-reinforcing. Economists have already noticed that growth is persistent and hence —once reached— difficult to leave (Solow 2007). On this basis, one would reasonably expect two or more decades of high growth rates in developing economies. More importantly, as it is the case with any incrementally growing process, such rates have exponential effects. For instance, an economy with  $y_t$  as an initial GDP growing at a rate  $g$  between 4 and 8% as is the case of most developing countries doubles its income after a period of time  $n$  lying between 18 and 9 years:

$$\begin{aligned} y_{t+1} &= y_t * (1 + g) \\ y_{t+2} &= y_{t+1} * (1 + g) = y_t * (1 + g)^2 \\ y_{t+3} &= y_{t+2} * (1 + g) = y_t * (1 + g)^3 \\ y_{t+n} &= y_{(t+n-1)} * (1 + g) = y_t * (1 + g)^n \end{aligned}$$

Subsequently, the doubling time is:

$$y_{t+n} = y_t * (1 + g)^n = 2 * y_t \Leftrightarrow n * \ln(1 + g) = \ln(2) \Rightarrow n = \frac{\ln(2)}{\ln(1 + g)}$$

Hence, if  $n = 9$ ,  $g = 8\%$  and  $n = 18$  for  $g = 4\%$ . Applying this to current annual GDP per capita which are above 1000 USD in all developing regions and their growth rates above 4% (WB-WDI 2016), it is more likely that most of us will not die before income per person in poor regions exceeds all reasonable poverty thresholds. Even the poorest countries within those regions which currently have more than 250 USD as average GDP per capita, with their current growth rates should soon reach the extreme poverty threshold.

Does this predict the end of poverty with our generation? It depends on how that new wealth will be distributed within countries. As we know, both economic growth and income per capita give no information about wealth distribution. Considering high inequalities

within developing countries, it might be possible that, instead of predicting the end of poverty, such growth pace and the subsequent fast excess of the average income per capita on poverty threshold indicate more of absolute or/and relative poverty. This would be the case if —within developing countries— income of the poorest is not growing or/and is growing slower than the income of the richest. Subsequently, current economic analyzes and development policies should incorporate the dynamics of inequality to pinpoint actual impacts of growth on poverty reduction in those countries.

It is in this perspective that, section 2 below selects an appropriate inequality measure and transforms it in an equality index weighting GDP growth to account for inequality dynamics. Section 3 provides an application assessing the MDGs era for sub-Saharan Africa before drawing the implications for the SDGs. Section 4 makes an external validity check and section 5 concludes this work.

### 3 Measuring equality weighted GDP

As equality is the opposite side of inequality, measures of the latter are valuable for measuring the former. A lot of inequality measures exist. The most frequent are range, range ratio, McLoon index, coefficient of variation, Theil's T Statistic, income percentiles and Gini Coefficient. Though each one has its strengths and weaknesses, GINI coefficient has more potential in decomposing GDP and GDP growth with respect to inequality.

Unlike the rest, it entirely includes income distribution data and allows direct comparison among economies with different population sizes (Kakwani 1977). These advantages make GINI ratio a benchmark of this investigation. For clarity and methodological reasons, I introduce the GINI adjustment by percentiles based procedures.

#### 3.1. Percentiles based inequality adjustment

Percentiles based procedures adjust both GDP and GDP growth by excluding incomes which are above a given threshold. For instance, Tezanos *et al.* (2013) exclude incomes beyond the ninetieth percentile as follows:

$$y_{i,t}^{ia} = \sum_{k=1}^9 d_{i,t}^k \frac{y_{i,t}}{0.9 * n_{i,t}} \quad (1)$$

Where  $d_{i,t}^k$  is the income share of the deciles of the  $k^{th}$  population of country  $i$  in year  $t$ ,  $y_{i,t}$  is the overall GDP, and  $n_{i,t}$  is the population of country  $i$  in year  $t$ . Finally, levels of inequality adjusted GDP ( $y_{i,t}^{ia}$ ) are used to compute average growth rates. Even though the

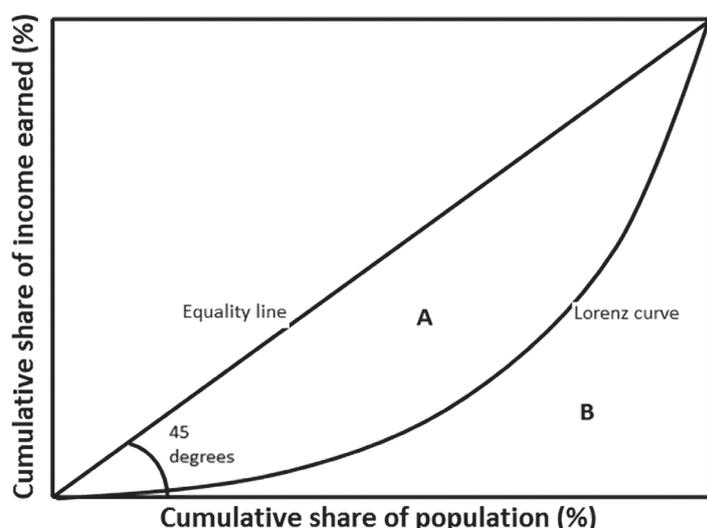
authors found a big enough sample of income percentiles for Caribbean countries, this is not the case in most developing economies.

The World Bank's PovcalNet dataset, one of the most comprehensive databases of percentile distributions of income, still misses data of many years for considerable number of Sub-Saharan African countries. Indeed, most publically available databases summarize income distribution with GINI coefficient. In the following section, I show that a derivative of the latter is a good alternative of  $d_{i,t}^k$  not only for data availability but also for its better analytical and intuitive features when the focus is not merely on having an inequality index but particularly on using it to deflate economic growth from inequality.

It is noteworthy that if the focus of this paper was only tracking inequality and no aggregation of equality and growth, the choice between Palma index and GINI coefficient would be a bit tricky. It would be more of an empirical issue than mere theoretical choice. Indeed, to make such a choice, one has to be in a position to figure out the extent to which its sample confirms the stability assumption of the middle of income distribution which intuitively underpins following the dynamics of inequality through tails as captured by the Palma  $\frac{d_{i,t}^{10}}{d_{i,t}^{40}}$  ratio (Cobham and Sumner 2013).

### 3.2. GINI based adjustment

$(1 - \text{GINI coefficient}_{i,t})$  is a good alternative of  $d_{i,t}^k$  to deflate both GDP and its growth from inequality.  $(1 - \text{GINI coefficient}_{i,t})$  can even be preferred to  $d_{i,t}^k$ . Besides being available,  $(1 - \text{GINI coefficient}_{i,t})$  gives a much more intuitive indicator keeping properties of percentiles based adjustments. It provides a better measurement of relative poverty hidden in overall growth. This is understandable in light of GINI coefficient construction (Figure 1).



**Figure 1**  
GINI components

In reference to Figure 1, *GINI coefficient*  $i, t = \frac{A}{A+B}$ . The bigger  $A$  is, the farther the Lorenz curve is from the equality line and hence the higher are both *GINI coefficient*  $i, t$  and the level of inequality.

To get a GINI based inequality adjusted indicator —let say equality weighted GDP ( $y_{i,t}^{ew}$ )— increasing with overall GDP ( $y_{i,t}$ ) and decreasing with inequality as in Equation 1, I have two plausible options: either I divide  $y_{i,t}$  by *GINI coefficient*  $i, t$  or I multiply it by  $(1 - \text{GINI coefficient } i, t)$  in Equation 1. As I will detail later in this paper, the second option is much more intuitive and has better features in terms of considering inequality dimensions in growth diagnosis. It gives the following expression of  $y_{i,t}^{ew}$ :

$$y_{i,t}^{ew} = (1 - \text{GINI coefficient } i, t) * y_{i,t} \quad (2)$$

In light of Figure 1, it is worth noting that:

- Lorenz curve gives the actual distribution of income among the population:  $\int_0^{100\%} (\text{Lorenz Curve}) dp = 100\% \text{ of population} = 1 = \frac{A}{A+B} + \frac{B}{A+B} \quad (3)$
- In Equation 3,  $A$  and  $B$  areas measure mean income lags respectively from perfect equality and inequality. They provide retention percentages of incomes below the average from two opposite perspectives: while the first captures inequality, the second shows equality.
- Drawing on the same expression 3,

$$\frac{B}{A+B} = 1 - \frac{A}{A+B} \Leftrightarrow \frac{B}{A+B} = (1 - \text{GINI coefficient } i, t) \quad (4)$$

Together, Equations 2 and 4 give:

$$y_{i,t}^{ew} = \frac{B}{A+B} y_{i,t} \quad (5)$$

In fact,  $\frac{B}{A+B}$  is an inequality deflator. It corrects the mean income ( $y_{i,t}$ ) for inequality.

- Finally,  $y_{i,t}^{ew}$  is in terms of intuition and effect equivalent to (Sen 1976)'s income gap Correcting term ( $P_1(1 - G^p)$ ) of his poverty index which can be re-written as: ( $P_s = P_0 G^p + P_1(1 - G^p)$ ) (Haughton and Khandker 2009).

This validates  $y_{i,t}^{ew}$  ability to account for GDP dynamics and inequality using *GINI coefficient* and considering average income as a benchmark.

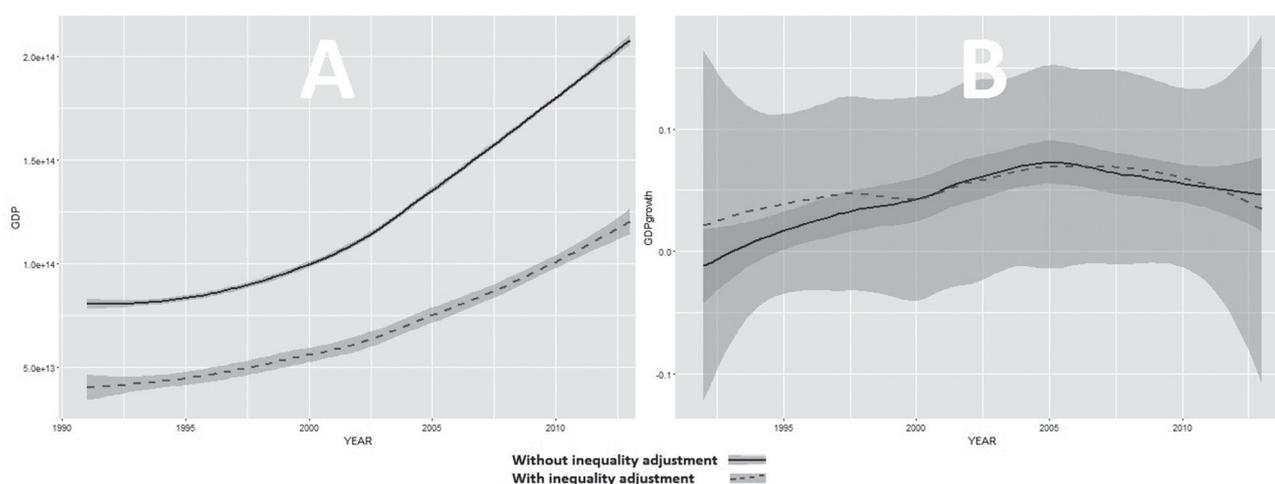
Indeed, on the left extreme where *GINI coefficient*  $i, t$  is 1,  $y_{i,t}^{ew}$  is 0. This means that  $y_{i,t}$  is disregarded in poverty reduction analysis since it fully excludes almost everybody from the economic prosperity. On the right extreme where *GINI coefficient*  $i, t$  is 0,  $y_{i,t}^{ew}$  equals  $y_{i,t}$ . In this case  $y_{i,t}$  is entirely considered since it is perfectly

inclusive and fully cancels out all relative poverty. The remaining cases lie between the two. For instance, at the median case where *GINI coefficient*  $y_{i,t}$  is 0.5, half  $y_{i,t}$  is taken into account and hence:  $y_{i,t}^{ew} = \frac{1}{2} y_{i,t}$ . The remainder of this paper applies  $y_{i,t}^{ew}$  on Sub-Saharan Africa (SSA) data and draws the implication of its dynamics for the post-2015 development agenda.

## 4 Dynamics of equality weighted GDP in SSA

### 4.1. From 1991 up to date

The black and dashed plots on Figure 2 depict GDP and equality weighted GDP. The left hand side (2-A) shows their values and the right hand side (2-B) compares the corresponding growth.



**Figure 2**  
GDP and equality weighted GDP. Author's based on WDI-2016

As expected, both GDP and equality weighted GDP are increasing but at different paces. While such a co-movement is due to the positive impact of the first on the second, differences in paces are attributable to inequality adjustment. Effects of the latter become clearer on their respective growth on Figure 2-B. This figure describes three critical periods. From 1991 up to 2000, the increasing pace of equality weighted GDP growth was slower than that of overall GDP growth. This means that good effects of growth were not primarily on the advantage of the poor. From 2000 up to 2007, the opposite was observed. The increasing pace of equality weighted GDP growth became faster than that of overall GDP growth. As a result, initial equality weighted GDP growth is lower than overall GDP growth, but the opposite occurred in the courses of their dynamics (Table 1).

Variable	Min.	1 <sup>st</sup> Qu.	Mean	3 <sup>rd</sup> Qu.	Max.
GINI coefficient in %	37.73	43.07	45.13	46.98	53.44
GDP const. 2005 USD	7.989e + 13	8.863e + 13	1.249e + 14	1.585e + 14	0.13370
EWGDP const. 2005 USD	3.719e + 13	4.987e + 13	6.908e + 13	8.767e + 13	1.236e + 14
GDP growth	-0.01859	0.03443	0.04383	0.05797	2.087e + 14
EWGDP growth	-0.18150	-0.01187	0.05228	0.11420	0.16060

**Table 1**

Main statistics: 1991-2013. World Bank (2016)

This means that a higher share of growth was on the side of the poor. It is not surprising that the turning point is year 2000. The latter corresponds to the launching period of most domestic and international commitments for the poor. While they have been domestically formalized in poverty reduction plans, at international level they were framed within the millennium developments goals (MDGs) and the subsequent development assistance agenda. Since 2007, the trend of the two growth dimensions made a temporary shift to the detriment of disadvantaged people.

That would be one of the consequences of the global economic crisis that we are facing since 2007 (2008) and which would have relatively frozen pro-poor commitments. This implies that crisis burden was more on the poor.

## 4.2. One step-ahead prediction to 2030 horizon

Even though Figure 2-B shows that in both the pre-2000 period and the post-2007 era EWGDP growth is slower than GDP growth, the situation through the first period is worse than that of the second. One would expect the latter to disappear with the ongoing economic recovery from the global crisis. To shed light on this, I make comparison of forecast values up to 2030 horizon. GDP growth and equality weighted GDP growth are stationary and match with AR (1) and MA (1) features. The corresponding ARIMA forecasts give similar results in both cases. On average, point forecasts for equality weighted GDP growth are roughly 1 % higher than those of overall GDP growth.

While predictions of the first are slightly higher than 5 % of annual growth, those of the second are spread between 4 and 4.5 %. This shows that the post-2007 opposite situation is disappearing with the ongoing economic recovery and is leaving place to the pro-poor growth observed since 2000. However, it is worth noting that the post-2007 temporary shift of growth pattern against the poor suggests that the latter carry bigger burdens of poor economic conditions. This is confirmed by the lower bounds ARIMA forecasts predicting roughly a 1 % difference in favor of overall growth. Considering the initial 1 % difference in favor of equality weighted growth, this corresponds to 2 % growth redistribution from the poor to the rich. Confirming this from another angle, upper bounds predict the opposite.

## 5 External validity check

The application of the procedure I propose in this paper to sub-Saharan Africa shows that the average poverty is diminishing as the overall GDP is increasing. Furthermore, it shows that inequality is diminishing since the equality weighted GDP is growing faster than the overall GDP. Subsequently, both the absolute and relative poverty are diminishing in that region. I resort to the conclusion of existing studies analyzing the dynamics of growth and inequality in Sub-Saharan Africa to externally check the validity of the above mentioned conclusion drawn from my investigation procedure.

### 5.1. Theoretical analyses

Drawing on descriptive statistics and economic theories, some development economists claim that the situation in sub-Saharan Africa is worsening. For instance, Moyo (2009) claimed that both poverty and inequality are growing and she argued that foreign aid is the causal channel of the mentioned negative dynamics. Her conclusion meets those of most authors from the aid-skeptic stream and the self-discovery approach to development (Easterly 2002; 2006; 2008; Narayan *et al.* 2009). Conversely, other authoritative economists claimed that the dynamics of both poverty and inequality exhibit positive trends especially along the era of the millennium development goals and they expect a very significant inequality reduction together with the eradication of poverty by 2030 (Sachs *et al.* 2005a; 2005b; UN 2006; 2015).

Like the outcome of my analysis, Sachs *et al.* (2015) and UN (2015) point out that poverty eradication needs a significant inequality reduction.

Similarly, the latter two papers and the previously mentioned second wave of researchers found that SSA income has been increasing and inequality diminishing since a couple of decades.

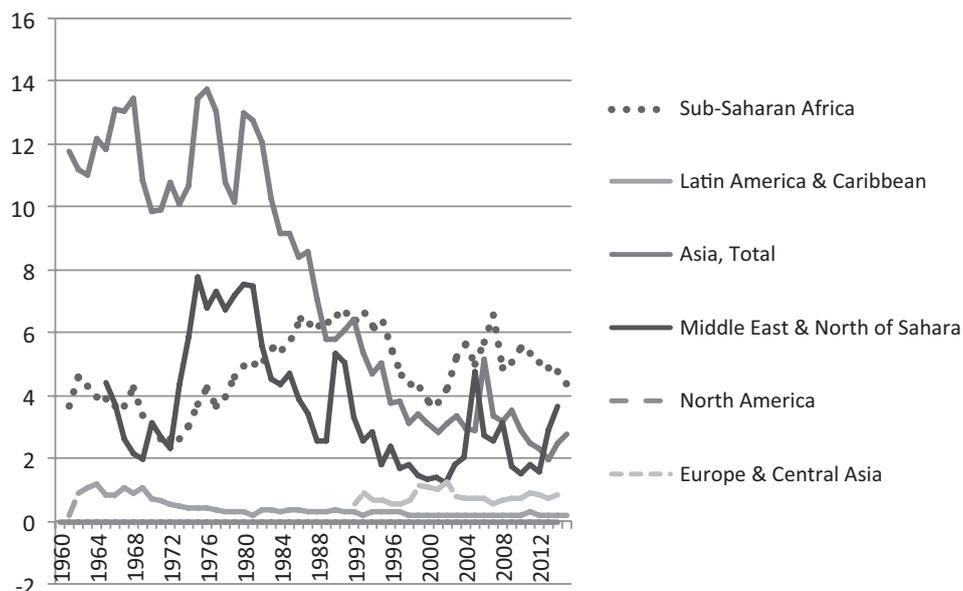
While this would validate the potential of my procedure to come up with accurate results, the first wave of authors denying such positive trends of income and inequality would invalidate it. However, let me recall that the conclusions of both streams are drawn from mostly theoretical studies. Consequently, it is worth checking how well my results meet the outcome of empirical investigations.

### 5.2. Empirical studies

Very few empirical studies simultaneously analyzed the dynamics of growth and inequality in SSA. Most of them merely investigated the trend of the overall growth. Among many others, Maddison (1995) pointed out a declining trend in GDP growth of that region between the 1970s and the 1990s. In response to that bad news, considerable

efforts were made to understand what impeded growth and to identify «realistic» solutions. As one of the major causes of the observed slow growth along those decades, Collier and Gunning (1999) pointed out the low level of both private and public domestic investments.

Considering that the average income in SSA was far below the subsistence level to generate saving, a wave of economists saw in foreign aid realistic alternative to savings in order to boost the capital accumulation process and the subsequent economic growth (Sachs *et al.* 2005a; 2005b). Consequently, SSA has become the main aid recipient of ODA (Figure 3).



**Figure 3**  
Regional distribution of ODA as a percentage share of GDP: 1960-2014. DAC (2016) and World Bank (2016)

After such an international intervention, some re-assessments of the dynamics of GDP and GDP growth in SSA Africa have been conducted. Pinkovskiy and Sala-i-Martin (2014) assessed the dynamics of both GDP and inequality. As the latter uses another methodological approach, it is a valuable source to externally check the validity of the conclusions drawn from my procedure.

As I have found by constructing and examining «equality weighted growth», Pinkovskiy and Sala-i-Martin (2014) found that not only income is rising in SSA, but also is reaching poorer citizens. To draw this conclusion, they used survey data on African income distributions and national accounts GDP. They then estimated the income distributions, the poverty rates, and the inequality indices of African countries between 1990 and 2011. Note that updating or replicating such a survey based investigation to another region is not as simple and practical as applying a GINI based inequality deflator on GDP then comparing the growth pace of the overall GDP to that of the equality weighted growth as I methodologically

suggest. As both procedures give identical results, the «equality weighted GDP» diagnosis would be preferred for its simplicity and usage of publicly available data.

Similarly, Augustin Kwasi Fosu (2015) has come up with the same results by decomposing SSA poverty dynamics in that of income and inequality. He has shown that, in contrast to the eighties and nineties, SSA region has made considerable progress in terms of poverty reduction. This underpins the higher growth pace of overall growth in comparison to that of equality weighted and supports that the MDGs have well performed on both growth and poverty reduction dimensions as estimated in this paper.

Likewise, Augustin Kwasi Fosu (2013) found that that performance has not been robust to the 2007(8) global crisis. However, as predicted in this paper, he expects that good performance to resume with the end of the crisis.

## 6 Conclusion

Never ending poverty within a poor but growing economy is an issue of sharing prosperity more than that of poverty itself. This is because economic growth is exponential, persistent and follows the law of diminishing marginal returns. While the latter law induces higher growth rates in poor countries, the two first features predict per person income above the poverty threshold in few years. This makes poverty eradication more of an inclusiveness concern rather than an issue of poverty in itself. Due to lack of empirical evidences elaborated on this, many are those who are under-assessing MDGs results and questioning the orientation of the SDGs.

To shed light on this, I have resorted to GINI coefficient and constructed an equality weighted GDP growth which proves its ability to aggregate dynamics of growth and equality. Comparing its pace to that of the overall growth is informative. When overall growth moves faster than equality weighted GDP growth, inequality makes the majority of people worse off and the opposite happens when the former moves slower than the latter. I subsequently argue that any valid poverty reduction or eradication strategy should fall in the second case.

Based on this finding, I have re-assessed the poverty reduction dynamics in Sub-Saharan Africa since 1991.

While the empirical results prove that overall growth was faster than equality weighted growth before 2000, they highlight the opposite throughout the post-2000 period. This positively assesses MDGs era on both growth and equality promotion criteria.

Drawing on ARIMA forecast estimating around 5% equality weighted growth up to 2030, I further argue that poverty will soon be

part of SSA history provided that such a growth pattern is sustainable. Otherwise, growth would primarily make better off advantaged instead of disadvantaged people. The lower forecasts and the crisis period estimation results underpin this. Subsequently, to eradicate poverty, Post-2015 development agenda does not need higher growth rates but policies ensuring that new wealth are fairly shared.

Finally, it should be taken into account that this study only evaluates the extent to which the SSA growth and subsequent new wealth shares and reduces poverty. Future investigations would complement it with causal analysis of the pinpointed shared prosperity pattern. In case of recourse to regression analysis, it would be interesting comparing results of the regression of the overall GDP to that of equality weighted GDP as done in this paper for their respective dynamics.

## 7 Acknowledgements

I would like to thank Prof. Dr. Branko Milanović and Prof. Dr. Sergio Tezanos Vázquez for their respective helpful comments on this paper. I am grateful to Ms. Patricia Chica Morales, who has kindly assisted me in translating the abstract of this paper into Spanish. I have benefited from COIBA members' supports. I am particularly indebted to Prof. Dr. Rafael Domínguez Martín, Mr. Pedro José del Pozo Echave, Ms. Alexandra Gutiérrez Cruz and Ms. Belinda Sierra Rodríguez for both the warm welcome and the integration in the COIBA network.

## 8 Bibliography

- CAMERON D, SIRLEAF EJ, YUDHOYONO SB (2013). A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development. Report of the high-level panel of eminent persons on the post-2015 development agenda, UN Secretariat.
- COBHAM A, SUMNER A (2013). Is It All About the Tails? The Palma Measure of Income Inequality. CGD Working Paper 343. Washington, DC: Center for Global Development.
- COLLIER P, GUNNING JW (1999). Why has Africa grown slowly? *Journal of economic perspectives* 13(3):3-22.
- DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (DAC) (2016). International Development Statistics (IDS) online databases. OECD. <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm>. Last exploration on April 5, 2016.
- EASTERLY W (2002). *The elusive quest for growth: Economists' adventures and misadventures in the Tropics*. Cambridge: The MIT Press.
- EASTERLY W (2006). *The White Man's Burden: Why the west's efforts to Aid the rest have done so Much ill and so little good*. New York: Penguin Press.
- EASTERLY W (2008). *Hayekian Insights on Development*. Cato policy report, Cato Institute.
- FOSU AK (2015). Growth, Inequality and Poverty in Sub-Saharan Africa: Recent Progress in a Global Context. *Oxford Development Studies* 43(1):44-59. DOI: 10.1080/13600818.2014.964195.

- FOSU AK (2015). Impact of the global financial and economic crisis on development: Whither Africa? *Journal of international development* 25:1085-1104. DOI: 10.1002/jid.2971.
- FUENTES-NIEVA R (2013). Keeping an eye on the have-mores. The broker. Gini, Palma and the median inequality indicator: Sub-debate on measuring inequality. <http://www.thebrokeronline.eu/Articles/Gini-Palma-and-the-median-inequality-indicator>. Last exploration on July 12, 2016.
- GALOR O, MOAV O (2004). From physical to human capital accumulation: Inequality and the process of development. *The review of economic studies* 71(4):1027-1063.
- HAUGHTON H, KHANDKER SR (2009). *Handbook on Poverty and Inequality*. World Bank.
- KAKWANI NC (1977). Applications of Lorenz curves in economic analysis. *Econometrica* 45.
- KLANSEN S (2012). No, we don't need an MDG for inequality. The broker. Gini, Palma and the median inequality indicator: Sub-debate on measuring inequality. <http://www.thebrokeronline.eu/Articles/Gini-Palma-and-the-median-inequality-indicator>. Last exploration on July 12, 2016.
- MADDISON A (1995). *Monitoring the World Economy*. Paris: OECD.
- MOYO D (2009). *Dead aid: Why aid is not working and how there is another way for Africa*. London: Penguin.
- NARAYAN D, PRITCHETT L, KAPOOR S (2009). *Moving Out of Poverty: Success from the Bottom Up*. World Bank Publications and Palgrave Macmillan.
- NARAYAN D *et al.* (2009). *Moving out of poverty: Success from the bottom up*. World Bank Publications and Palgrave Macmillan.
- OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE-ODI (2015). Combining finances and policies to implement a transformative post-2015 development agenda: the European report on development 2015. European Commission's online publication, <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2015-European-Report-on-Development-English.pdf> (last exploration on July 12, 2016).
- PINKOVSKIY M, SALA-I-MARTIN X (2014). Africa is on time. *Journal of economic growth* 19(3):311-338.
- RAMSEY F (1928). A mathematical theory of saving. *The economic journal* 38(152): 543-559.
- RAVALLION M. (2013). Let's avoid creating a dog's breakfast of MDGs. The broker. Gini, Palma and the median inequality indicator: Sub-debate on measuring inequality. <http://www.thebrokeronline.eu/Articles/Gini-Palma-and-the-median-inequality-indicator>. Last exploration on July 12, 2016.
- SACHS J (2005). *The end of poverty: economic possibilities for our time*. New York: Penguin.
- SACHS J (2015). *The age of sustainable development*. New York: Columbia University Press.
- SACHS J *et al.* (2005a). *The end of poverty: economic possibilities for our time*. New York: Penguin.
- SACHS J *et al.* (2005b). *Investing in development: A practical plan to achieve the UN millennium development goals*. Technical report, UN Millennium project.
- SACHS J, WARNER AM (1997). Sources of slow growth in sub-Saharan economies. *Journal of African economies* 6(3):335-376.
- SEN A (1976). Poverty: An ordinal approach to measurement. *Econometrica* 44.
- SOLOW R (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics* 70(1):66-94.
- SOLOW R (2007). The last 50 years in growth theory and the next 10. *Oxford Review of Economic Policy* 23(1):3-14.
- TEZANOS S, QUINONES A, GUIJARRO M (2013). Inequality, aid and growth: macro-economic impact of aid grants and loans in Latin America and the Caribbean. *Journal of applied economics* 16(1):153-177.
- UNITED NATIONS-UN (2006). *Doubling aid: Making the «big push» work*. New York.
- UNITED NATIONS-UN (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. A/RES/70/1.
- WORLD BANK (2016). *World Development Indicators 2016*. Washington DC: The World Bank.
- WORLD BANK-WB (2016). *World Development Indicators-WDI's online database*. <http://data.worldbank.org/products/wdi> (Last exploration on July 12, 2016).

# **Energy for Freedom: reflexiones para el análisis crítico de proyectos de electrificación rural aislada**

## **Energy for Freedom: reflections for a critical analysis of rural electrification projects**

**Maria TEN-PALOMARES**  
matepa@doctor.upv.es  
Universitat Politècnica de València  
Premio Reedes (Red Española  
de Estudios del Desarrollo) para  
Jóvenes Investigadores 2016  
Spanish Network of Development  
Studies Award for Young  
Researchers' Winner 2016

### **ResumenAbstract**

- 1. Introducción**
- 2. Visiones de la energía y la tecnología en perspectiva crítica:  
cuestionamientos a la visión economicista del desarrollo**
- 3. Energy for Freedom**
  - 3.1. El modelo de las Technologies for Freedom**
  - 3.2. La perspectiva multinivel**
- 4. Metodología**
- 5. El caso ecuatoriano: disputas en torno al Buen Vivir y la energía**
- 6. Resultados**
  - 6.1. Comunidades intervenidas por el *extractivismo***
  - 6.2. Comunidades no intervenidas por el *extractivismo***
- 7. Conclusiones**
- 8. Bibliografía**

# Energy for Freedom: reflexiones para el análisis crítico de proyectos de electrificación rural aislada

## Energy for Freedom: reflections for a critical analysis of rural electrification projects

**Maria TEN-PALOMARES**  
matepa@doctor.upv.es  
Universitat Politècnica de València  
Premio Reedes (Red Española  
de Estudios del Desarrollo) para  
Jóvenes Investigadores 2016  
Spanish Network of Development  
Studies Award for Young  
Researchers' Winner 2016

### **Citar como:**

Ten-Palomares, M. (2016). Energy for Freedom: reflexiones para el análisis crítico de proyectos de electrificación rural aislada. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):140-159

### **Resumen**

La energía es considerada clave para el desarrollo humano. Sin embargo, son escasos los proyectos de electrificación elaborados en torno a las aspiraciones de las poblaciones rurales, y menos aún de las poblaciones indígenas. Basándonos en el modelo de las Technologies for Freedom desde una perspectiva multinivel, analizamos un estudio de caso en la Amazonía ecuatoriana. A partir de este modelo, al que llamamos Energy for Freedom, focalizado en expandir las libertades de las personas, exploramos cómo las visiones de desarrollo y la energía de los actores energéticos se entrelazan con las aspiraciones de las poblaciones indígenas amazónicas. Argumentamos que la integración de una perspectiva multinivel con el análisis de proyectos de desarrollo de corte tecnológico es esencial a la hora de diseñar alternativas energéticas adaptadas a sus diversas realidades y que pongan de relevancia la pluralidad de visiones existentes en torno a la energía.

**Palabras clave:** electrificación rural aislada, poblaciones indígenas, territorio, enfoque de capacidades.

### **Cite as:**

Ten-Palomares, M. (2016). Energy for Freedom: reflexiones para el análisis crítico de proyectos de electrificación rural aislada. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):140-159

### **Abstract**

Energy is considered essential for Human Development. However, rural electrification projects rarely include rural population's aspirations, especially indigenous people's aspirations. Using the Technologies for Freedom approach from a multilevel perspective, we analyze a case study in the Ecuadorian Amazon. Through this approach, called Energy for Freedom, which is focused on expanding people's freedoms, we explore how energy stakeholders' development and energy visions are connected with Amazonian indigenous people's aspirations. We argue that integrating the multilevel perspective to the analysis of technological development projects it is essential for the design of alternatives adapted to their diverse realities and to highlight the plurality of energy visions.

**Keywords:** off-grid electrification, indigenous people, territory, capability approach.

# 1 Introducción

Con 1100 millones de personas que no tienen actualmente acceso a la electricidad (AIE y BM 2015), la energía se considera uno de los retos en la nueva Agenda del Desarrollo (NN. UU. 2015). Como estrategia generalizada a nivel mundial para mejorar el acceso a la electricidad, se ha utilizado la extensión de redes a través de la cual, desde una generación centralizada, se distribuye la energía a los centros poblados. No obstante, las condiciones geográficas y la gran dispersión de las comunidades rurales dificultan económica y técnicamente la conexión a las redes nacionales. Es en este escenario donde los sistemas descentralizados con energías renovables (EE. RR.) se presentan como una alternativa para el abastecimiento eléctrico de las poblaciones rurales aisladas y han sido ampliamente utilizados en diferentes países y contextos (Barnes 2011; Ren21's 2016; Van Els *et al.* 2012).

Sin embargo, los potenciales de los sistemas descentralizados con EE. RR. se defienden desde diversas perspectivas que ponen en evidencia el carácter político de la tecnología y de la energía (Mathai 2012; Acosta *et al.* 2014). La energía no es solo parte fundamental de las políticas de desarrollo sino que configura la sociedad y su cultura (Acosta *et al.* 2014). Las nociones de desarrollo determinan, por tanto, las visiones de la energía (Acosta *et al.* 2014; Mathai 2012) y de la tecnología (Fernández-Baldor *et al.* 2012) y, consecuentemente, cómo se diseñan los proyectos de electrificación rural. No obstante, muchos proyectos se diseñan en torno a supuestos erróneos sobre las necesidades y aspiraciones de las poblaciones; supuestos no contrastados y más relacionados con los intereses y visiones de las instituciones de cooperación que con los valores de las personas a las cuales se dirigen (Muñiz 2014).

El Ecuador contemporáneo ha sido señalado como un caso representativo en lo que concierne a las propuestas de transformación social que, articuladas en torno al Buen Vivir, cuestionan tanto el enfoque tradicional de desarrollo (Deneulin 2012) como el de la misma cooperación (Villalba 2013; Ayllón y Dolcetti 2014). La Región Amazónica Ecuatoriana (RAE) es escenario de estos debates, así como de discusiones representativas relacionadas con la cuestión energética (Fontaine 2003). Sin embargo, la bibliografía las aborda focalizándose principalmente en el papel del *extractivismo* como base para el desarrollo. Pese a ser el territorio con menor tasa de electrificación del país (Arconel 2015), son escasas las referencias a la electrificación rural aislada y a cómo diseñar proyectos de electrificación adaptados a las aspiraciones de las poblaciones indígenas y territorios amazónicos.

En este artículo partimos del modelo de las Technologies for Freedom como marco interpretativo para analizar un estudio de

caso en la RAE. Este modelo se basa en el Enfoque de Capacidades (EC) e incluye los principios del Desarrollo Humano (DH) al mismo tiempo que se focaliza en expandir las libertades de las personas (Fernández-Baldor *et al.* 2012). Asumimos así que el hecho de que una persona o colectivo acceda a determinado proyecto tecnológico, como un proyecto de electrificación, no siempre se traduce en la expansión de capacidades, sino que depende del contexto personal y socioambiental que envuelve al proyecto en sí. De esta manera, dotando al marco de las T4F de una perspectiva multinivel, identificamos aquellos factores que expanden o limitan las oportunidades de las comunidades amazónicas y cómo todo lo anterior moldea a la vez sus propias concepciones del desarrollo y la energía. Nuestra aportación se basa en la construcción de un marco que nos permite crear un espacio de diálogo entre el contexto local y supralocal para la configuración de los proyectos energéticos de desarrollo, un marco al que denominamos Energy for Freedom. Planteamos así los retos que supone trasladar las visiones del desarrollo y la energía de las poblaciones indígenas amazónicas a los proyectos de electrificación rural aislada.

Para ello presentamos, en primer lugar, distintas visiones de la energía y la tecnología. A continuación, explicamos nuestro marco teórico (Energy for Freedom), para lo cual exponemos primero el modelo de las T4F. Posteriormente, se muestra la metodología seguida en la investigación y presentamos nuestro estudio de caso, centrándonos en la discusión actual en torno a la energía y el Buen Vivir en Ecuador y en cómo han sido concebidos los proyectos de electrificación rural aislada en el territorio amazónico. Seguidamente, analizamos, a través de la perspectiva de las Energy for Freedom, cómo se articulan las visiones de la energía de los actores supralocales con las visiones del desarrollo y las aspiraciones de las comunidades indígenas amazónicas. Finalmente, presentamos las principales conclusiones de la investigación e incluimos algunas reflexiones que esperamos puedan contribuir a la puesta en práctica del EC en los proyectos de desarrollo en el área energética.

## 2 Visiones de la energía y la tecnología en perspectiva crítica: cuestionamientos a la visión economicista del desarrollo

La cuestión energética ha sido determinante en el debate del desarrollo desde sus orígenes. El petróleo se estableció como la fuente energética principal garante del crecimiento económico y, según Acosta (2014), fue a raíz de esta noción de desarrollo mediante la cual se empezaron a consolidar las sociedades *extractivistas*, tanto en el sur (exportando materias primas) como en el norte (transformándolas), lo que ha marcado a las sociedades hasta la

actualidad. Las distintas visiones de la energía han ido variando en función de las visiones de desarrollo de los distintos actores (Mathai 2012; Acosta *et al.* 2014) y, con en ellas, las estrategias relativas a la electrificación rural (Fernández-Baldor *et al.* 2012).

Desde las primeras corrientes críticas a la visión del desarrollo centrado en el crecimiento económico, se apostó por una reducción del consumo energético y se resaltó la importancia de esta reducción en el logro de sociedades más equitativas (Aguado *et al.* 2008). En la actualidad, la nueva Agenda del Desarrollo pos 2015 contempla en su Objetivo de Desarrollo Sostenible número 7 el «asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos» (NN. UU. 2015, p. 16). Desde esta perspectiva, tal y como afirmaba el secretario general de NN. UU., «la energía es el hilo de oro que conecta el crecimiento económico, una mejor justicia social y un medio ambiente que permite al mundo seguir creciendo» (NN. UU. 2014, p. 12). Desde diversas corrientes como el DH aparecen, no obstante, visiones que reivindican un cambio del sistema energético basado en combustibles fósiles y en el que la energía pase de ser vista como una mercancía al servicio del crecimiento a ser un derecho (Velo 2006; Bertinat 2013). Autores posdesarrollistas la conciben además como una herramienta para la construcción de nuevos paradigmas civilizatorios (Acosta *et al.* 2014).

Por su parte, y vinculada estrechamente con cómo entendemos a la energía, está la tecnología y la relación de las sociedades con esta. Se pasó de una visión de la tecnología como «neutra» e indispensable para la modernización de los países del sur (Escobar 2007) a visiones que proponen adaptarla a las necesidades de las poblaciones, como el movimiento de las Tecnologías Apropriadas (Shumacher 1973), o destacan su papel en la promoción del DH (Fernández-Baldor *et al.* 2012; PNUD 2001), e incluso como una forma de generar cambios políticos y socioculturales transformadores que contribuyan, a su vez, a la democratización de la energía (Bertinat *et al.* 2014).

Estas distintas miradas de la energía y la tecnología tienen, por tanto, una influencia a la hora de concebir los proyectos de electrificación rural aislada. Los sistemas descentralizados con EE. RR. son la alternativa tecnológica más comúnmente utilizada y han sido implementados por distintos organismos de la cooperación, entidades públicas y privadas de distinta índole en todo el mundo (Barnes 2011; Ren21's 2016; Van Els *et al.* 2012), estimándose que existen actualmente unos veintiséis millones de hogares (unos cien millones de personas) abastecidos con este tipo de sistemas energéticos (Ren21's 2016). Los potenciales de estas alternativas tecnológicas han sido enfatizados en la bibliografía desde distintas perspectivas. Desde la Agenda pos 2015 se resalta su papel en la reducción de la pobreza, la promoción de las economías verdes y el Desarrollo Sostenible (Ren21's 2016). Por otro lado, por su

carácter diverso, participativo y medioambientalmente sostenible, se realzan los aportes de estos sistemas energéticos al DH (Shyu 2014; Fernández-Baldor *et al.* 2012; Van Els *et al.* 2012). Desde este paradigma, se revaloriza la generación distribuida con EE. RR. por contribuir a generar espacios de participación energía-sociedad más democráticos (Mathai 2012). Y desde el posdesarrollo se afirma incluso que estos sistemas son claves para la construcción de la soberanía energética de los pueblos (como Acosta *et al.* 2014).

## 3 Energy for Freedom

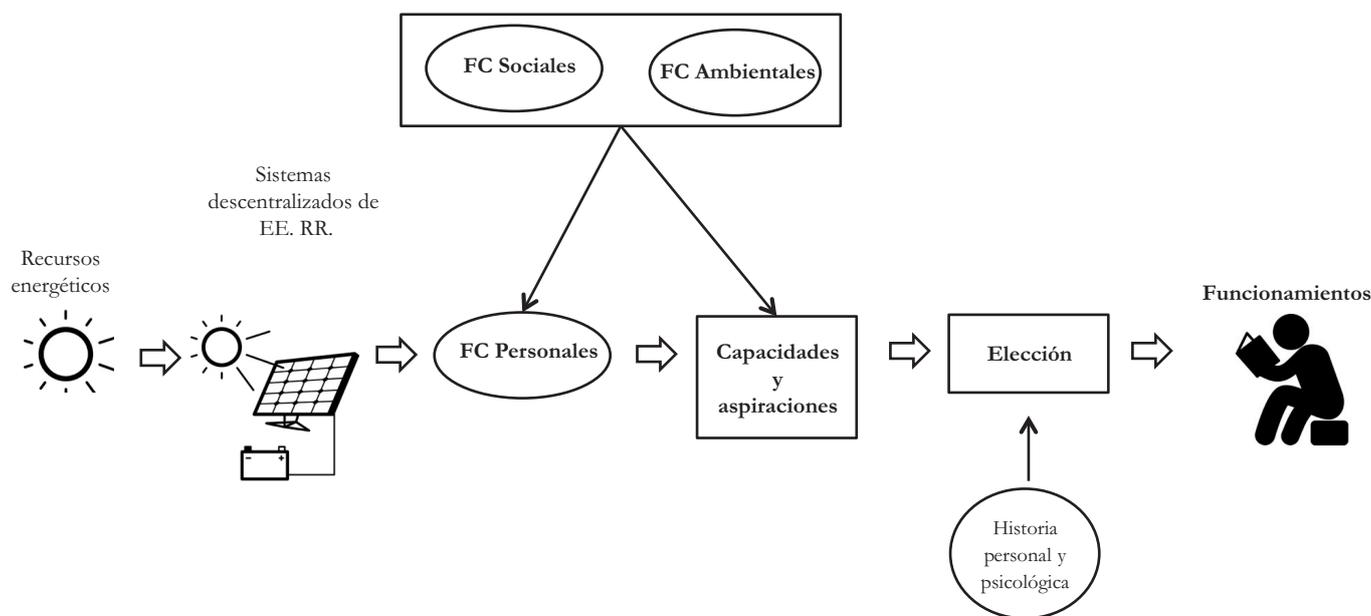
### 3.1. El modelo de las Technologies for Freedom

Propuesto por Fernández-Baldor *et al.* (2012), el modelo de las Technologies for Freedom (T4F por sus siglas en inglés) se basa en los fundamentos teóricos del EC, donde el desarrollo constituye el proceso de expansión de las capacidades que permiten a las personas llevar a cabo la vida que tienen razones para valorar (Sen 1999). Este modelo propone una visión de la tecnología centrada en el proceso de las intervenciones tecnológicas en lugar de en sus resultados y productos; la población constituye el eje vertebrador de este proceso. Incorpora una visión de la tecnología entendida como un elemento para «ampliar las opciones reales de las personas (capacidades) y la habilidad de ayudarse a sí mismas e influir en los procesos de cambio que consideran importantes (agencia)» (Fernández-Baldor *et al.* 2012, p. 979). Las T4F plantean así que la tecnología, por sí sola, no supone desarrollo, sino que es necesario tomar en cuenta el contexto que envuelve a las personas y a las colectividades; es decir, los factores de conversión personales (idioma o sexo), sociales (políticas públicas o relaciones de poder) y ambientales (geografía o clima) (Robeyns 2005).

Desde la perspectiva de las T4F, un proyecto tecnológico debe generar espacios de participación democráticos e inclusivos que permitan a las personas y comunidades ser partícipes de las decisiones del proyecto y liderar su propio proceso. Para ello, se debe producir una transferencia de conocimiento bidireccional, tanto desde el personal técnico a las comunidades como desde las comunidades hacia el personal técnico. Estos espacios de participación facilitan, por un lado, el involucramiento de las poblaciones, su empoderamiento y la mejora de la sostenibilidad de los proyectos; por otro, implican un proceso de transferencia de poder hacia las comunidades. De esta manera, desde las T4F se fomenta una participación en la que las personas y comunidades se transforman en agentes de cambio, lo que genera procesos de construcción de agencia individual y colectiva (Fernández-Baldor *et al.* 2012). Y todo lo anterior debe estar además regido por los principios del DH: participación y em-

poderamiento, equidad y diversidad, sostenibilidad y productividad (UI Haq 1995).

Si este modelo lo aplicamos al campo energético, concretamente a los proyectos de electrificación rural aislada, tenemos que, a partir de un recurso energético renovable, y a través de un proyecto de desarrollo de corte tecnológico en el que se implementen sistemas energéticos descentralizados, se pueden expandir las oportunidades de las personas y las colectividades atendiendo a los distintos factores de conversión. En la figura 1 podemos ver un esquema que ilustra lo anterior. En esta, partiendo del modelo de Fernández-Baldor *et al.* (2012), quienes a su vez parten de la propuesta de Robeyns (2005), se representan los distintos elementos que determinan que una persona transforme un recurso energético en un funcionamiento. Consideramos así a la energía solar como el recurso energético y a los sistemas descentralizados de EE. RR. como la alternativa tecnológica capaz de aprovechar este recurso. Si tomamos como capacidad asociada de esta alternativa tecnológica la opción de poder leer durante la noche, el hecho de que esta tecnología se transforme en tal capacidad dependerá de los factores de conversión personales, ambientales y sociales; es decir, si por ejemplo la persona que va a utilizar la energía eléctrica generada por el sistema energético no sabe leer (factor de conversión personal), vive en un territorio con escasa radiación solar (factor de conversión ambiental) o es una mujer y en su comunidad está mal visto que las mujeres lean (factor de conversión social), puede suponer un limitante para esta transformación.



**Figura 1**

Representación del modelo de las T4F aplicado al campo de la electrificación rural

Fuente: elaboración propia basada en Fernández-Baldor *et al.* (2012).

Los factores de conversión determinan entonces las opciones reales de las que dispone la persona, pero, además, moldean sus aspiraciones, entendidas estas como aquellos logros futuros que son valorados por las personas y las colectividades o «las visiones de aquello que valoran como buena vida» (Frediani y Hansen 2015, p. 7). En este sentido, entendemos como sinónimos los términos «capacidades futuras» y «aspiraciones», concebidas como las visiones de las oportunidades futuras valoradas por las personas y las colectividades y que consideran que con los proyectos energéticos se pueden alcanzar.

### **3.2. La perspectiva multinivel**

El modelo de las T4F se ha aplicado con el objetivo de analizar fundamentalmente aquello de lo que son capaces las personas y las comunidades durante y tras la implementación de los proyectos de desarrollo de corte tecnológico (Fernández-Baldor *et al.* 2012). Desde la EC algunos autores señalan que, a la hora de diseñar proyectos de cooperación al desarrollo, es necesario, además, tener una adecuada lectura del territorio que comprenda diferentes niveles, así como considerar y revalorizar a los distintos actores que actúan en ellas (Biggeri y Ferrannini 2014b; Ferrero y de Loma-Osorio y Zepeda 2014). Según lo anterior, nuestra propuesta es, por tanto, incluir algunos aportes que nos permiten enriquecer el modelo de las T4F incorporándole una perspectiva multinivel. Se trata de una perspectiva que nos permita identificar los factores de conversión a nivel local (en la esfera de las comunidades) y cómo estos se entrelazan con los factores de conversión supralocales (que incluyen la esfera nacional e internacional) que influyen, a su vez, en las visiones del desarrollo y la energía de los distintos actores de las intervenciones de desarrollo. A este marco los denominaremos Energy for Freedom.

Los autores que vinculan de manera específica una perspectiva multinivel al EC y el DHS son Biggeri y Ferrannini (2014). Estos parten de la necesidad de incluir una mirada territorial al EC, bajo la base de que cada territorio se caracteriza por sus actores, recursos y estructuras diferenciadas que tienen un impacto en los procesos de desarrollo. Enlazan así los fundamentos teóricos del EC con la bibliografía del desarrollo local, de modo que se plantea un marco para el análisis de los procesos de desarrollo local a distintos niveles que contribuya a la construcción de políticas orientadas hacia el logro del DH: Sustainable Territorial Evolution for Human Development (STEHD, por sus siglas en inglés). Como uno de sus elementos distintivos, este marco considera las dinámicas del DH a distintos niveles; es decir, toma en cuenta que los procesos de transferencia de recursos y de conocimientos, así como las relaciones de poder, se articulan a nivel local, nacional y global. Los autores argumentan que no se puede lograr un verdadero DH a

nivel local, si a nivel nacional y global no se persiguen los mismos objetivos. Además, integran los factores de conversión sociales y ambientales que definen tanto el set de capacidades individuales como el de las colectivas vinculadas al ámbito territorial. Se conciben capacidades colectivas aquellas alcanzadas como resultado de la interacción social enfocada hacia el logro de aquello que es valorado colectivamente (Ibrahim 2006).

Nos inspiramos entonces en esta perspectiva multinivel para poder construir el marco de las Energy for Freedom. Consideramos que esta visión nos permite conectar las esferas locales (las poblaciones a las cuales se dirigen los proyectos de electrificación) y supralocales (organismos multilaterales, ONG, Estado, etc.) de las intervenciones de desarrollo. Con ello, construimos el marco conceptual para analizar las visiones del desarrollo de los distintos actores, evaluadas en términos de aquello que tienen razones para valorar; se vinculan también con las capacidades que entienden los actores supralocales de la cooperación que los actores locales podrán desarrollar con los proyectos de electrificación. Se debe analizar, asimismo, en qué medida y bajo qué circunstancias esta visión se corresponde con las aspiraciones de las poblaciones indígenas en torno a la energía.

## 4 Metodología

Este marco interpretativo lo hemos puesto en práctica en una investigación en curso (2013-2016) llevada a cabo como miembros del equipo encargado del diseño de proyectos de electrificación rural en la Amazonía ecuatoriana. Concretamente, utilizamos como estudio de caso un proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutado por el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (MEER) y la Fundación Ecuatoriana de Tecnología Apropiada (Fedeta), iniciativa de electrificación rural aislada de mayor envergadura actualmente en Ecuador. Dentro de este proyecto hemos trabajado en cinco comunidades amazónicas que forman parte del conjunto de comunidades donde el MEER está planteando implementar sistemas con EE. RR. en el año 2017: tres comunidades achuar ubicadas en territorios donde todavía no se han desarrollado actividades *extractivistas*, una comunidad quichua amazónica y otra siona emplazadas en territorios con larga tradición de explotación petrolera.<sup>1</sup>

Durante toda la investigación aplicamos un enfoque etnográfico, basándonos en la observación participante a largo término como integrantes del equipo de Fedeta, institución encargada de asesorar en el diseño del modelo de gestión de los proyectos de electrificación. Seguimos una estrategia de investigación cualitativa con un

1. Se ha preferido no indicar el nombre de las comunidades debido a que todavía no se tiene confirmación oficial de que se implementen los sistemas energéticos.

enfoque participativo en el que combinamos entrevistas semiestructuradas a comunidades indígenas y a actores del sector energético y de la cooperación internacional (organismos multilaterales, ONG, Academia, sector empresarial o eclesiástico) con grupos focales y la técnica de usos del tiempo. La estrategia para el trabajo en estas comunidades fue diseñada con el equipo de Fedeta, con quienes realizamos las visitas de campo.

## 5 El caso ecuatoriano: disputas en torno al Buen Vivir y la energía

Las propuestas de transformación social surgidas en América Latina articuladas alrededor del Buen Vivir, expresión que hace referencia a la traducción al castellano del qichua *sumak kawsay* o *allin kawsay* o el aimara *suma qamaña*, han sido interpretadas como una ruptura conceptual de la visión hegemónica del desarrollo (Bretón *et al.* 2014). Estas propuestas han ido más allá del ámbito académico para trascender al ámbito político en una manera que, como señala Deneulin (2012), ni las corrientes *decrecentistas* ni las tradiciones religiosas lo habían logrado, pues han pasado a formar parte de las estrategias estatales al integrarse como parte de los textos constitucionales de Ecuador y Bolivia.

En el Ecuador contemporáneo, con sus distintas corrientes y matices (Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara 2014) y basadas en la cosmovisión indígena, están surgiendo así propuestas que reivindican una alternativa al desarrollo hegemónico desde un proceso de transformación plural y diverso para cada sociedad y territorio, y en armonía con la naturaleza. Sin embargo, las distintas interpretaciones del Buen Vivir dificultan su traducción en políticas coherentes y de aplicación real (Bretón *et al.* 2014). El distanciamiento entre el discurso oficialista del Buen Vivir y su puesta en práctica están siendo criticados desde distintas vertientes. Las mayores críticas se enfocan en el impulso de políticas *extractivistas* justificadas por su papel para enfrentar la pobreza, así como por la criminalización del movimiento indígena (Acosta 2014; Gudynas 2014, entre otros), catalogado como uno de los más fuertes de América Latina (Martínez Novo 2014).

Estas críticas se extienden también al campo de la cooperación al desarrollo. Se esgrime así que, descontando algunas excepciones, la cooperación se sigue basando en el enfoque gerencial tradicional y favorece la intensificación del modelo *extractivista* (Villalba y Pérez 2014), así como el fortalecimiento institucional e intercambio tecnológico, más que orientarse hacia la promoción del Buen Vivir como nuevo paradigma (Ayllón y Dolcetti 2014). Y no solo eso sino que, además, la influencia del discurso del Buen Vivir en las

políticas de la cooperación al desarrollo ha generado estereotipos sobre las poblaciones indígenas por parte de las agencias de desarrollo (Viola 2014), lo que afecta al mismo tiempo al propio discurso del Buen Vivir del movimiento indígena (Altmann 2013).

El sector energético ecuatoriano y el de la electrificación rural en concreto también son escenario de estas controversias en torno a cómo lograr el tan renombrado Buen Vivir. Como estrategia principal para el logro del Buen Vivir, desde el Estado se está impulsando el cambio de la matriz productiva, el cual se sustenta en la transformación de la matriz energética (Senplades 2013). La energía constituye así uno de los sectores estratégicos<sup>2</sup> para el Gobierno de Ecuador. No obstante, de manera similar a lo que ocurre con las distintas concepciones del Buen Vivir y su aplicación, existe un divorcio entre el discurso y la puesta práctica en la esfera de las políticas energéticas (Villavicencio 2014). Basándose en la relación entre pobreza y energía, se identifica la electrificación rural como una de las áreas de interés para el Estado (Conelec 2013, p. 105) y se establece que «el Estado garantizará la implementación de programas y proyectos de electrificación en las comunidades indígenas y rurales de difícil acceso» (Asamblea-Constituyente 2015, p. 39). Las Empresas Eléctricas de Distribución (EED), bajo el mandato del MEER, son entonces las que proporcionan el servicio eléctrico a todas las poblaciones de su área o zona geográfica de responsabilidad (Asamblea-Constituyente 2015) dado que no existe ninguna parte del territorio ecuatoriano que no esté asignado a una EED.

Pero las estrategias de electrificación llevadas a cabo actualmente por el Estado se basan en el impulso de proyectos hidroeléctricos de gran capacidad (Conelec 2013). Se trata de proyectos enmarcados además dentro de la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (conocida como IIRSA) que tiene como objetivo principal facilitar la extracción y transporte de materias primas a sus puertos de destino (Dávalos 2014). Estos son ampliamente cuestionados desde el movimiento indígena y ecologista ecuatoriano, los cuales argumentan que anteponen los intereses nacionales frente a los locales y van en contra de la soberanía energética por su carácter centralizado, la poca o nula participación de la sociedad civil (Acosta *et al.* 2014) y el gran endeudamiento que suponen para el país (Villavicencio 2014). Todo ello contribuye a una visión utilitarista de los territorios (Dávalos 2014) y a una visión comercial de la energía propia del modelo hegemónico de desarrollo, donde la energía se considera clave para la generación de divisas y se convierte en una mercancía al servicio del crecimiento (Acosta *et al.* 2014).

Como el escenario de las mayores disputas relacionadas con la cuestión energética se destaca la Región Amazónica (Fontaine 2003), al constituir uno de los espacios en los que se están planteando numerosos debates sobre la propia noción de Buen Vivir.

2. Los sectores estratégicos son aquellos en los que el Estado tiene poder de decisión y control exclusivo y que «por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social» (Asamblea-Constituyente 2008, p. 48).

De hecho, fue en la Amazonía ecuatoriana donde se sintetizó por primera vez en un documento el concepto de Buen Vivir (Cubillo-Guevara e Hidalgo-Capitán 2015). Pese a su biodiversidad única a nivel mundial (Larrea *et al.* 2009), y tras más de cuarenta años de explotación petrolera, es, no obstante, el territorio más empobrecido de todo el país (MCDS 2015). Los distintos ciclos de explotación de recursos naturales (oro, caucho y petróleo), unidos a los procesos de incorporación forzada al territorio nacional de la Amazonía ecuatoriana y las prácticas de las misiones, han tenido impactos significativos en la cultura de las poblaciones amazónicas (Taylor 1994; Whitten Jr. 1989). Por su cosmovisión particular, las poblaciones indígenas amazónicas pasaron de ser vistas como «antiéticas a la ideología del desarrollo» (Whitten Jr. 1989, p. 45) a ser esenciales (ellas y los recursos naturales de su territorio) para la construcción del Buen Vivir (Senplades 2013). Asimismo, en relación con el acceso a la energía eléctrica, la Amazonía ecuatoriana es la región con menor tasa de electrificación del país (Arconel 2015). La RAE es considerada, sin embargo, como zona prioritaria por el Estado para la electrificación rural con EE. RR. (Conelec 2013). Se estima que existen más de cuatro mil sistemas solares fotovoltaicos instalados en territorio amazónico. Pero no hay apenas información sistematizada sobre sus impactos y se calcula que un 80 % está sin operar.<sup>3</sup>

## 6 Resultados

Cuando nos detenemos a analizar aquellos factores que tienen un mayor efecto en el acceso a las oportunidades que puede ofrecer la electrificación, vemos que la dificultad de acceso a las poblaciones indígenas amazónicas (a muchas comunidades solo se puede acceder mediante transporte aéreo o fluvial) y su nivel de dispersión emergen como los factores de conversión más representativos. Estos factores de conversión ambiental ejercen un rol determinante en cómo los actores supralocales conciben a las comunidades rurales aisladas y, por tanto, a los supuestos que estos se construyen sobre las necesidades y aspiraciones de los actores locales. Estos suelen presuponer que es el grado de aislamiento geográfico de las comunidades amazónicas lo que las priva de disfrutar de las oportunidades que ofrece el área urbana y es por ello que no tienen un grado de desarrollo adecuado. Se presupone entonces que, con el mero acceso a la electricidad, las comunidades podrán expandir sus capacidades para relacionarse con el exterior (a través de la televisión o la radio, por ejemplo), para estudiar o para estar más sanas, o para disponer de mayor tiempo para realizar actividades productivas, sin tener en cuenta la diversidad característica de las comunidades amazónicas.

3. Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, Universidad de las Américas, Quito, 8 de octubre de 2014.

Pero los factores de conversión ambientales señalados, conjuntamente con los bajos ingresos de las comunidades rurales amazónicas, sus bajos consumos energéticos y su escasa cultura de pago hacen que los proyectos de electrificación rural aislada no sean rentables ni para el sector público ni para el privado. Al no ser rentables, no se valoran y se les asignan recursos materiales y humanos limitados. Si todo ello se une a las políticas públicas del sector energético, del eléctrico y de la cooperación internacional (que constituyen factores de conversión sociales), que priorizan el interés nacional frente al local, el *extractivismo*, los grandes proyectos hidroeléctricos o los de alto desarrollo tecnológico, y se sustentan en una visión comercial de la energía como mecanismo para la producción de divisas, la electrificación rural se termina abordando desde una óptica técnica y comercial. Constituye una óptica basada en consumidores pasivos y proveedores de energía, donde la tecnología, desprovista de todo carácter político y transformador, se considera suficiente para garantizar alternativas energéticas adecuadas a las necesidades de los actores locales.

Dichas visiones del desarrollo, la energía y la tecnología que constituyen factores de conversión sociales que, articuladas con los factores de conversión ambientales descritos, influyen en las aspiraciones de los actores locales. Pero, para ver cómo todos estos factores de conversión influyen sobre los actores locales, debemos considerar, además, otro factor de conversión ambiental: la explotación de recursos naturales en el territorio. Según este, se verán afectadas de manera distinta las visiones de los actores locales que diferenciamos según las comunidades se encuentren o no en territorios con intervención petrolera.

### **6.1. Comunidades intervenidas por el *extractivismo***

En las comunidades localizadas en territorios con intervención petrolera, las actividades extractivas han hecho que la población conciba a la electrificación como un servicio que, al igual que muchos otros, el Estado debe aportar para compensarles por la extracción de recursos en sus territorios. Es un recurso del que, además, se está beneficiando a todo el país, principalmente a las áreas urbanas. El hecho de que les compensen por ello significa que están siendo tomados en cuenta, que son reconocidos como parte de la ciudadanía ecuatoriana. Amoldan así, en cierta medida, sus aspiraciones a aquellos bienes y servicios que el Estado, las empresas petroleras y los organismos de cooperación internacional les conceden o les pueden conceder como, por ejemplo, proyectos de bienes e infraestructuras que incluyen desde aparatos de aire acondicionado que funcionan con combustible del que no disponen hasta ordenadores que no tienen las capacidades para utilizar. Así, aunque sean elementos que no se adaptan a sus formas de vida o no funcionan adecuadamente en el medio en el que viven, las siguen valorando igualmente. Se cons-

tituyen así como «receptores pasivos» de los proyectos tecnológicos, de los cuales forman parte también los proyectos de electrificación.

Como parte de estos proyectos de bienes e infraestructuras se encuentran los generadores comunitarios y domiciliarios que funcionan con combustibles fósiles. Este hecho conforma evidentemente un factor de conversión que moldea las aspiraciones en torno a la electrificación de las poblaciones, las cuales utilizan actualmente energía eléctrica de baja calidad y racionada debido a la dificultad de acceso a ambas comunidades. Las aspiraciones de las comunidades en relación con la electrificación se orientan entonces a tener un sistema energético capaz de abastecer a los aparatos eléctricos que han adquirido a través de los ingresos provenientes de trabajos para las compañías extractivas y, en menor medida, de los turísticos. Para estas comunidades, la naturaleza sigue siendo aquello que más valoran, poniéndola en el centro cuando hablan del *sumak kawsai* en el caso de las comunidades qichuas o del *deoye baiye siahua'í* (en idioma «bai' coca») en el caso de las comunidades siona. El potencial de las EE. RR. como alternativa tecnológica lo relacionan con la oportunidad de contar con un sistema energético más silencioso que les permita vivir tranquilamente en su territorio y que no ahuyente a los animales (como ocurre con los generadores). También destacan la oportunidad que la electrificación les puede suponer para conectarse con el mundo exterior y desenvolverse fuera de las comunidades, aspiraciones que están también marcadas por esta visión de la tecnología como herramienta modernizadora que caracteriza a los actores supralocales y que se traslada a nivel local. Esta conexión, además, les permite tener mayores herramientas para seguir exigiendo al Estado y a los distintos organismos que intervienen en su territorio que les concedan nuevos proyectos de bienes e infraestructuras. Sin embargo, este tipo de proyectos asistencialistas promovidos en estas comunidades amazónicas constituye un factor de conversión ambiental que limita la agencia individual y colectiva de las poblaciones qichua y siona, ya que pasan de luchar por sus territorios a pedir proyectos al Estado y a las empresas petroleras.

El hecho de que los actores institucionales consideren el *extractivismo* como base del desarrollo es una visión que consigue aterrizar en las comunidades afectadas por las intervenciones petroleras, donde se ha creado una relación con las poblaciones indígenas basada en el discurso hegemónico del desarrollo y los proyectos asistencialistas. Esto no significa, sin embargo, que exista un consenso sobre la noción misma de desarrollo o cómo esta se debe poner en práctica (Li 2000). Las comunidades saben qué tipo de servicios e infraestructuras deben pedirle al Estado o a los distintos organismos que actúan en sus territorios y que se amoldan a la visión de desarrollo hegemónica. Reconstruyen, por tanto, sus narrativas para adaptarlas a esta visión (Assies 2005), aunque después no utilicen estas infraestructuras o no las consideren esenciales según su propia concepción del desarrollo. De hecho, saben que, para ser

incluidos en la agenda de desarrollo estatal, deben formar parte del grupo de poblaciones que se adecuan a esta visión porque, si no, no podrán acceder a los beneficios que les corresponden como compensación por la explotación petrolera.

## 6.2. Comunidades no intervenidas por el *extractivismo*

Las aspiraciones de las comunidades achuar ubicadas en territorios no afectados todavía por el *extractivismo* son moldeadas por los factores de conversión de manera distinta. Estas comunidades no tienen energía eléctrica (se alumbran con velas, pilas o fuentes naturales), por lo que sus aspiraciones en torno a la electrificación vienen dadas por las dificultades a las que se enfrentan en su día a día por no disponer de este recurso energético y que afectan al logro de su visión del Buen Vivir o *penker pujustin*. Estas dificultades pueden ser la presencia de insectos dentro de la guayusa o la chicha de yuca debido a la oscuridad, ambas de un valor simbólico significativo para los achuares. La guayusa es una planta a partir de la cual se realizan infusiones; la preparan las mujeres y toda la familia la bebe antes del amanecer por sus propiedades medicinales y estimulantes. Además, las denominadas «horas de guayusa» constituyen el espacio de toma de decisiones tradicional en el territorio achuar; es donde se toman las decisiones importantes a nivel familiar. Por otro lado, la chicha de yuca es la base de la subsistencia de las familias achuar. La paz doméstica es así valorada, especialmente por las mujeres, porque sin ella no puede existir una armonía comunitaria (Descola 1988). Esta armonía incluye la compartición de conocimientos, la solidaridad, la ayuda y la generosidad entre todos los miembros de la comunidad; todo ello conecta con los valores del «concepto genuino» del Buen Vivir de los que hablan Cubillo-Guevara e Hidalgo-Capitán (2015).

Con la armonía familiar y la comunitaria, la armonía con la naturaleza constituye otro de los pilares del *penker pujustin*. Para las y los achuares, la energía es el medio a través del cual las personas se relacionan con la naturaleza. Es en la selva donde habitan los seres que proveen de la energía que otorga la fuerza a las personas. La extracción petrolera constituye así una manera de atentar contra aquello que más valoran. Tal y como comentaba un poblador achuar refiriéndose a las intervenciones en las comunidades, «todos estos seres que nos dan energía cada vez se están yendo más adentro; ya no quieren estar en las comunidades porque no están en su ámbito». Esta concepción *biocéntrica* de la energía (Acosta *et al.* 2014, p. 44) enlaza con su noción del *penker pujustin*, que incluye a la naturaleza como uno de sus pilares, por lo que resulta indispensable defenderla. Partiendo de esta visión, valoran las relaciones entre la naturaleza y el ser humano, por lo que se rompe la concepción ontológica sustentada en la dicotomía entre sociedad-naturaleza que caracteriza a la noción tradicional de desarrollo (Gudynas 2011).

Bajo esta concepción, no solo no es posible alcanzar el *penker pujustin* a través de la destrucción de la naturaleza sino que, además, se debe lograr de manera colectiva. Con relación a una visita a Estados Unidos para defender el territorio achuar de la explotación petrolera, un líder de esta nacionalidad destacaba:

Dicen que vivimos en territorios subdesarrollados. Cuando yo fui a Estados Unidos, les dije: «En mi comunidad o las de mis hermanos nunca, jamás, verán a alguien botado en el suelo, muriéndose de frío y pidiendo plata; siempre van a tener un sitio en el que dormir o alimentarse. Aquí, bajé del hotel, caminé tres cuadras para comer, pero ¡había tanta gente durmiendo en la calle! Y, entonces, ¿cuál es el país desarrollado, señor? [...]». Para mí, si hablamos de país desarrollado, no tiene que ser que todo el mundo tiene que ser millonario sino que ¡todo el mundo tiene que vivir bien! O sea, que el producto del desarrollo ¿tiene que dejar algún desecho?

De esta manera, aunque en el territorio achuar todavía no se han iniciado actividades extractivas, el impulso de las mismas a nivel gubernamental y la probabilidad de que sus territorios se vean afectados constituyen un factor de conversión que moldea los valores y aspiraciones en torno a la electrificación de estas comunidades. Las comunidades achuar aspiran así a contar con alternativas tecnológicas que sean coherentes con su visión del *penker pujustin*, que les permitan establecer un diálogo con la modernidad sin perder su identidad cultural y territorial, además de enfrentar el *extractivismo* colectivamente. Es por ello que valoran a los sistemas descentralizados de EE. RR. Porque, además de ser respetuosos con la naturaleza, les permiten generar su propia energía, gestionarla y controlarla. Y es ahí cuando más chocan con la visión estatal y con la visión de desarrollo de los actores supralocales en general.

## 7 Conclusiones

La cuestión energética es clave en la nueva Agenda de Desarrollo pos 2015, hoja de ruta con gran influencia en las estrategias de electrificación rural en los próximos quince años impulsadas desde la cooperación internacional. La presente investigación ha puesto de relevancia la importancia de tomar en cuenta la pluralidad de visiones existentes en torno a la energía y la tecnología, así como la diversidad de visiones de desarrollo alternativas a él a la hora de analizar los proyectos de electrificación rural aislada impulsados por la cooperación internacional.

A partir de integrar una perspectiva multinivel al modelo de las Technologies for Freedom, el marco de las Energy for Freedom evidencia la idoneidad del Enfoque de Capacidades para el análisis de intervenciones tecnológicas de desarrollo y, en concreto, para los proyectos energéticos en poblaciones indígenas. La investigación amplía la base de información para el análisis de los proyectos de

desarrollo en el sector energético en relación con las oportunidades que estos pueden brindar a las personas y a las colectividades, de forma que enriquece al modelo de las T4F que, ya de por sí, complementaba a los enfoques tecnológicos del área del desarrollo (Fernández-Baldor *et al.* 2012). Asimismo, la aplicación del marco Energy for Freedom al análisis de proyectos de electrificación nos ha facilitado el profundizar en la pluralidad de valores que permean las relaciones energía-sociedad (Mathai 2012). La perspectiva multinivel nos ha permitido crear un espacio de diálogo entre los actores locales (las poblaciones a las cuales se dirigen las intervenciones) y supralocales (instituciones multilaterales, ONG, Estado, etc.) que actúan en el proceso de las intervenciones energéticas de desarrollo. Lo anterior nos ha ofrecido elementos para identificar los factores de conversión a nivel local y cómo estos se entrelazan con los factores de conversión supralocales que influyen, a su vez, en las visiones de los distintos actores. Todo ello visibiliza la importancia de los factores de conversión a la hora de analizar los proyectos tecnológicos de desarrollo, lo que refleja el amplio espectro de elementos que caben dentro del conjunto de factores de conversión, su complejidad y cómo estos, paralelamente, producen y transforman los valores y aspiraciones de los actores de la cooperación.

Este análisis nos ha permitido evidenciar cómo en Ecuador están emergiendo perspectivas diversas en torno al desarrollo y la energía y con las que los actores institucionales de la cooperación internacional se están enfrentando. Por un lado, aunque se habla de la importancia del desarrollo sostenible, de cuidar los recursos de la naturaleza, o de Buen Vivir, los actores supralocales no se apartan de la visión de que, para conseguir esta sostenibilidad o este Buen Vivir, es necesario, en primera instancia, el crecimiento. Se ha de crecer para así obtener ingresos económicos que permitirán a los colectivos empobrecidos vivir mejor o, en el caso ecuatoriano concretamente, crecer para no depender en un futuro de la explotación intensiva de recursos naturales y así poder respetar los derechos de la naturaleza, lo que podríamos llamar «salir del *extractivismo* a través del *extractivismo*». Bajo este marco, aquellas comunidades que no se ajusten a esta visión oficialista del Buen Vivir se entiende que, o bien no están apoyando al desarrollo nacional, o bien quieren quedar ancladas en el pasado. La electrificación rural aislada se sigue así abordando desde una perspectiva técnica, sustentada en una visión comercial de la energía que concibe a los actores locales como meros consumidores de energía (Acosta *et al.* 2014) en lugar de concebirles como agentes de cambio.

Por otro lado, desde las comunidades indígenas amazónicas emergen, sin embargo, algunas visiones encontradas que vienen determinadas por un factor de conversión ambiental trascendental: la explotación de recursos petroleros en el territorio. La presencia de actividades extractivas en el territorio constituye no solo un factor de conversión ambiental significativo para la expansión de

las capacidades de las comunidades amazónicas, sino que configura sus aspiraciones en torno a la electrificación y su concepción del desarrollo o Buen Vivir. Mientras que las comunidades ubicadas en zonas petroleras aspiran a contar con sistemas energéticos que puedan abastecer sus nuevas lógicas de consumo pero que a la vez sean medioambientalmente sostenibles, para las comunidades donde no existe todavía intervención petrolera la electrificación puede suponer, además, un mecanismo para enfrentarse al *extractivismo*. Esto pone de relevancia la necesidad de conocer qué valoran las personas y las colectividades a la hora de diseñar proyectos energéticos adaptados a sus distintas realidades.

Este trabajo apunta así al diseño de proyectos de electrificación rural que contribuyan a las aspiraciones y valores de las poblaciones indígenas amazónicas. Para ello, se debe poner el foco en las personas y las colectividades, tener en cuenta para quién y para qué es la energía. Es necesaria una perspectiva multinivel que permita vincular las esferas locales y supralocales para la configuración de proyectos de electrificación rural. Se requiere una mirada que reconozca las visiones de las poblaciones indígenas amazónicas, no solo con la finalidad de integrarlas a las lógicas de diseño de proyectos tecnológicos de desarrollo, sino para transformarlas. Consideramos que es aquí donde las miradas de las poblaciones indígenas amazónicas pueden aportar a la construcción de lógicas de electrificación que apunten hacia una visión más *biocéntrica* de la energía, entendiéndola como un derecho humano y de la naturaleza y, a la vez, como un elemento para la transformación social.

## 8 Bibliografía

- ACOSTA A (2014). Post-crecimiento y post-extractivismo: dos caras de la misma transformación cultural. En: G Endara (ed.). Post-Crecimiento y Buen Vivir. Propuestas globales para la construcción de sociedades equitativas y sustentables. Friederich-Ebert-Stiftung (FES-Ildis). Quito (Ecuador), pp. 95-124.
- ACOSTA A *et al.* (2014). La cuestión energética vista desde las soberanías. Esbozando algunos factores clave desde sus múltiples dimensiones. Ecuador Debate, 92(agosto): 39-54.
- AGUADO I, ECHEBARRIA C, BARRUTIA JM (2008). El desarrollo sostenible a lo largo de la historia del pensamiento económico. Revista de Economía Mundial 21: 87-110.
- AIE, BM (2015). Sustainable Energy for All 2015-Progress Toward Sustainable Energy. Washington, DC.
- ALTMANN P (2013). El *Sumak Kawsay* en el Discurso del Movimiento Indígena Ecuatoriano. Indiana 30, pp. 283-299.
- ARCONEL (2015). Cobertura Nacional 2014. Agencia de Regulación y Control de Electricidad. <http://www.regulacionelectrica.gob.ec/estadistica-del-sector-electrico/produccion-anual-2/> (consultado el 22 de enero de 2016).
- ASAMBLEA-CONSTITUYENTE (2008). Constitución de la República del Ecuador. [http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf).
- ASAMBLEA-CONSTITUYENTE (2015). Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica. Ecuador: Tercer Suplemento del Registro Oficial 48.

- ASSIES W (2005). El multiculturalismo latinoamericano a lo largo del siglo XXI. Jornadas Pueblos Indígenas de América Latina. Estados multiétnicos y multiculturales. Barcelona, España.
- AYLLÓN B, DOLCETTI M (2014). Revolución Ciudadana, Buen Vivir y Cooperación en Ecuador (2007-2013). *Relaciones Internacionales* 46:177-199.
- BARNES DF (2011). Effective solutions for rural electrification in developing countries: Lessons from successful programs. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 3(4):260-264.
- BERTINAT P (2013). Un nuevo modelo energético para la construcción del buen vivir. En: C Ortiz y S Ojeda (eds.). *Alternativas al capitalismo/colonialismo del siglo XXI*. Quito: Abya Yala, pp. 161-188.
- BERTINAT P, CHEMES J, ARELOVICH L (2014). Aportes para pensar el cambio del sistema energético: ¿cambio de matriz o cambio de sistema? *Ecuador Debate*, 92(agosto):85-101.
- BIGGERI M, FERRANNINI A (2014). *Sustainable Human Development: A New Territorial and People-Centred Perspective*. Reino Unido: Palgrave MacMillan.
- BRETÓN V, CORTEZ D, GARCÍA F (2014). En busca del *sumak kawsay*. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* 1(48):9-24.
- CONELEC (2013). Plan Maestro de Electrificación 2013-2022. Ecuador. <http://www.regulacionelectrica.gob.ec/plan-maestro-de-electrificacion-2013-2022/>.
- CUBILLO-GUEVARA AP, HIDALGO-CAPITÁN AL (2015). El *sumak kawsay* genuino como fenómeno social amazónico ecuatoriano. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales* 10(2):301-333. <http://hdl.handle.net/10045/52871>.
- DÁVALOS P (2014). Geopolítica de la acumulación del capital: Ecuador en la Iniciativa Iirsa-Cosiplan. En: J Cuví (ed.). *La restauración conservadora del correísmo*. Quito: Arcoíris Producción Gráfica, pp. 239-258.
- DENEULIN S (2012). Justice and deliberation about the good life: The contribution of Latin American buen vivir social movements to the idea of justice. *Bath Papers in International Development and Well-Being* 17.
- DESCOLA P (1988). *La Selva Culta*. Quito: Abya Yala e Instituto Francés de Estudios Andinos.
- ESCOBAR A (2007). *La invención del Tercer Mundo Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana.
- FERNÁNDEZ-BALDOR Á, BONI A, HUESO A (2012). Technologies for Freedom: Una visión de la tecnología para el desarrollo humano. *Estudios de Economía Aplicada* 30(3):971-996.
- FERNÁNDEZ-BALDOR Á, HUESO A, BONI A (2012). From Individuality to Collectivity: The Challenges for Technology-Oriented Development Projects. En: I Oosterlaken y J van den Hoven (eds.). *The Capability Approach, Technology and Design*. Springer, pp. 135-152.
- FERRERO Y, DE LOMA-OSORIO G, ZEPEDA CS (2014). Rethinking Development Management Methodology: Towards a «Process Freedoms Approach». *Journal of Human Development and Capabilities*, 15(1):28-46. <https://doi.org/10.1080/19452829.2013.877425>.
- FONTAINE G (2003). El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la Región Amazónica. Quito: Flacso-Ecuador, Institut Français d'Études Andines.
- FREDIANI AA, HANSEN J (2015). Introduction. En: AA Frediani y J Hansen (eds.). *The Capability Approach in Development Planning and Urban Design*. DPU Working Papers. Special Issue. Development Planning Unit. The Bartlett. University College London, pp. 3-8.
- GUDYNAS E (2011). Buen Vivir: germinando alternativas al desarrollo. *América Latina en Movimiento* 462 (febrero).
- GUDYNAS E (2014). Las disputas sobre el desarrollo y los sentidos de las alternativas. *Kavilando* 6(1):15-29.
- HIDALGO-CAPITÁN L, CUBILLO-GUEVARA A (2014). Seis debates abiertos sobre el *sumak kawsay*. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* 1(48):25-40.
- IBRAHIM S (2006). From Individual to Collective Capabilities: The Capability Approach as a Conceptual Framework for Self-help. *Journal of Human Development* 7(3):397-416.
- LARREA C, LARREA AI, BRAVO L (2009). Petróleo, sustentabilidad y desarrollo en la Amazonía Norte del Ecuador: dilemas para una transición hacia una sociedad post-petrolera. En G Jaramillo (comp. y ed.). *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: Flacso-Ecuador, PNUD, pp. 145-174.

- LI TM (2000). Articulating Indigenous Identity in Indonesia. Resource Politics and the Tribal Slot. Berkeley Workshop on Environmental Politics. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- MARTÍNEZ L (2009). Repensando el desarrollo rural en la dimensión del territorio: una reflexión sobre los límites del Prolocal en el caso ecuatoriano. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 87(octubre):27-45.
- MARTÍNEZ NOVO C (2014). The Minimization of Indigenous Numbers and the Fragmentation of Civil Society in the 2010 Census in Ecuador. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 20(3):399-422. <https://doi.org/10.1080/13260219.2014.995877>.
- MATHAI MV (2012). Towards a Sustainable Synergy: End-Use Energy Planning, Development as Freedom, Inclusive Institutions and Democratic Technics. En: I Oosterlaken y J van den Hoven (eds). *The Capability Approach, Technology and Design*. Springer, pp. 87-112.
- MCDS (2015). Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. <http://www.siise.gob.ec> (consultado el 20 de marzo de 2016).
- MUÑIZ MR (2014). Development Projects from the Inside Out: Project Logic, Organizational Practices and Human Autonomy. *Journal of Human Development and Capabilities* 15(1):79-98. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19452829.2013.837034>.
- NN. UU. (2014). Resumen del Evento. Lanzamiento de la década de la Iniciativa Energía Sostenible Para Todos (SE4ALL) en las Américas. Santiago de Chile, Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- NN. UU. (2015). Hacia una nueva agenda de desarrollo sostenible. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/mdgs/> (consultado el 30 de septiembre de 2015).
- PNUD (2001). Informe del Desarrollo Humano 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del Desarrollo Humano. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2001\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2001_es.pdf).
- REN21'S (2016). Renewables 2016 Global Status Report. <http://www.ren21.net/status-of-renewables/global-status-report/>.
- ROBEYNS I (2005). The capability approach: a theoretical survey. *The Journal of Human Development* 6(marzo):93-117.
- SEN A (1999). *Development as freedom*. Nueva York: Oxford University Press.
- SENPLADES (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito.
- SHUMACHER EF (1973). *Small is beautiful. Economics as if people mattered*. Nueva York: Harper and Row.
- SHYU CW (2014). Ensuring access to electricity and minimum basic electricity needs as a goal for the post-MDG development agenda after 2015. *Energy for Sustainable Development* 19(1):29-38. <http://dx.doi.org/10.1016/j.esd.2013.11.005>.
- TAYLOR AC (1994). El Oriente ecuatoriano en el siglo XIX: «el otro litoral». En: J Manguashca (ed.). *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*. Quito: Corporación Editora Nacional, pp. 17-68.
- UL HAQ M (1995). *Reflections on Human Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- VAN ELS RH, DE SOUZA VIANNA JN, BRASIL ACP (2012). The Brazilian experience of rural electrification in the Amazon with decentralized generation – The need to change the paradigm from electrification to development. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 16(3):1450-1461.
- VELO E (2006). Desafíos del sector de la energía como impulsor del desarrollo humano. *Cuadernos Internacionales de tecnología para el desarrollo humano. Ingeniería Sin Fronteras* 5(junio):1-12. <http://hdl.handle.net/2099/2014>.
- VILLALBA U (2013). Buen vivir vs development: A paradigm shift in the Andes? *Third World Quarterly* 34(8):1427-1442.
- VILLAVICENCIO A (2014). Un cambio neodesarrollista de la matriz energética. *Lecturas críticas*. En: J Cuvi (ed.). *La restauración conservadora del correísmo*. Quito: Arcoiris Producción Gráfica, pp. 267-287.
- VIOLA A (2014). Discursos «pachamamistas» versus políticas desarrollistas: el debate sobre el *sumak kawsay* en los Andes. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (48):55-72.
- WHITTEN JR. NE (1989). *La Amazonía actual en la base de los Andes: una confluencia étnica en la perspectiva ecológica, social e ideológica. Amazonía Ecuatoriana. La otra cara del progreso*. Quito: Abya Yala, pp. 13-60.



# Objetivos

## Objectives

# Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo

## Objetivos y alcance

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo RIED (Iberoamerican Journal of Development Studies)* publica investigaciones multidisciplinares de calidad sobre desarrollo, entendido como proceso de cambio social, económico, político, cultural y tecnológico. Este desarrollo ha de ser capaz de crear condiciones de equidad y abrir más y mejores oportunidades de vida al ser humano para que despliegue todas sus potencialidades y preserve para las generaciones futuras el acceso y buen uso de los recursos, el medio ambiente natural y el acervo cultural. El enfoque de los artículos puede ser teórico, empírico o de políticas públicas. Los artículos comunicarán resultados de investigación originales y han de presentar argumentos claros, evidencias empíricas y una redacción de calidad.

El público al que se dirige la revista lo componen académicos, investigadores, estudiantes y profesionales del desarrollo, en un ámbito multidisciplinar que incluye las ciencias sociales y jurídicas, las ciencias de la salud, las ciencias en general, las artes y humanidades, o la ingeniería y arquitectura.

*RIED* está editada por la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza y por la Red Española de Estudios de Desarrollo (Reedes). El cuerpo editorial de la revista está formado por los directores, los miembros del consejo de redacción y el consejo editorial. Los directores, junto con el consejo de redacción, son los responsables de la política editorial y científica de la revista, así como de la coordinación del proceso editorial. El consejo editorial está formado por reconocidos investigadores internacionales en el ámbito del desarrollo cuya misión es asesorar a los editores.

La revista publica dos números al año. El acceso a los artículos *online* es gratuito. Los artículos enviados para evaluar pueden estar escritos en castellano o en inglés. En los artículos en castellano, el título, resumen y palabras clave deberán estar traducidos al inglés.

Los artículos se someten a un proceso de evaluación con sistema doble ciego, con evaluadores externos a la entidad editora de la revista. Estos evaluadores anónimos valorarán la originalidad, relevancia y calidad científica de los manuscritos recibidos, y comunicarán de forma razonada su decisión editorial.

## Índices

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* está indexada en:

1. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>
2. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>
3. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>
4. Electronics Journals Library:  
[http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour\\_id=183990](http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990)
5. JournalSeek:  
<http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>
6. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>
7. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>
8. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>
9. ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringsskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>
10. Scopus: <http://www.scopus.com/>
11. Econlit: [https://www.aeaweb.org/econlit/journal\\_list.php#I](https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php#I)
12. Web of Science. Emerging Sources Citation Index: <http://ip-science.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jlresults.cgi?PC=MASTER&Full=iberoamerican%20journal%20of%20development%20studies>
13. REDIB: [https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai\\_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie](https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie)

## Acceso abierto

Revista de Acceso abierto: la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* no cobra importe alguno a sus lectores o a sus instituciones por el acceso a los artículos.

En el acceso abierto el autor mantiene el control sobre su obra publicada en la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. Los derechos de propiedad intelectual le otorgan la capacidad de decisión sobre el modo de difundir su obra publicada en la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*.

# Iberoamerican Journal of Development Studies

## Aims and scope

*Iberoamerican Journal of Development Studies* publishes high quality multidisciplinary research on development, understood as the social, economic, political, cultural and technological process of change. This kind of development has to provide more and fair equality of opportunities to everyone, and thus to enable the development of all its potentials. It has also to preserve for future generations the access and use of natural resources, environment and cultural heritage.

Papers can have a theoretical, empirical, or public policy focus. They have to present the results of original research, with clear arguments, empirical evidence and a high quality writing style.

The intended audience of the journal includes development academics, researchers and practitioners in a multidisciplinary scope. This scope includes Legal and Social Science, Health Science, Fundamental Science, Arts and Humanities, or Engineering and Architecture.

The Journal is published by the Chair of Development Cooperation, based at the Universidad de Zaragoza (Spain) and the Spanish Network of Development Studies. The editorial board consists of the editors-in-chief, some associate editors, and the editorial advisory board. The editors are responsible for the editorial and scientific policy of the journal, as well as for the coordination of the editorial process. Prestigious international researchers sit on the editorial advisory board, with the aim of advising the editors.

The journal publishes two issues per year. The journal provides free online access to the papers. Manuscripts sent for publication may be written either in English or Spanish. Spanish manuscripts have to provide English title, summary and keywords.

Manuscripts are subject to a double blind referee process. Referees are external experts, and do not belong to the editorial board or the publisher of the journal. Blind referees assess the originality, relevance and scientific quality of the contribution. They will communicate their editorial decision to the editors.

## Abstracted and indexed in

The *Iberoamerican Journal of Development Studies* is abstracted and indexed in:

1. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>
2. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>
3. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>
4. Electronics Journals Library:  
[http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour\\_id=183990](http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990)
5. JournalSeek:  
<http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>
6. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>
7. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>
8. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>
9. ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringsskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>
10. Scopus: <http://www.scopus.com/>
11. Econlit: [https://www.aeaweb.org/econlit/journal\\_list.php#I](https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php#I)
12. Web of Science. Emerging Sources Citation Index: <http://ip-science.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jlresults.cgi?PC=MASTER&Full=iberoamerican%20journal%20of%20development%20studies>
13. REDIB: [https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai\\_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie](https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie)

## Open Access

Open Access Journal: the *Iberoamerican Journal of Development Studies* does not charge readers or their institutions for access.

The open access policy does not retain authors' rights for the papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*. Authors can freely disseminate their papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*.



# **Normas para los autores** **Author Guidelines**

# Normas para los autores

Los autores enviarán sus trabajos por vía electrónica a través de la web de la revista.

Los autores deben enviar un archivo en formato Word u OpenOffice, sin información sobre el autor, ni su afiliación institucional. Este archivo contendrá los siguientes elementos:

- Título del artículo.
- Resumen de no más de 150 palabras. El resumen deberá permitir al lector valorar el interés potencial del artículo. No contendrá referencias.
- 3-6 palabras clave que indicarán el contenido esencial del artículo.
- Artículo, incluyendo las referencias bibliográficas.
- Las figuras y tablas se incluirán al final del artículo, cada una en una página diferente.
- En caso de que el artículo esté en castellano, deberán traducirse al inglés el título, resumen y palabras clave.

Los artículos deberán presentarse a doble espacio. Las páginas deberán estar numeradas. El número de palabras no excederá de 10000. Cada figura y tabla deberá indicar su posición en el texto. Las fórmulas matemáticas deberán ser escritas con editor de ecuaciones. Las notas a pie de página y notas al final se reducirán al mínimo imprescindible.

El texto se estructura en epígrafes. En caso necesario, podrá haber subepígrafes y apartados. Se numerarán de la siguiente forma:

1. EPÍGRAFES
  - 1.1. SUBEPÍGRAFES
    - 1.1.1. APARTADOS

Todos los artículos finalizarán con un epígrafe de conclusiones en el que se resumirá el valor del trabajo y, en su caso, posibles direcciones de futura investigación.

Las referencias se insertarán en el texto mediante el apellido del autor, seguido de la fecha de publicación, por ejemplo (Brown y Berger 2001), o para una obra con más de dos autores (Brown *et al.* 2001). En caso de que se citen varias referencias, la más antigua aparecerá en primer lugar. Al final de artículo las referencias se ordenarán alfabéticamente por apellido del autor. En este listado no se empleará *et al.*, sino que aparecerán todos los autores de una obra determinada. Si más de una referencia tiene idéntica fecha y autoría, se usará *a, b, c, etc.*, tras la fecha de publicación, por ejemplo (Brown 2001a).

## **Se seguirán las siguientes normas para el listado bibliográfico:**

### **Artículos:**

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

### **Libros:**

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.

### **Capítulos de libros:**

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. In: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore and London, pp. 172-195.

### **Tesis:**

Mourtos I (2003). *Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares*. Tesis doctoral, University of London.

### **Internet sites:**

En el texto se citarán del mismo modo que un artículo o un libro, por ejemplo (Martín 2004). En el listado de referencias se debe facilitar la URL completa, indicando asimismo la fecha en la que se accedió a esa página.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. [http://www.spifinance.com/SPI\\_Finance\\_2002.pdf](http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf), acceso 8 Junio 2007.

El hecho de enviar un artículo para evaluación a la revista significa que se trata de un artículo original, que no está en evaluación, no ha sido publicado ni está pendiente de publicación en otra revista.

Nótese que los artículos enviados para evaluar pueden ser sometidos a comprobación para detectar plagios u otras conductas inadecuadas.

# Author Guidelines

Manuscripts should be submitted through the electronic submission system of the Journal, in Word format.

The authors' name and affiliation has to be removed from the text. The text will contain the following elements:

- Title.
- Abstract up to 150 words. The aim of the abstract is the assessment of the manuscript potential interest. It will not contain references.
- 3 to 6 keywords to inform of the main content of the paper.
- Paper, including the bibliographical references.
- Figures and tables will appear at the end of the paper, each one in a different page.
- If the manuscript is in Spanish, it has to provide title, summary and keywords in English.

Manuscripts should be double-spaced. They should not exceed 10 000 words. Pages should be numerated. Each figure and table should indicate its position in the main text. Every formula should be written with Equation Editor. Footnotes and endnotes should be kept to a minimum and avoided in general.

The text will be divided into sections. If needed, it can contain sub-sections and epigraphs. They will be numbered as follows:

1. SECTIONS
  - 1.1. SUB-SECTIONS
    - 1.1.1. EPIGRAPHS

All manuscripts will end with a Conclusions section. This section will sum up the value of the paper and future research directions, if applicable.

References will appear in the text with the name of the author, followed by the year of publication, for example (Brown and Berger 2001); or (Brown *et al.* 2001) for more than two authors. If several references are provided, the less recent should be the first one.

At the end of the paper, all the references should be arranged in alphabetical order. This references list should not use *et al.*; instead, all the names of the coauthors should be provided. If a given reference has the same year and author, it should indicate *a, b, c, etc.*, after the year, for example (Brown 2001a).

## **Citation style of the Journal:**

### **Papers:**

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

### **Books:**

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.

### **Book chapters:**

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. In: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore and London, pp. 172-195.

### **Doctoral Theses:**

Mourtos I (2003). *Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares*. Doctoral Thesis, University of London.

### **Internet sites:**

The in-text citation will follow the same rules as papers or books, for example (Martín 2004). The references list will provide the complete URL and the date when the page was accessed.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. [http://www.spifinance.com/SPI\\_Finance\\_2002.pdf](http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf), accessed 8 June 2007.

Manuscripts must not have been published elsewhere, or is in press or under consideration by other journals. Notice that submitted manuscripts can be examined to prevent plagiarism or any other inadequate behaviour.

