

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ
RED IBEROAMERICANA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO



NUEVOS ENFOQUES DEL DESARROLLO

Una mirada desde las regiones

Luis Enrique Gutiérrez Casas - Myrna Limas Hernández
Coordinadores

NUEVOS ENFOQUES DEL DESARROLLO

Una Mirada desde las Regiones

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ
RED IBEROAMERICANA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ

Javier Sánchez Carlos
Rector

David Ramírez Perea
Secretario General

Servando Pineda Jaimes
*Director General de Difusión
Cultural e Investigación Científica*



Adrián Rodríguez Miranda
*Universidad De la República, Uruguay
Coordinador de la Red Iberoamericana
de Estudios del Desarrollo*

NUEVOS ENFOQUES DEL DESARROLLO

Una Mirada desde las Regiones

Coordinadores:

Luis Enrique Gutiérrez Casas - Myrna Limas Hernández

Autores:

Olga Biosca Artiñano - Sofía Boza Martínez

Pablo Galaso Reca - Rosa María García Almada

Luis Enrique Gutiérrez Casas - Ikuho Kochi

Myrna Limas Hernández - Raúl Alberto Ponce Rodríguez

Adrián Rodríguez Miranda - Ignacio Rodríguez Rodríguez

Isaac Leobardo Sánchez Juárez

Paulina Sanhuesa Martínez

Nuevos enfoques del desarrollo: Una mirada desde las regiones /
coords. Gutiérrez Casas Luis Enrique, Myrna Limas Hernández
–Ciudad Juárez, Chih. : Universidad Autónoma de Ciudad
Juárez, Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo, 2011.
390 p.; il. ; 21 x 17 cm.

Incluye índice.

ISBN: 978-607-7953-43-2

1. Estudios del Desarrollo. 2. Economía del Desarrollo. 3. Desa-
rrollo regional.

I. Gutiérrez Casas, Luis Enrique, coord.

II. Limas Hernández Myrna, coord.

LC: HC79.E44 N84 2011

Primera edición, 2011

© Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
Ave Henry Dunant 4016, Zona Pronaf,
C.P. 32315 Ciudad Juárez, Chihuahua, México

© Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo

© D. R. Todos los autores

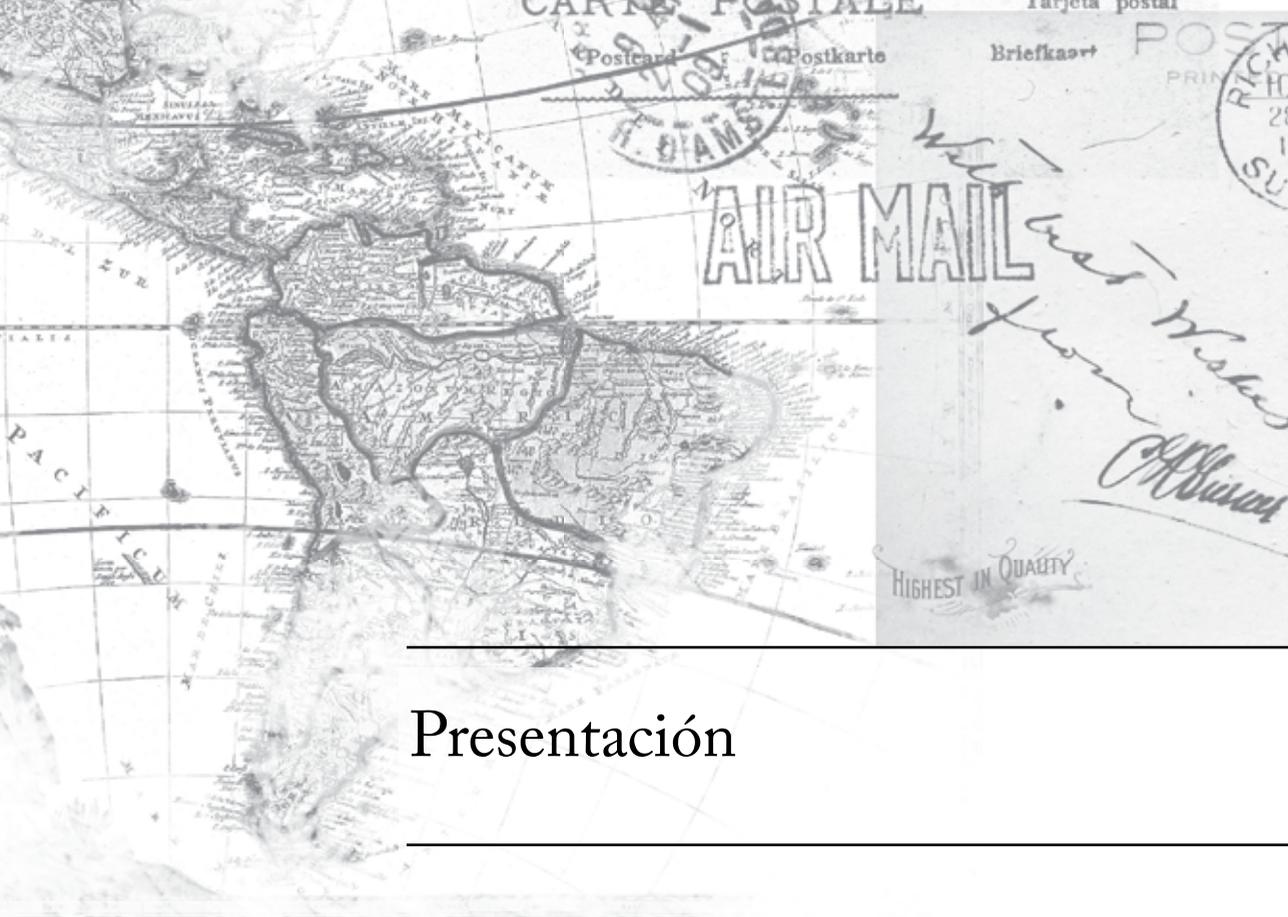
Impreso en México/*Printed in Mexico*

Diagramación:
Alejandro Chairez
Diseño de cubierta:
Alejandro Chairez

Índice

<i>Presentación</i>	9
Pablo Galaso Reca <i>El papel del capital social en el desarrollo. Un estudio de las redes de innovación en España</i>	13
Isaac Leobardo Sánchez Juárez <i>Calidad institucional, desaceleración del crecimiento y subdesarrollo en México</i>	47
Ikuho Kochi y Raúl Alberto Ponce Rodríguez <i>Redistribución en economías con persistente inequidad en la distribución del ingreso</i>	101
Sofía Boza Martínez <i>Agricultura sustentable y desarrollo rural endógeno: los sistemas participativos de garantía en Andalucía</i>	125
Ignacio Rodríguez Rodríguez <i>Una revisión crítica del debate sobre la cuestión de los límites del crecimiento económico</i>	153
Olga Biosca Artiñano <i>Microfinanzas y servicios no financieros: combinación clave para aliviar la pobreza. El caso de Chiapas, México</i>	183

Myrna Limas Hernández <i>Desarrollo humano y género: un debate emergente.</i> <i>El caso de Chihuahua, México</i>	213
Paulina Sanhueza Martínez <i>Microempresas y microfinanzas en el desarrollo local.</i> <i>El caso de la región de La Araucanía, Chile</i>	255
Adrián Rodríguez Miranda <i>Desarrollo territorial rural y articulación rural-urbana en Uruguay</i>	285
Luis Enrique Gutiérrez Casas <i>El enfoque del potencial de desarrollo en las regiones.</i> <i>Un modelo aplicado al norte de México</i>	327
Rosa María García Almada <i>Experiencias de la integración económica con América del Norte:</i> <i>potenciales de desarrollo económico y social en la frontera</i> <i>al norte de México, 1994-2011</i>	353
Sobre los autores.	383



Presentación

Desde fines del Siglo XX y durante los primeros años del presente siglo, los estudios sobre el desarrollo recuperaron su importancia dentro del amplio espectro de las ciencias sociales. Después de una etapa de haber sustentado como eje medular de análisis a la disciplina económica, y luego de mantenerse al margen de los temas más significativos de la agenda pública como consecuencia de un pensamiento social dominante que subvaloró nuevos enfoques y la intervención social mediante políticas públicas, los estudios del desarrollo son ahora reconocidos en una nueva dimensión multidisciplinar centrada en los paradigmas del pensamiento complejo y el análisis sistémico.

Hoy en día las discusiones en torno a los procesos de desarrollo se enriquece dentro de las ciencias sociales a partir de una nueva concepción, la cual se deconstruye en distintas esferas analíticas como el desarrollo humano, el desarrollo sustentable, el desarrollo económico, el desarrollo institucional y el desarrollo regional y local. En este marco el desarrollo asume nuevas posibilidades de reflexión y comprensión de la sociedad desde una perspectiva no lineal de los procesos sociales, basado en una reconsideración no economicista del concepto de bienestar y, finalmente, asumiendo el papel activo de grupos sociales, unidades y sectores productivos, instituciones e, incluso, articulaciones territoriales o regiones.

Los estudios del desarrollo, dentro del ámbito académico, no son una disciplina en sí mismos, sino marcos teórico-analíticos, empíricos y normativos que desde un enfoque multidisciplinario y multidimensional tiene como propósito comprender el desarrollo como un proceso de cambio mediante el cual un grupo social, un agente productivo o una unidad territorial adquieren una nueva capacidad o cualidad que los potencia para alcanzar un mayor nivel de bienestar.

Es en este contexto que se publica el libro *Nuevos enfoques del desarrollo. Una Mirada desde las regiones*, asumiendo temas tradicionales y emergentes del desarrollo y bajo una perspectiva territorial, que centra su atención en los procesos de desarrollo como objeto de estudio, pero entendiendo a los sujetos del desarrollo desde su condición “socio-territorial”, esto es, articulados a las condiciones, límites, características y potencialidades propias del espacio o territorio en el que interactúan, evolucionan o se desenvuelven.

En este libro se exponen trabajos y aportaciones de académicos de diferentes instituciones de educación superior, quienes abordan temas que van desde la pobreza, los microcréditos, el capital social, las desigualdades, el desarrollo humano, el sector público, las insituaciones, el desarrollo sustentable, el medio rural, el desarrollo local y las políticas regionales. Todos estos trabajos forman parte de este cúmulo de nuevos enfo-

ques y recientes intentos por explicar los procesos de desarrollo y encontrar las rutas del bienestar social, bajo la óptica de experiencias regionales o locales específicas.

Académicos de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (México), de la Universidad Autónoma de Madrid (España), de la Universidad de la República (Uruguay), de la Universidad Central (Chile), de la Universidad de Shieffield (Inglaterra) y de la Universidad de la Frontera (Chile) hemos conjuntado esfuerzos para integrar una serie de estudios sobre el desarrollo con el propósito de contribuir a la amplia gama de trabajos que se han multiplicado a lo largo de la primera década del siglo XXI.

La obra que presentamos cuenta con el auspicio de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (México). En nombre de quienes participamos en este libro agradecemos profundamente el apoyo de ambas instituciones. Esperamos que este primer libro sea solo el inicio de varios volúmenes más que incluyan aportaciones de académicos de más regiones iberoamericanas.

Nuestro principal propósito es que este libro contribuya a una mejor comprensión del desarrollo y, además, no únicamente nutra el pensamiento académico sino aporte nuevas ideas en diferentes ámbitos del quehacer público para la generación de políticas de desarrollo. A final de cuentas, el desarrollo no es sino un proceso en el que la riqueza privada se convierte en bienestar público.

Luis Enrique Gutiérrez Casas
Myrna Limas Hernández

Resumen:

Este capítulo describe la relación entre el capital social y el desarrollo a través de un análisis de las redes de innovación españolas. Para ello, a partir de datos de patentes (entre 1978 y 2008), se elabora una red de 8.215 empresas innovadoras conectadas por 5.475 vínculos de colaboración. Posteriormente, se separa esta red en las tres redes regionales más importantes del país (Barcelona, Madrid y Valencia) con el fin de analizar sus características estructurales, evolución temporal y diferencias territoriales. Finalmente, se presenta un análisis estadístico que correlaciona dichas características con el rendimiento de innovación obtenido por las empresas. Sus resultados muestran reveladoras conclusiones acerca de la forma en la que el capital social ha influido sobre los resultados de innovación y, consecuentemente, sobre el desarrollo español.

Palabras clave: Capital social, redes de innovación, patentes.

Abstract:

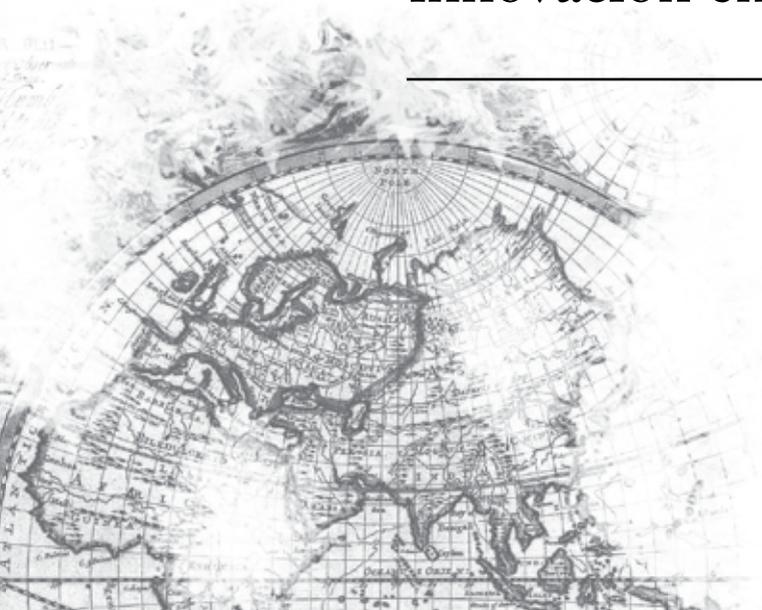
The present chapter describes the relationship between social capital and development, analysing social capital embedded in networks of innovative companies in Spain. Using patent data between 1978 and 2008, we elaborate a national network of 8,215 companies in Spain connected by 5,475 collaboration links. Subsequently, we divide it into the three largest regional networks: Barcelona, Madrid and Valencia. We then perform a static and dynamic analysis on each of the networks which reveals their structure, regional differences and evolution over time. This analysis allows us to offer a detailed view of the structural characteristics and dynamics of social capital in Spain. We complete our research with a statistical study that models the relationship between the network properties and the innovation outputs of companies. Our results reveal interesting conclusions as to the role that social capital has played in innovation outputs and, subsequently, in Spanish development.

Key words: Social capital, innovation nets, patents.

JEL: Z13, O18, O31, O33, O34.

Pablo Galaso Reca

El papel del capital social
en el desarrollo:
un estudio de las redes de
innovación en España



1. Introducción.

¿Influyen las relaciones sociales en el desarrollo? ¿De qué forma lo hacen? ¿Se puede medir o cuantificar esta influencia? Tradicionalmente, la teoría económica ha ofrecido respuestas demasiado reducidas y en ocasiones contradictorias a estas preguntas. Dichas relaciones se han considerado, durante mucho tiempo, como irrelevantes o incluso como impedimentos para el análisis del desarrollo (Woolcock y Narayan, 2000).

Más recientemente, los trabajos acerca del capital social consideran a las relaciones sociales como objeto principal de su análisis. Por ello, argumentan que los recursos naturales, financieros, técnicos y humanos son necesarios aunque no suficientes para estudiar adecuadamente el desarrollo; además de dichos recursos, otros factores como el capital social tienen una influencia fundamental. Las otras formas de capital, es decir, el capital natural, financiero, técnico y humano, “determinan solo parcialmente el proceso de desarrollo, porque no consideran la manera en la que los actores económicos interactúan y se organizan para generar crecimiento y desarrollo” (Grootaert, 1998; 1). El capital social completa esta carencia.

En el presente capítulo se pretende profundizar en este argumento (1) identificando, desde un punto de vista teórico, las formas mediante las cuales el capital social influye en los procesos de desarrollo; (2) ofreciendo una medición del capital social para la economía española y (3) estudiando la influencia que dicho capital social ha tenido en el desarrollo español.

2. ¿Qué es el capital social y cómo influye en el desarrollo?

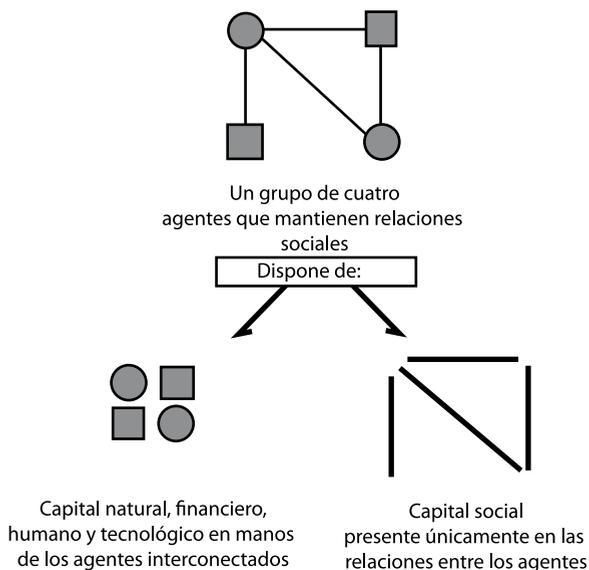
Desde que en 1916 Lyda Judson Hanifan acuñase por vez primera la expresión *capital social* para destacar la importancia de un compromiso comunitario en el apoyo de la democracia y el desarrollo (Hanifan, 1916), este concepto ha sido objeto de estudio por parte de multitud de disciplinas académicas entre las que se encuentra la economía. No obstante la gran difusión alcanzada por los estudios sobre capital social,¹ la extensa y creciente literatura al respecto ha puesto de manifiesto una enorme dificultad a la hora de ofrecer una definición consensuada del mismo.

1 Como muestra de este éxito, Sabatini recuerda que en EconLit, la base de datos más empleada para la búsqueda de artículos en economía, el número de referencias que incluyen “capital social” como una de sus palabras clave se ha ido duplicado todos los años desde finales de los años noventa (Sabatini, 2006).

A la hora de definir y acotar el concepto de capital social, muchos trabajos combinan –y en muchas ocasiones confunden– una gran variedad de ideas similares, de forma que siempre que se observan comportamientos cooperativos o actitudes benignas en los agentes económicos se atribuye la explicación al capital social (Durlauf, 2002). Dada su claridad y capacidad de síntesis, nos decantamos por emplear la definición de Nan Lin, según la cual el capital social es el conjunto de recursos presentes en las relaciones sociales (Lin, 2005).

En esta definición se subrayan los dos aspectos básicos del capital social. En primer lugar, se trata de un conjunto de recursos y, por lo tanto, de un factor productivo susceptible de satisfacer indirectamente necesidades humanas. En segundo lugar, dichos recursos están presentes en las relaciones sociales; o sea, no se encuentran ni en los individuos que se relacionan, ni en los elementos físicos que se usan para la producción (donde sí están las otras formas de capital), sino que son inherentes a la estructura de las relaciones entre individuos (Coleman, 1990) y, por lo tanto, solamente en dicha estructura podremos ubicar al capital social (véase Gráfico 1).

Gráfico 1. ¿Dónde se encuentra el capital social?



Fuente: elaboración propia.

Por ello, partiendo de un grupo de agentes interrelacionados, la red de relaciones, al transmitir y poner a disposición de sus miembros el capital que poseen individualmente, es en sí misma un recurso. Un recurso que no pertenece a ninguno de los agentes en particular, sino que está en manos de todos ellos al mismo tiempo. Este recurso es el capital social.

La pregunta que surge a continuación es: ¿cómo influye el capital social en el rendimiento de los agentes? Es decir, ¿qué mecanismos o procesos modelan el papel del capital social en el desarrollo? El origen de esta influencia se sitúa en los llamados costes de transacción.² Como varios autores sostienen, el capital social reduce dichos costes y, por lo tanto, hace más eficientes las transacciones entre agentes (Putnam, 2003; Durlauf y Fafchamps, 2004). De esta forma, al mejorar la eficiencia de los intercambios sociales y económicos, el capital social logra impulsar los procesos de desarrollo.

Ahora bien, ¿por qué el capital social reduce los costes de transacción? La literatura académica al respecto ofrece dos respuestas: (1) porque facilita la obtención y difusión de información entre agentes económicos y (2) porque desincentiva los posibles comportamientos oportunistas, fomentando la adopción de soluciones cooperativas socialmente más eficientes.

Respecto a la primera razón, la falta de información adecuada lleva a los agentes económicos a la adopción de decisiones ineficientes en las transacciones. Con el fin de reducir estas ineficiencias, los agentes buscan aumentar la cantidad y calidad de la información necesaria a la hora de tomar sus decisiones. Este proceso de búsqueda conlleva una serie de costes –en tiempo, esfuerzo, etc.– que el capital social es capaz de reducir. Diversos estudios muestran cómo determinadas estructuras en las redes de relaciones sociales permiten una mejor sistematización y organización de la información disponible haciéndola más asequible para sus miembros (véanse Schilling y Phelps, 2007 o Fleming *et al.*, 2007 entre otros). Además, el capital social, a través de un adecuado tipo de relaciones entre actores, facilita enormemente la transmisión de conocimientos tácitos o no codificados así como los procesos de aprendizaje colectivo que requieren flujos de información por canales informales. Este tipo de información y procesos de aprendizaje son de vital importancia en determinados modelos de desarrollo local (Boschma, 2004).

2 North (1990) argumenta que toda transacción lleva implícitos una serie de costes denominados costes de transacción. A saber: (1) los costes de medición de los atributos que posee el objeto de intercambio o costes de búsqueda de información, (2) los de protección de derechos y (3) los de vigilancia y aplicación de los acuerdos entre las partes.

En cuanto a la segunda razón, los comportamientos oportunistas reducen la eficiencia de las transacciones ya que, aunque el oportunista logre mejores resultados para sí mismo, la pérdida social es mayor que la ganancia individual. Para evitar estos comportamientos es necesario incurrir en una serie de costes de transacción –costes de vigilancia y aplicación de acuerdos entre las partes–. Diversos trabajos concluyen que el capital social, al desincentivar estos comportamientos, logra disminuir dichos costes (Burt, 2000; Schilling y Phelps, 2007 entre otros). El mecanismo concreto de actuación del capital social es el siguiente: la participación en redes genera una cierta cohesión interna, lo cual facilita la creación de un sistema de autogobierno y vigilancia mutua a través de sanciones efectivas que, a su vez, desincentivan enormemente la realización de acciones de tipo oportunista e impulsan la confianza y reciprocidad interna.

Por todo ello, podemos concluir que el capital social, presente en las redes de relaciones sociales, al facilitar la difusión de información e impulsar la cooperación entre agentes, reduce los costes de transacción influyendo positivamente en los procesos de desarrollo (véase Cuadro 1).

Cuadro 1. Efectos del capital social sobre el desarrollo

Obtención y difusión de información	Desincentivo al oportunismo e impulso para la cooperación
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Permite la sistematización y organización de información disponible ▪ Fomenta conocimientos tácitos no codificados y aprendizaje colectivo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proporciona un sistema informal de sanciones ▪ Dirige las preferencias individuales hacia objetivos comunes ▪ Aumenta la eficiencia en la puesta en práctica de soluciones cooperativas ▪ Disminuye el riesgo de engaño ▪ Supone un ejemplo para futuros comportamientos cooperativos

Fuente: Elaboración propia.

3. ¿Cómo se mide el capital social?

La medición del capital social ha generado un amplio debate sobre sus limitaciones y dificultades. De hecho, el desacuerdo existente en la definición del término se agudiza considerablemente cuando se trata de presentar una herramienta adecuada para su estudio empírico. Por ello, en ocasiones se considera que las diferencias a la hora de medirlo suponen una de las mayores debilidades de la teoría del capital social (Fukuyama, 1999).

Tras la publicación del célebre trabajo de Putnam *et al.* (1993), en el que se ofrece por primera vez una medición del capital social, a mediados de los años noventa comenzaron a surgir múltiples estudios empíricos que, ofreciendo una medida del capital social, trataban de analizar sus resultados o influencias en distintos ámbitos sociales y económicos.³ Para la elaboración de indicadores, se emplearon tanto fuentes primarias de información –encuestas con información sobre la participación en asociaciones, niveles de confianza o cooperación entre ciudadanos–, como fuentes secundarias –información disponible sobre participación electoral, donación de sangre, ratios de criminalidad o de educación–. Más recientemente, estas fuentes se ampliaron con experimentos económicos basados en la teoría de juegos capaces de aportar información cuantitativa acerca de las normas que rigen las relaciones entre agentes.

No obstante el interés de estos estudios empíricos, la mayor parte de ellos emplea indicadores indirectos que no representan lo que el capital social realmente es, sino que caen en el error de identificarlo con lo que éste genera (Sabatini, 2006). Haciendo frente a esta desventaja, algunos trabajos recientes sugieren que el análisis de redes sociales puede ser una mejor herramienta para la medición del capital social (Burt, 2000; Sabatini, 2005). Según esta literatura académica, si el capital social se encuentra en las relaciones entre agentes, entonces conviene contar con un instrumento capaz de describir en detalle la enorme complejidad inherente a la estructura y evolución de dichas relaciones. Un instrumento así es el análisis de redes, ya que permite estudiar las relaciones específicas entre una serie de elementos, centrándose exclusivamente en las relaciones y no en los atributos de los elementos (Molina, 2001). Al ofrecer una amplia gama de información cuantitativa al respecto, este tipo de análisis facilita, además, la comprensión de la influencia que las relaciones entre agentes ejercen sobre el rendimiento de los mismos.

3 Durlauf y Fafchamps (2004) presentan un interesante compendio de estos trabajos.

Llegados a este punto, conviene plantearse lo siguiente: si una red no es más que un conjunto de nodos, unidos por líneas, ¿qué características estructurales son capaces de mejorar el rendimiento de esos nodos? es decir, ¿qué propiedades de red podremos identificar con el capital social? Pues bien, aunque no existe una estructura de red óptima, sí se pueden encontrar evidencias empíricas acerca de algunas características estructurales que tienen la capacidad de potenciar los rendimientos de sus miembros y, por lo tanto, se pueden identificar con el capital social.⁴

La primera característica es la conectividad. Entendemos por conectividad a un conjunto de propiedades de red que miden el nivel de conexión entre los nodos observando varios parámetros tales como la cantidad de vínculos existentes, el número de nodos desconectados del resto, el número de nodos conectados en componentes separados, etc. Todas estas propiedades muestran, en definitiva, el grado de unión entre los miembros de una red y, por lo tanto, tienen influencia en el rendimiento de los miembros al facilitar y acelerar el acceso a la información (Granovetter, 1973; Watts, 1999) haciéndola más fiable, ya que más vínculos supondrán mayores fuentes de información (Fritsch y Kauffeld-Monz, 2008; Burt, 2000). Además, la conectividad influirá positivamente al fomentar que los miembros de la red compartan actitudes y valores, lo que reducirá comportamientos oportunistas (Monge *et al.*, 2008).

La segunda característica identificada ha sido la descentralización. Ésta mide el grado de homogeneidad en el reparto de los vínculos entre nodos de una red. Así, en las redes descentralizadas, los vínculos estarán repartidos de manera relativamente homogénea, mientras que en las centralizadas un número reducido de nodos tenderá a concentrar la mayor parte de vínculos. La descentralización mide, por tanto, el grado de concentración de las relaciones dentro de un colectivo. Se observa que cuando una red presenta varios núcleos de actividad separados –o sea, es descentralizada–, las conexiones descentralizadas permitirán el acceso a información más heterogénea con fuentes no redundantes de información (Granovetter 1973; Burt, 2000), lo cual, a su vez, facilitará enormemente la difusión de nuevas ideas (Schilling y Phelps, 2007; Monge *et al.*, 2008), evitando de esta forma el estancamiento colectivo (Ter Wal, 2008). Asimismo, las conexiones alternativas harán más difícil esconder los eventuales comportamientos oportunistas y las motivaciones a la cooperación serán mayores.

4 Para cuantificar cada una de estas propiedades se pueden emplear diferentes indicadores. En el siguiente apartado se explican los cálculos necesarios para obtener los indicadores que hemos empleado.

El agrupamiento es la tercera característica del capital social que hemos identificado. Esta propiedad mide el grado en el que una red está formada por diferentes grupos de nodos altamente vinculados entre sí. Dentro de estos grupos o *clusters*, la densidad de los contactos es muy elevada, por lo que nos encontraremos con un gran número de tríadas de agentes o lazos recíprocos entre individuos. La alta densidad interna hace más rápida y fiable la transmisión de información al reducir el número de intermediarios y al facilitar el contraste con diferentes fuentes, descubriendo, en caso de error, dónde y cómo la información ha sido distorsionada (Schilling y Phelps, 2007). Además, los lazos característicos de estos *clusters* facilitan la difusión de conocimientos tácitos o no codificados (Monge et al., 2008; Fritsch y Kauffeld-Monz, 2008) así como la información de mayor complejidad ya que permiten, al receptor de información, consultar con el emisor para aclarar dudas (Fleming et al., 2007). Finalmente, la elevada cohesión interna facilita la creación de un sistema de autogobierno y vigilancia mutua que desincentiva los comportamientos oportunistas e impulsa la confianza, fomentando de este modo la cooperación entre agentes (Schilling y Phelps, 2007; Uzzi y Spiro, 2005; Ter Wal, 2008).

La cuarta característica es la cercanía estructural. Ésta analiza la distancia, medida como número de conexiones, a la que se encuentran entre sí todos los nodos de una red. Para reducir la distancia media entre los nodos de una red, resultan de gran utilidad los lazos que conectan a distintos *clusters*, también denominados lazos puente sobre agujeros estructurales (Burt, 2000). Estos lazos mejoran la difusión de información al reducir el número de intermediarios haciendo más eficiente el proceso de transmisión de conocimientos y permitiendo que la información llegue a más individuos y se transmita más velozmente y con mayor integridad y veracidad (Watts, 1999). Además, estos vínculos permiten el acceso a información más heterogénea al poner en contacto distintos núcleos de nodos con fuentes no redundantes de información (Granovetter 1973; Burt, 2000), lo cual, a su vez, facilita enormemente los procesos de innovación y adopción de nuevas ideas (Schilling y Phelps, 2007; Monge et al., 2008). Finalmente, y al igual que las otras características, la cercanía estructural impulsa la cooperación entre agentes al facilitar que se compartan actitudes y valores (Monge et al., 2008). A este respecto, los lazos puente actúan como árbitros en caso de conflictos entre *clusters*, por lo que fomentan el mantenimiento de la confianza global y la cooperación por esta vía (Fritsch y Kauffeld-Monz, 2008).

La última característica del capital social se conoce como propiedad de mundo pequeño. Descrito por primera vez por Watts y Strogatz (1999), el mundo pequeño refleja la capacidad de una red de mantener simultáneamente un fuerte agrupamiento y una elevada cercanía estructural. La combinación de estas dos características genera una serie de efectos positivos para el conjunto de la red. Así, manteniendo las ventajas del elevado agrupamiento, los *clusters* tendrán acceso a una mayor diversidad de información, gracias a la cercanía estructural, lo que aumentará considerablemente las posibilidades de recombinación e innovación (Uzzi y Spiro, 2005; Schilling y Phelps, 2007).

En conclusión, estas cinco características de red son propias del capital social al constituir, en sí mismas, un recurso inherente a las relaciones sociales. Esto se debe a que, como hemos visto, todas ellas facilitan la difusión de información e innovaciones y fomentan la adopción de soluciones cooperativas. Por lo tanto, podemos afirmar que estas propiedades reducen los costes de transacción, impulsando así el desarrollo. La medición de estas propiedades estructurales permitirá, en definitiva, realizar un estudio cuantitativo del capital social.

4. Fuentes de datos y metodología empleada

Si el capital social es el conjunto de recursos presentes en las relaciones sociales, un estudio completo del mismo requeriría una tarea prácticamente inabarcable a día de hoy dada la amplitud, profundidad y complejidad que presenta el entramado completo de dichas relaciones.⁵ Por ello, y siguiendo las recomendaciones de Durlauf y Fafchamps (2004), hemos optado por centrar nuestro estudio en un aspecto concreto y abaricable del capital social: las redes de colaboración entre empresas innovadoras.

Tres razones han motivado esta elección. En primer lugar, en la actualidad disponemos de datos enormemente fiables y detallados que permiten conocer con gran precisión la estructura y tipología de redes de empresas innovadoras: los registros de patentes. Datos con esta calidad y fiabilidad no existen para otras esferas de la realidad económica directamente relacionadas con su capital social. En segundo lugar, dichas

5 Piénsese en la infinidad de relaciones que mantienen entre sí los miembros de una sociedad: desde las relaciones comerciales o financieras entre empresas, las relaciones de amistad o parentesco entre individuos, las relaciones entre individuos y empresas, entre empresas e instituciones, etc. Se trata, en definitiva, de una maraña de redes superpuestas, entretreídas y difícilmente observables en su totalidad.

redes, aun siendo accesibles, han de ser un reflejo del vasto –e inabarcable– entramado de relaciones empresariales y, por extensión, de otros ámbitos de la economía. Es decir, han de ser una buena muestra del capital social. Finalmente, dado el amplio consenso acerca de la influencia que tiene la innovación sobre el conjunto de una economía,⁶ un estudio centrado en este aspecto puede resultar de gran interés en especial a la hora de observar el papel que el capital social desempeña en el desarrollo.

Los datos necesarios se han obtenido de la Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM). Concretamente, de los registros de patentes europeas presentadas en España entre 1978 (año en el que comienzan a registrarse estas patentes en España) y 2008. Con ellos, elaboramos una extensa y detallada base de datos capaz de desgajar, para cada patente, información exhaustiva acerca de las empresas e inventores que participaron en su elaboración.⁷ Posteriormente, identificamos a todas las empresas que colaboraron entre sí para patentar de forma que, uniendo esas colaboraciones, podemos obtener las redes de cooperación entre empresas innovadoras.

Siguiendo la metodología empleada por los trabajos de análisis de redes sociales (véase, por ejemplo Ter Wal y Boschma, 2007), se han elaborado las redes de empresas analizando las patentes conjuntas y los inventores comunes de la siguiente forma:

- **Nodos:** se han considerado como nodos de la red a las entidades que han registrado al menos una patente a su nombre. La mayoría de ellas son empresas, aunque también nos encontraremos con universidades, centros de investigación o incluso individuos particulares. En adelante, los denominaremos innovadores.
- **Vínculos:** cada vínculo de la red refleja una relación de colaboración entre dos innovadores. Se considera que existe un vínculo cuando se da al menos una de las siguientes situaciones: (1) relación directa entre nodos (cuando una patente ha sido registrada por más de un innovador, estos han debido de cooperar con el fin de desarrollar y patentar conjuntamente el producto) y (2) relación indirecta entre nodos (cuando un inventor ha trabajado en diferentes patentes para más de un innovador, se considera que existe un lazo de cooperación entre

6 Aunque existen ciertos matices, desde la publicación de la *Teoría del desarrollo económico* (Schumpeter, 1911), la relación entre la innovación y los procesos de desarrollo parece suficientemente justificada.

7 De cada patente se identifica en la base de datos la siguiente información: los solicitantes e inventores que han participado, las direcciones postales de cada uno de ellos, la relación de patentes en las que han participado, los productos patentados y las fechas de solicitud de la patente.

esos innovadores en el que el inventor común ejercerá como nexo de unión).⁸ En nuestras redes hemos incluido ambos tipos de relaciones indistintamente como los lazos entre los nodos.

• **Situación geográfica:** para localizar geográficamente a los nodos, no solo se han empleado las direcciones postales de los innovadores, sino también las de los inventores. Es por ello que algunos nodos pueden estar situados en más de una región. Esto se ha hecho así con el fin de recoger las relaciones de colaboración que se puedan dar entre filiales regionales de empresas cuya dirección registrada en la patente sea la de la casa matriz. De esta forma, se refleja mejor la realidad geográfica de muchas colaboraciones que, de otra forma, se situarían en las regiones donde mayoritariamente se localizan las casas matrices (Madrid y Barcelona, principalmente).

• **Evolución temporal:** se emplean las fechas de solicitud de patentes como referencia del momento en el que se produce la cooperación entre agentes. Así, tanto los nodos como los vínculos de una red pueden ir evolucionando con el tiempo, apareciendo y desapareciendo a medida que se vayan registrando nuevas patentes. A menudo conviene tener en cuenta periodos de tiempo que incluyan varios años ya que, aunque la patente se registre en un momento determinado, la relación de cooperación suele ser más duradera, abarcando tanto un tiempo antes, como un tiempo después. Por ello, hemos dividido el espectro temporal de nuestros datos en seis periodos de cinco años.⁹

Tras aplicar esta metodología, el resultado fue una gran red nacional de 8.215 innovadores conectados entre sí por 5.475 vínculos. Una vez trazada la red, separamos las tres redes regionales de mayor tamaño: Barcelona, Madrid y Valencia. Esto nos permite observar por separado sus características estructurales calculando, para cada una de ellas, las variables de red que miden las propiedades del capital social. Por ello, todas las variables de red se han calculado desde dos perspectivas: (1) una perspectiva nacional, empleando los datos de la red nacional, y (2) una perspectiva regional, empleando a las redes regionales por separado.

8 Aunque la colaboración directa refleja la forma más pura de cooperación en la innovación, esta modalidad no es completa, ya que deja de lado otras formas de cooperación innovativa también importantes (Ter Wal y Boschma, 2007).

9 La razón por la que se han elegido periodos de cinco años es porque esta división nos permite contar con datos suficientes en cada uno de estos periodos como para construir redes de colaboración entre innovadores (con periodos más cortos no se disponía de información suficiente para observar colaboraciones con las que elaborar redes). Además, al disponer de seis periodos diferentes, se puede observar adecuadamente la evolución de estas redes en diferentes momentos.

Con el fin de medir la influencia del capital social sobre los rendimientos de la innovación, llevamos a cabo un análisis estadístico que modela la relación entre una serie de variables de red asociadas a cada innovador en cada periodo (variables independientes) y el número de patentes que registrará cada innovador en el periodo siguiente (variable dependiente).

Respecto a la variable dependiente, empleamos datos de patentes por ser un indicador suficientemente fiable de los resultados de innovación en una economía (Griliches, 1990; Archibugi, 1992; Andersen, 2001). Como el objetivo es observar la forma en que determinadas propiedades de red influyen en los posteriores rendimientos de innovación, usamos la variable *Patentes futuras*_{*it*} que definimos como el número de patentes registradas por el innovador *i* en el año *t + 1*.

Las variables independientes se refieren a una serie de propiedades de red que miden las características estructurales del capital social. Concretamente, hemos seleccionado las siguientes:

En CG_{*it*}

Esta variable nos indica si durante el periodo *t*, el nodo *i*, forma parte del componente gigante (CG) de la red.¹⁰ Por tanto, toma el valor 1 si el nodo está conectado a dicho grupo y 0 si no está conectado.

Con ello medimos la posibilidad de que el innovador *i* tenga conexión con el mayor grupo de empresas innovadoras en una red determinada. Dado que el hecho de pertenecer a este grupo puede facilitar el acceso a información valiosa, así como ser una fuente de posibles colaboraciones, consideramos que los miembros del componente gigante mejorarán sus futuros resultados de innovación. Por tanto, estimamos que la variable En CG estará positivamente relacionada con nuestra variable dependiente.

10 El componente gigante es el grupo de nodos interconectados más numeroso de la red.

CG Proporción_t

Mide el porcentaje que representa, sobre el total de nodos de la red, el número de nodos que pertenecen al componente gigante durante el periodo t .

Refleja el nivel de importancia que el mayor grupo de innovadores tiene sobre el total de los miembros. Si este grupo tiene un mayor peso, entonces suponemos que habrá una mayor difusión de información tanto entre los miembros del componente como hacia fuera de dicho componente, gracias a los derrames de información. Además, estimamos que existirá una mayor facilidad de cooperar entre todos los innovadores. Por ello, esperamos que esta variable esté directamente relacionada con la variable dependiente del modelo.

CG Tamaño_t

Calcula el número de nodos incluidos en el componente gigante, lo cual, presenta el tamaño del mayor grupo de innovadores conectados. A medida que el tamaño del grupo aumenta, también aumentan la difusión de información y las posibilidades de colaboración, tanto entre innovadores pertenecientes al grupo como entre el resto de innovadores de la red. Ambos factores influirán positivamente en los rendimientos futuros de innovación.

Por esta razón, se espera que la variable CG Tamaño esté relacionada positivamente con la variable dependiente.

Densidad_t

La densidad de una red es el porcentaje de vínculos existentes sobre el total de vínculos posibles de la red.

Su cálculo se realiza de la siguiente forma:

$$Densidad_t = \frac{l}{\frac{n(n-1)}{2}}$$

Donde:

l : es el número de vínculos de la red.

n : es el número de nodos de la red

Con esta variable obtenemos información acerca del nivel de conexión de los nodos de una red. Así, en redes más densas, los nodos están mejor conectados entre ellos y disponen de más vías alternativas para entablar relaciones.

La densidad puede favorecer el desarrollo de las innovaciones ya que facilita la difusión de información y la hace más creíble. Por ello, esperamos que esté positivamente correlacionada con la variable *Patentes futuras*.

Centralización_t

Esta variable describe, en términos porcentuales, la similitud de una red a otra en forma de estrella con el mismo número de nodos.¹¹

Su cálculo se realiza de la siguiente forma:

$$\text{Centralización} = \frac{\sum^n [C(v^*) - C(v_i)]}{n - 2}$$

Donde:

n : es el número de nodos de la red.

$C(v_i) = \frac{\text{deg}(v_i)}{n-1}$ es la centralidad del nodo v_i .

$\text{deg}(v_i)$ es el grado del nodo v_i , es decir, el número de vínculos que tiene dicho nodo.

v^* es el nodo con mayor centralidad de grado de la red.

Esta variable representa la medida en la que las conexiones de una red están concentradas en un número reducido de nodos, lo cual se puede interpretar como el grado de equidad en los roles que desempeñan los innovadores.

Altos niveles de centralización aumentan la homogeneidad de la información que se transmite. Además, las redes descentralizadas hacen más difícil esconder eventuales comportamientos oportunistas, por lo que facilitan la cooperación entre agentes.

11 Una red en forma de estrella se caracteriza por tener un nodo central al cual se conectan el resto de nodos. Entre los nodos periféricos no existe ningún vínculo, por ello, el nodo central concentra todas las relaciones de la red.

Por estas dos razones, se espera que la variable *Centralización* esté negativamente correlacionada con nuestra variable dependiente.

Agrupamiento_t

Esta propiedad estudia el grado en el que una red está formada a su vez por diferentes grupos de nodos altamente vinculados entre sí.

El cálculo del coeficiente de agrupamiento se puede realizar a través de la media de los coeficientes de agrupamiento de cada nodo¹² o, simplemente, dividiendo el número total de triadas (tríos de nodos completamente conectados) entre el número de tríos de nodos que mantienen alguna conexión.

Esta variable puede afectar a los resultados de innovación debido a que los múltiples lazos entre los innovadores de cada *cluster* agilizan la circulación de información y fomentan la cooperación entre ellos.

Por tanto, se espera que nuestros modelos reflejen una correlación positiva entre la variable Agrupamiento y la variable dependiente.

Alcance_t

La variable *Alcance* refleja la distancia a la que se encuentran entre sí todos los nodos de una red. Se emplea para medir la cercanía estructural, de manera que a mayor valor de la variable, mayor cercanía estructural presentará la red.

Para calcularla se procede de la siguiente forma:

$$Reach_t = \frac{\left[\sum_n \sum_j \frac{1}{d_j} \right]}{n-1}$$

Donde:

d_j es la distancia mínima del nodo i al nodo j , cuando $i \neq j$

n es el número de nodos de la red

Como hemos visto antes, la cercanía estructural mejora los resultados de la

innovación porque permite a los innovadores tener un mejor acceso a la información disponible en la red y porque impulsa la cooperación entre ellos. Por lo tanto, esperamos que la variable *Alcance* esté positivamente correlacionada con *Patentes futuras*.

Mundo pequeño_t

Esta última variable independiente mide la capacidad de una red de mantener simultáneamente un fuerte agrupamiento y una elevada cercanía estructural. Se calcula como el producto de las dos anteriores variables:

Mundo pequeño = *Agrupamiento* x *Alcance*

La combinación de fuertes niveles de agrupamiento con grandes dosis de cercanía estructural tiene una influencia positiva sobre los resultados de innovación ya que potencia los beneficios que estas dos propiedades generan por separado. Por esta razón, esperamos que la variable *Mundo pequeño* muestre una correlación positiva con nuestra variable dependiente.

No obstante, la propensión a patentar puede variar con motivo de otros muchos factores que pueden resultar en una fuente de sesgo (Schilling y Phelps, 2007). Con el fin de incorporar estos efectos, se han incluido en el modelo las siguientes variables de control:

Patentes_t

Esta variable mide el número de patentes registradas por cada innovador en el periodo *t*.

Habitualmente, los innovadores que registran más patentes en el periodo actual tienden a patentar más durante el periodo siguiente. Por lo tanto, empleamos esta variable para controlar las posibles diferencias entre innovadores en la propensión a patentar, motivadas por la actividad innovadora previa.

Grado_t

La variable Grado mide el número de vínculos de cada nodo.

Al incluir esta variable en el modelo recogemos el posible efecto en la

propensión a patentar generado por un mayor nivel de actividad en la red en términos del número de vínculos de colaboración con otros innovadores.

Provincia_t

Con el fin de controlar las diferencias en la propensión a patentar que puedan ser motivadas por el hecho de situarse en una región o en otra, empleamos esta variable.

Concretamente, utilizamos las variables ficticias (variables *dummy*) *Provincia1* y *Provincia2* para que, al combinarlas, podamos determinar si el nodo se sitúa en Madrid, Barcelona o Valencia.¹³

Periodo_t

Por último, la evolución de factores macroeconómicos, políticos, legales, etc. también puede afectar a los resultados de innovación en una economía. Con el fin de recoger estos efectos sobre los registros de patentes, incluimos la variable *Periodo*.

Esta variable indica, por tanto, el periodo para el que se está realizando cada estimación y toma valores enteros entre el 1 y el 6, dependiendo del periodo que se considere.

Conviene tener en cuenta que una de las variables independientes (*En CG*) mide una característica individual de los nodos y, por ello, presenta valores diferentes para cada nodo. Sin embargo, el resto son medidas de la red en conjunto, así que cada una de ellas tomará el mismo valor para todos los nodos miembros de la red. Además, dado que las variables empleadas (excepto *Patentes*, *Provincia* y *Periodo*) se pueden calcular desde una perspectiva nacional y desde una regional, hemos podido aplicar nuestros modelos dos veces. La primera vez, empleando las variables regionales, lo que nos permite observar la influencia de la red regional en los resultados de innovación. La segunda, usando datos nacionales para reflejar la influencia de la red nacional española en la innovación de las empresas. Esta doble perspectiva admite comparar las influencias en el desarrollo del capital social en el ámbito regional con el capital social nacional.

13 El nodo se situará en Madrid cuando la variable *Provincia1* toma el valor 1. La localización en Valencia viene determinada cuando la variable *Provincia2* toma el valor 1. Finalmente, el nodo se situará en Barcelona cuando *Provincia1* y *Provincia2* tomen el valor 0.

Como hemos dicho, nuestra variable dependiente es el número de patentes registradas por cada innovador. Se trata de una variable de recuento o de conteo, que toma únicamente valores enteros no negativos y que presenta sobredispersión. Para este tipo de datos, una alternativa al modelo de Poisson es el modelo logit ordenado que, asumiendo una distribución binomial en vez de una normal, permite recoger la sobredispersión (Agresti, 1996).

El modelo que estimamos presenta la siguiente configuración general:

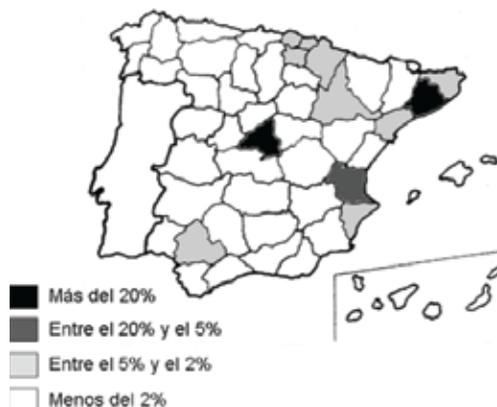
Patentes futuras_{it} = *f*(*Agrupamiento_p*, *Alcance_p*, *Mundo pequeño_p*, *En CG_p*, *Densidad_p*, *Centralización_p*, *CG Proporción_p*, *CG Tamaño_p*, *Patentes_p*, *Grado_p*, *Provincia_p*, *Periodo_p*)

Combinando esas variables construimos cuatro variaciones del modelo general. Aplicamos cada una de estas variaciones, dos veces: una primera con los valores regionales de cada variable y otra segunda con los valores nacionales.

5. Resultados: capital social y desarrollo en las redes de innovación españolas

Lo primero que descubrimos al analizar nuestros datos es una enorme concentración de la actividad innovadora en un reducido número de regiones. Esta concentración es, de hecho, una de las principales características del sistema español de innovación (Fundación Cotec, 2010). Así, las provincias de Barcelona y Madrid aglutinan la mayor parte de la producción de patentes entre 1978 y 2008 al registrar, respectivamente, un 31,5 y un 23,6 por ciento de las patentes españolas. Como se observa en el Mapa 1, las otras regiones que destacan por su actividad innovadora se sitúan en la costa mediterránea (Valencia, Alicante, Tarragona y Gerona), el norte del país (Guipúzcoa, Navarra, Zaragoza, Vizcaya y Álava) y solo una de ellas en el sur (Sevilla), quedando el resto prácticamente al margen de las actividades de innovación. Esta distribución territorial coincide con la especialización productiva clásica de la estructura económica española, según la cual el centro, norte y costa mediterránea del país concentran los principales núcleos de actividades industriales y de servicios, mientras que el resto de regiones se especializan en actividades de agricultura y, por lo tanto, su actividad innovadora resulta muy reducida.

Mapa 1. Distribución territorial de la producción de patentes europeas en España
(% sobre el total de patentes registradas en España).



Fuente: Elaboración propia

Cuando analizamos la evolución de la producción de patentes observamos un crecimiento moderado hasta 1997, año en el que la actividad innovadora comienza a crecer significativamente hasta alcanzar en el último periodo una cifra de 5.992 patentes en España. El crecimiento es especialmente importante durante estos años en las provincias de Barcelona y Madrid, situándose Valencia persistentemente por detrás de estas dos regiones.

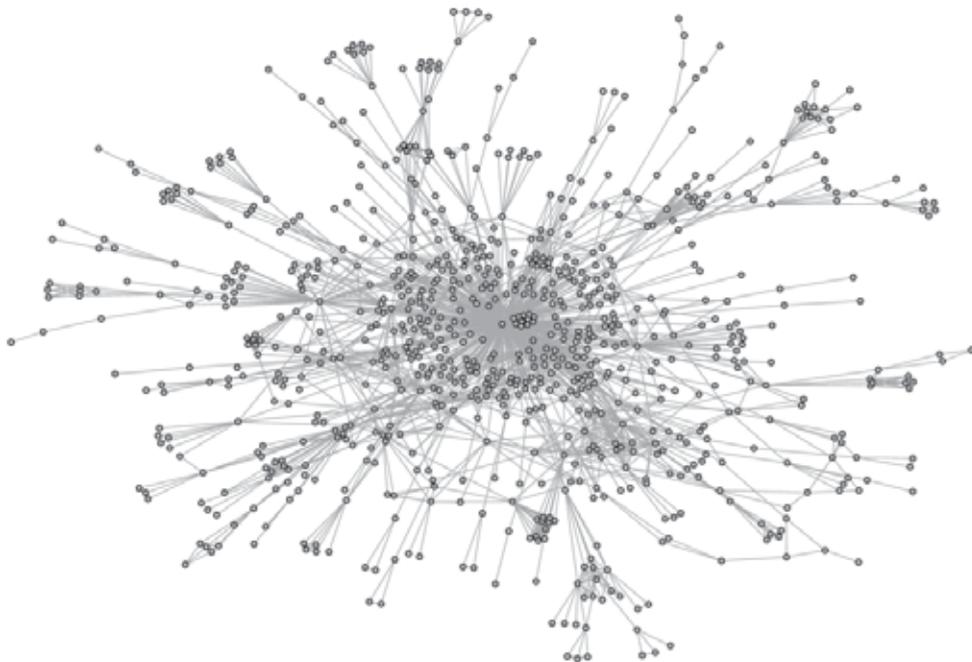
Cuadro 2. Evolución de la producción de patentes europeas en España.

	1978-82	1983-87	1988-92	1993-97	1998-02	2003-08	Total
España	120	397	1.001	1.773	3.141	5.992	12.424
Barcelona	52	171	408	458	844	1.681	3.614
Madrid	14	109	223	419	638	1.186	2.589
Valencia	1	14	34	99	217	394	759

Fuente: Elaboración propia

Empleando adecuadamente estos datos de patentes, podemos construir la red de innovación en España (Gráfico 2) y las redes de Barcelona, Madrid y Valencia (Gráficos 3, 4 y 5). Para cada una de estas redes calculamos diferentes parámetros que se identifican con las propiedades estructurales del capital social. En el Cuadro 3 presentamos esta información.

Gráfico 2. Componente gigante de la red nacional de innovación.



Nota: este gráfico representa el grupo más numeroso de nodos interconectados –componente gigante– en la red española de innovadores. Sus nodos son innovadores y sus vínculos representan relaciones de colaboración para la innovación que tuvieron lugar entre 1978 y 2008. Este componente aglutina al 10,37 por ciento de los innovadores en España.

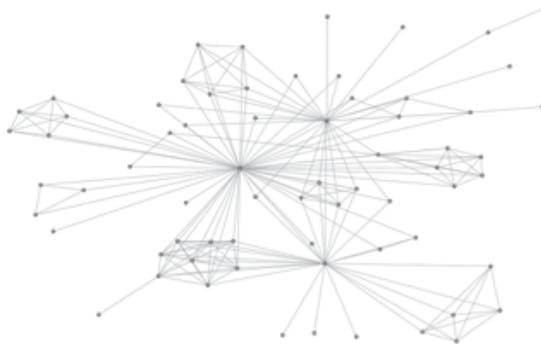
Gráfico 3. Componente gigante de la red de Barcelona.



Gráfico 4. Componente gigante de la red de Madrid.



Gráfico 5. Componente gigante de la red de Valencia.



Nota: estos tres gráficos presentan los componentes gigantes de las redes de Barcelona, Madrid y Valencia. Sus nodos son innovadores situados en cada una de dichas provincias y sus vínculos representan colaboraciones de innovación que tuvieron lugar entre 1978 y 2008. Se puede observar a simple vista cómo la red de Barcelona está más expandida y menos centralizada que las redes de Madrid y Valencia.

Cuadro 3. Propiedades estructurales de las redes de innovación en España.

		España	Barcelona	Madrid	Valencia
Tamaño	Nodos	8.215	2.459	1.614	604
	Vínculos	5.475	1.558	1.114	458
Componente gigante	Nodos	852	208	278	67
	% del total	10,37	8,46	17,22	11,09
Segundo componente	Nodos	17	16	10	11
	% del total	0,21	0,65	0,62	1,82
Aislados	Nodos	4.139	1.203	811	300
	% del total	50,38	48,92	50,25	49,67
Densidad (%)		0.02	0.05	0.09	0.25
Grado	Media	1,33	1,27	1,38	1,51
	Desv. Típica	4,44	2,33	5,25	3,24
Centralización		0.04	0.02	0.12	0.08
Coeficiente de agrupamiento		0.90	0.91	0.89	0.94
Diámetro ^(a)		11	12	9	5
Distancia media ^(b)		3.76	3.72	2.72	2.07
Distancia media en el comp. Gigante ^(c)		3.79	3.87	2.74	2.20
Alcance medio		ND	0,00	0,01	0,01
Mundo pequeño, indicador I ^(d)		ND	0,00	0,01	0,01
Mundo pequeño, indicador II ^(e)		0.24	0,24	0,33	0,45

Notas:

- (a) Distancia máxima entre un par cualquiera de nodos.
- (b) Media aritmética de las distancias entre todos los pares de nodos
- (c) Media aritmética de las distancias entre todos los pares de nodos del componente gigante
- (d) Coeficiente de agrupamiento x Alcance medio
- (e) Coeficiente de agrupamiento / Distancia media

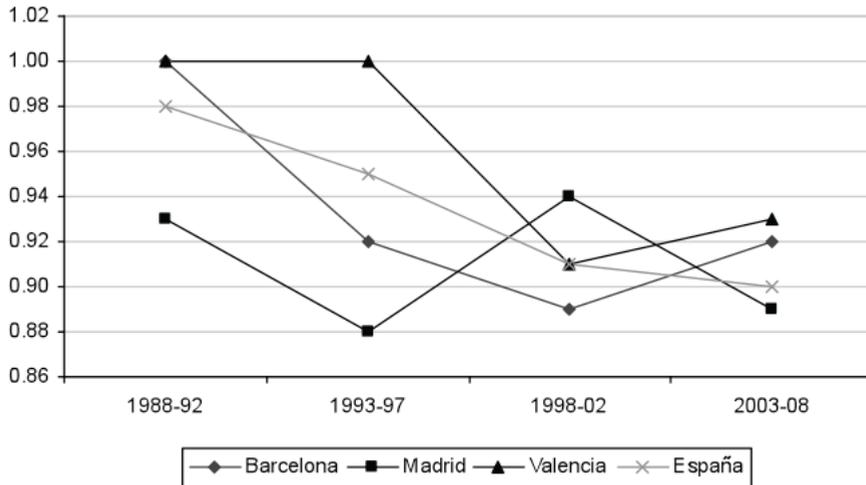
Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, en lo que respecta a las propiedades de conectividad, se observan significativas diferencias entre las distintas redes, lo que nos permite afirmar que la manera en la que los agentes innovadores están conectados varía entre las regiones españolas. Por un lado, la red de Barcelona (la de mayor tamaño) tiene una mejor conectividad en términos de nodos aislados al ser la que menos aislados tiene proporcionalmente; no obstante, el peso de su componente gigante es menor y la densidad es la más reducida. En el otro extremo, Madrid y Valencia muestran mayores densidades, un componente gigante de gran peso (más del 17 y del 11 por ciento respectivamente) junto con un gran número de nodos aislados. Aparte de las diferencias regionales, las reducidas densidades y el gran número de nodos aislados de todas las redes son una muestra de que su capital social no vincula en exceso a los innovadores en actividades de colaboración y aun a día de hoy se sigue innovando de forma aislada.

En lo que respecta a la propiedad de descentralización, descubrimos que la red de Madrid presenta una distribución bastante desigual en el grado de sus nodos (número de vínculos por nodo), mientras que la centralización es muy elevada. Por otro lado, la red de Barcelona aparece con una distribución de grado más equitativa y una menor centralización. Esta diferencia nos indica que en Madrid la mayor parte de las relaciones están concentradas en un número reducido de innovadores centrales que aglutinan muchas conexiones y por los que pasa la mayor parte de las colaboraciones para la innovación. En el otro extremo, Barcelona presenta un mapa de relaciones sociales más equitativamente distribuido y, por tanto, más descentralizado y diversificado.

Posteriormente, en cuanto a la propiedad de agrupamiento, se observa una cierta similitud en las redes españolas. Entre todas ellas, la de Valencia muestra mayor coeficiente de agrupamiento. Además, analizando la evolución del agrupamiento de las redes, se puede observar que, a pesar de las diferencias y variaciones, la tendencia general desde 1992 ha sido la de ir reduciendo los niveles de agrupamiento (Gráfico 6). Esto nos permite afirmar que el capital social en las redes españolas tiende cada vez más a una configuración de las relaciones menos agrupada en *clusters* separados de innovadores.

Gráfico 6 . Evolución del coeficiente de agrupamiento medio.

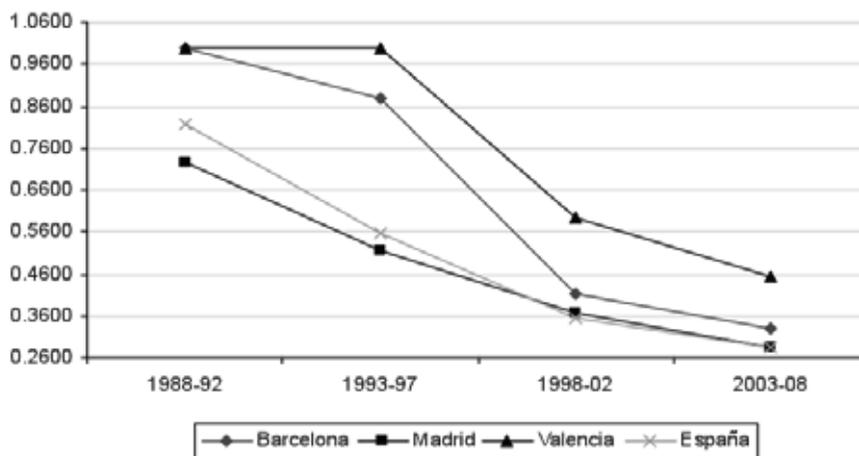


Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la propiedad de cercanía estructural, los datos muestran una mayor cercanía en las redes de Madrid y Valencia en comparación con Barcelona, lo que señala que esta última red está más expandida mientras que las de Madrid y Valencia son redes más compactas, en las que los nodos están a menos pasos unos de otros. Este hecho está en gran parte motivado por los mayores niveles de centralización que presentan las redes valenciana y madrileña. En ellas, los nodos centrales, además de aglutinar una gran cantidad de vínculos, sirven como conectores entre otros pares de nodos de forma que reducen sensiblemente la distancia media y aumentan así la cercanía estructural de la red. En el caso de Barcelona, la mayor descentralización, genera una estructura de red más expandida.

Por último, en lo referente a las medidas relacionadas con la propiedad de mundo pequeño, podemos observar un mayor valor por parte de la red de Valencia. Esto quiere decir que la estructura de la red valenciana mantiene mejor el agrupamiento y la cercanía estructural. Más allá de esto, al estudiar la evolución de estos valores, se observa, desde 1992, una clara tendencia hacia el alejamiento de la estructura de mundo pequeño en todas las redes españolas. Esto sugiere que en la innovación española, el aumento del tamaño de las redes ha llevado aparejado una reducción del agrupamiento y un aumento de las distancias entre nodos, lo que, necesariamente ha influido negativamente en su estructura de mundo pequeño.

Gráfico 7. Evolución del Mundo pequeño, indicador II.



Fuente: Elaboración propia.

Una vez descritas las propiedades estructurales de las redes, pasamos a estudiar su influencia en los resultados de innovación de las empresas, para lo cual empleamos las cuatro variaciones del modelo descrito previamente.

Tras aplicar los modelos, obtenemos 385 observaciones, esto es, encontramos 385 nodos que mantienen al menos una relación para la innovación en dos periodos consecutivos como mínimo. Las variables seleccionadas en cada variación del modelo y los resultados obtenidos aparecen recogidos en el Cuadro 4. Tanto la Chi cuadrado (entre 126 y 134) como el valor de p (0,0000) y el del pseudo-R cuadrado¹⁴ indican que todos los modelos son estadísticamente significativos en conjunto.

De los resultados obtenidos en nuestras variables podemos realizar la siguiente lectura:

En primer lugar, las variables *Agrupamiento*, *Alcance*, *Mundo pequeño* y *Densidad* no son significativas en ninguno de los modelos. Esto nos sugiere que, al menos en el caso de España, dichas características de red no afectan a los resultados de innovación de las empresas.

No obstante, encontramos interesantes resultados en lo que respecta al resto de variables. En primer lugar, descubrimos importantes diferencias en algunas variables

¹⁴ Se usa aquí el pseudo-R cuadrado ya que no existe un equivalente directo del R cuadrado para este tipo de modelos.

entre los valores nacionales y los regionales. Por ejemplo, el coeficiente para la variable *En CG* es significativo en los modelos 1 y 2 y altamente significativo en los modelos 3 y 4. Sin embargo, esto sucede solo cuando se emplean las variables de la red nacional y no cuando se consideran exclusivamente las redes regionales. Todo ello nos permite concluir que, dado que el coeficiente es positivo, la conexión al mayor grupo de nodos de la red nacional facilita significativamente los resultados de innovación, aunque en el ámbito regional este factor es irrelevante.

En cuanto a la centralización, observamos que la variable de la red regional es significativa con coeficiente negativo en los modelos 1 y 2; en el modelo 3, el coeficiente regional es altamente significativo mientras que el nacional es solo marginalmente significativo; en el modelo 4 el coeficiente nacional resulta marginalmente significativo. Estos resultados se pueden interpretar de la siguiente forma: el nivel de descentralización de las redes facilita los procesos de innovación, no obstante, esta característica tiene más importancia para el caso de la red regional que para el de la red nacional de innovadores.

Respecto a la variable *CG Tamaño* descubrimos que únicamente en el modelo 4 resulta ser marginalmente significativa en el ámbito nacional. Dicho resultado nos sugiere que cuanto mayor sea el número de nodos conectados en el componente gigante de la red nacional, mejor serán los resultados de innovación de todos los nodos de la red (tanto de los nodos conectados a este componente, como del resto de los nodos de la red).

Finalmente, observando los resultados de la variable *CG Proporción*, descubrimos que su coeficiente para la red regional es, en el modelo 3, positivo y estadísticamente significativo. En el caso de la red nacional, su coeficiente es solo marginalmente significativo. Lo cual implica que una mayor proporción de nodos en el componente gigante favorece la innovación especialmente cuando se trata de la red regional.

Cuadro 4. Resultados de los modelos logit ordenados.

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
	Coef.	Des. Tip.	Coef.	Des. Tip.	Coef.	Des. Tip.	Coef.	Des. Tip.
Variables independientes								
Agrupamiento	-0.622	0.426	-0.588	0.490	-0.632	0.427	-0.634	0.426
Alcance	19.825	20.038	22.211	26.448	26.094	20.276	20.092	20.070
En CG	-0.125	0.602	-0.138	0.609	-0.277	0.606	-0.136	0.602
Densidad	32.987	34.614	33.059	34.675	-44.441	46.245	33.708	35.190
Centralización	-14.486 *	6.185	-14.500 *	6.189	-59.727 **	19.357	-21.481	11.641
Mundo pequeño			-3.574	25.792		62.329		-169.233 +
CG Proporción				-30.282		42.724 *		0.024
CG Tamaño						17.118		0.046 +
				106.830				0.024
Variables de control								
Patentes	0.221 **	0.031	0.221 **	0.031	0.222 **	0.031	0.221 **	0.031
Crede	0.249	0.148	0.245	0.151	0.235	0.149	0.246	0.148
Provincia 1	0.621	0.297	0.621 *	0.297	0.692 *	0.295	0.698 *	0.316
Provincia 2	-0.261	0.489	-0.257	0.490	-0.203	0.476	0.024	0.639
Periodo	0.304 *	0.130	0.305 *	0.130	0.242	0.128	0.188	0.208
				0.167		0.253		0.112
Validez de los modelos								
Log Likelihood	-716.8753	-717.3763	-716.8657	-717.2584	-713.8512	-715.5323	-716.6188	-715.5323
Número de obs.	385	385	385	385	385	385	385	385
LR chi2 (10)	127.70	126.70	127.72	126.93	133.75	130.39	128.21	130.39
Prob > chi2	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Pseudo R2	0.0818	0.0811	0.0818	0.0813	0.0857	0.0835	0.0821	0.0835

+ p < 0.06
 * p < 0.05
 ** p < 0.01

Fuente: elaboración propia.

6. Conclusiones

El capital social presente en las relaciones entre agentes influye en el desarrollo a través de una reducción en los costes de transacción. Esta reducción aparece debido a dos motivos: primero, porque se facilita la difusión de información entre los agentes interconectados y, segundo, porque se impulsa la adopción de soluciones cooperativas.

Para la medición del capital social, se puede emplear el análisis de redes con el fin identificar una serie variables que influyan positivamente en el rendimiento de los miembros de la red. Concretamente, hemos encontrado cinco tipos de propiedades estructurales que favorecen la difusión de información y la cooperación entre agentes: (1) conectividad, (2) descentralización, (3) agrupamiento, (4) cercanía estructural y (5) mundo pequeño. Estas propiedades se pueden identificar con el capital social.

Para medir estas características en la economía española, trazamos las redes de innovación empleando datos de patentes europeas y obtenemos la red nacional y las redes regionales de Barcelona, Madrid y Valencia. En ellas observamos algunas diferencias estructurales que reflejan la diversidad del capital social presente en las redes de innovación.

En primer lugar, en lo que respecta a la conectividad, destaca el hecho de que Barcelona tiene menos nodos aislados aunque el peso de su componente gigante y su densidad son menores que en el resto de las redes españolas. En el otro extremo, las redes de Valencia y especialmente la de Madrid, presentan una gran proporción de nodos aislados junto con un importante peso de su componente gigante. Estos hechos muestran la distinta conectividad de dichas redes: Barcelona, más homogénea y equitativamente distribuida, frente a Madrid y Valencia, más concentradas en un grupo de nodos altamente conectados.

En cuanto a la descentralización, también se observan dos modelos: por un lado la red nacional y la madrileña están muy poco descentralizadas, es decir, se asemejan más a una red en forma de estrella, reflejando una estructura de capital social donde la mayor parte de las relaciones entre innovadores pasa por un reducido número de nodos que aglutinan muchas conexiones. Por otro lado, Barcelona es la que mayores niveles de descentralización muestra, reflejo de su estructura expandida y su capital social más equitativo y homogéneamente repartido entre nodos.

En referencia a la cercanía estructural, la estructura de red de Barcelona –más expandida– provoca que sus nodos se encuentren a mayor distancia unos de otros que en el caso de las redes de Madrid y Valencia, donde parece haber una mayor cercanía entre nodos, dadas sus estructuras compactas y centralizadas.

Finalmente, respecto al agrupamiento y al mundo pequeño, la red valenciana es la que muestra unos niveles mayores en estos dos parámetros. No obstante, la tendencia general refleja una progresiva reducción de estas dos variables en todas las redes españolas a medida que pasa el tiempo, lo que nos indica que el capital social, con el crecimiento de las relaciones, va perdiendo en agrupamiento y en mundo pequeño.

Al analizar la influencia que estas cinco propiedades han tenido en los resultados de innovación de las empresas –y, por ende, en el desarrollo español– podemos comprobar cómo el capital social ha facilitado los procesos de innovación de diferentes formas.

Lo más destacable es, quizás, el distinto papel que desempeñan las redes regionales frente a las redes nacionales. En cuanto a la red nacional, es decir, el capital social nacional, parece ser el hecho de pertenecer al componente gigante el factor que mayor influencia tiene en la innovación. Cuando existe al menos un vínculo de cooperación con ese grupo de actores nacionales, entonces los rendimientos de la innovación mejoran sensiblemente al permitir el acceso a información de gran valor y poder cooperar con otros innovadores de gran importancia. Por otro lado, aunque con resultados menos significativos, el número de actores pertenecientes al componente gigante ha demostrado tener una influencia positiva en los resultados de todos los nodos de la red nacional. Pese a que el efecto es leve, este hecho nos podría sugerir la existencia de derrames en el capital social nacional que revierten en todos los agentes, independientemente de su pertenencia al gran componente.

La red regional, es decir, el capital social entre agentes regionales, impulsa el desarrollo cuando sus relaciones son descentralizadas, aparecen múltiples actores alternativos y sus conexiones están homogéneamente distribuidas. La influencia de esta estructura en los rendimientos de innovación parece justificarse al permitir la difusión de información más diversa, más rica y menos redundante que la que circula en redes altamente centralizadas. Además, la estructura descentralizada fomenta la cooperación entre los actores regionales, impulsando así nuevas innovaciones.

Finalmente, las redes regionales favorecen los resultados cuando tienen una elevada proporción de nodos en su componente gigante. Esta medida de la conectividad influye positivamente en todos los miembros de la red regional pero no en los de la red

nacional, lo que nos sugiere que los derrames de información motivados por esta variable se dan en el ámbito regional y no en el nacional.

Nuestros modelos no presentan efectos significativos del agrupamiento, la cercanía estructural, la densidad y el mundo pequeño sobre los resultados de la innovación. Por ello concluimos que, a diferencia de otros estudios (Uzzi y Spiro, 2005; Schilling y Phelps, 2007), en el caso español, no parece existir relación entre dichas propiedades y los rendimientos de los agentes.

No obstante, los demás resultados ponen de manifiesto la relevancia del papel que desempeña el capital social en el desarrollo. Señalando, además, la manera en que algunas de sus propiedades estructurales facilitan los procesos de innovación.

Referencias bibliográficas y documentales

- Agresti, A. (1996). *An Introduction to Categorical Data Analysis*. John Wiley, New York.
- Andersen, B. *Technological Change and the Evolution of Corporate Innovation. The Structure of Patenting, 1880-1990*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Archibugi, D. (1992). "Patenting as an Indicator of Technological Innovation: a Review". *Science and Public Policy*, vol. 19, no. 6.
- Boschma, R. A. (2004). "Social Capital and Regional Development: an Empirical Analysis of the Third Italy". En Boschma, R. A., Kloosterman, R. (ed.), *Learning from clusters. A critical assessment*, Springer Verlag, Dordrecht.
- Burt, R. (2000). "The Network Structure of Social Sapital". *Research in Organizational Behavior*, vol. 22.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge.
- Durlauf, S. N. (2002). "The Empirics of Social Capital: Some Skeptical Thoughts". *The World Bank Publications*, Washington.
- Durlauf, S. N. y Fafchamps, M. (2004). "Social Capital". *The Centre for The Study of African Economies Working Paper Series*, n. 214, The Berkeley Economic Press.
- Fleming, L., King, C. y Juda, A. (2007). "Small Worlds and Regional Innovation". *Organization Science*, vol. 18.
- Fritsch, M. y Kauffeld-Monz, M. (2008). "The Impact of Network Structure on Knowledge Transfer: An Application of Social Network Analysis in the Context of Regional

- Innovation Networks". *Jena Economic Research Papers*, Jena.
- Fukuyama, F. (1999). "Social Capital and Civil Society". Artículo preparado para la *IMF Conference on Second Generation Reforms*, noviembre de 1999, IMF Institute and the Fiscal Affairs Department, Washington.
- Fundación Cotec (2010). "Informe Cotec 2010". *Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica*, Madrid.
- Granovetter, M. (1973). "The Strength of Weak Ties". *American Journal of Sociology*, vol. 78.
- Griliches, Z. (1990). "Patent Statistics as Economic Indicators: A Survey". *Journal of Economic Literature*, vol. 28.
- Grootaert, C. (1998). "Social Capital: The Missing Link?". *The World Bank Social Capital Thematic Group*.
- Hanifan, L. J. (1916). "The Rural School Community Centre". *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, n. 67.
- Lin, N. (2005). "A Network Theory of Social Capital". En Castiglione, D.; Van Deth, J. y Wolleb, G. (ed.) *Handbook on Social Capital*, Oxford University Press, Oxford.
- Molina, J. L. (2001). *El análisis de redes sociales. Una introducción*. Edicions Bellaterra, Barcelona
- Monge, M., Hartwich, F. y Halgin, D. (2008). "How Change Agents and Social Capital Influence the Adoption of Innovations among Small Farmers. Evidence from Social Networks in Rural Bolivia". *International Food Policy Research Institute*, Washington.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Putnam, R. (ed.) (2003). *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Galaxia Gutenberg, Círculo de lectores, Barcelona.
- Sabatini, F. (2005). "Social Capital as Social Networks. A New Framework for Measurement". *Sapienza University of Rome*, Department of Public Economics, Working paper no. 83.
- Sabatini, F. (2006). "The Empirics of Social Capital and Economic Development: A Critical Perspective". *Fondazione Eni Enrico Mattei*.
- Schilling, M. A. y Phelps, C. C. (2007). "Interfirm Collaboration Networks: The Impact of Small World Connectivity on Firm Innovation". *Management Science*, vol. 53, no. 7.
- Schumpeter, J. (1980) [1911]. *The Theory of Economic Development. An Inquiry Into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle*, Oxford University Press, Oxford.

- Ter Wal, A. L. J y Boschma, R. A. (2007). "Applying Social Network Analysis in Economic Geography: Framing Some Key Analytic Issues". Utrecht University, Department of Economic Geography, Working Paper.
- Ter Wal, A. (2008). "Cluster Emergence and Network Evolution: A Longitudinal Analysis of the Inventor Network in Sophia-Antipolis". Working paper: Urban and Regional Research Centre (URU) - Section of Economic Geography Utrecht University, Utrecht.
- Uzzi, B. y Spiro, J. (2005). "Collaboration and Creativity: The Small World Problem". *AJS*, vol. 111 n. 2.
- Watts, D. (1999). "Networks, Dynamics and the Small World Phenomenon". En *American Journal of Sociology*, vol. 105, no.2.
- Watts, D. y Strogatz, S. (1998). "Collective Dynamics of 'Small-World' Networks". *Nature*, vol. 398.
- Woolcock, M. y Narayan, D. (2000). "Social Capital: Implications for Development Theory". *The World Bank Research Observer*, no. 15.

Resumen

El objetivo central del presente capítulo consiste en señalar la conexión positiva que existe entre la calidad institucional y el crecimiento económico. Además, se sostiene como hipótesis que un mayor crecimiento económico es condición necesaria para salir del subdesarrollo y de aquí la importancia de las instituciones. El capítulo destaca, a través de la revisión exhaustiva de documentos de investigación clásicos y actuales, el círculo virtuoso creado por instituciones creíbles y sólidas. Las instituciones tanto formales como informales representan el telón de fondo sobre el cual operan otros elementos impulsores del crecimiento tales como la inversión, la calidad de la mano de obra, las habilidades empresariales, la innovación, las políticas sectoriales, entre otros. A nivel empírico, el capítulo aborda el caso mexicano, se exhiben las bajas tasas de crecimiento económico del país y de sus regiones, fenómeno asociado a una serie de males sociales tales como el desempleo, la informalidad, la pobreza, la migración ilegal y la inseguridad. En su parte final se explica desde una perspectiva institucional la economía política del estancamiento económico, lo que permite recomendar estrategias para corregir el deterioro de la economía mexicana.

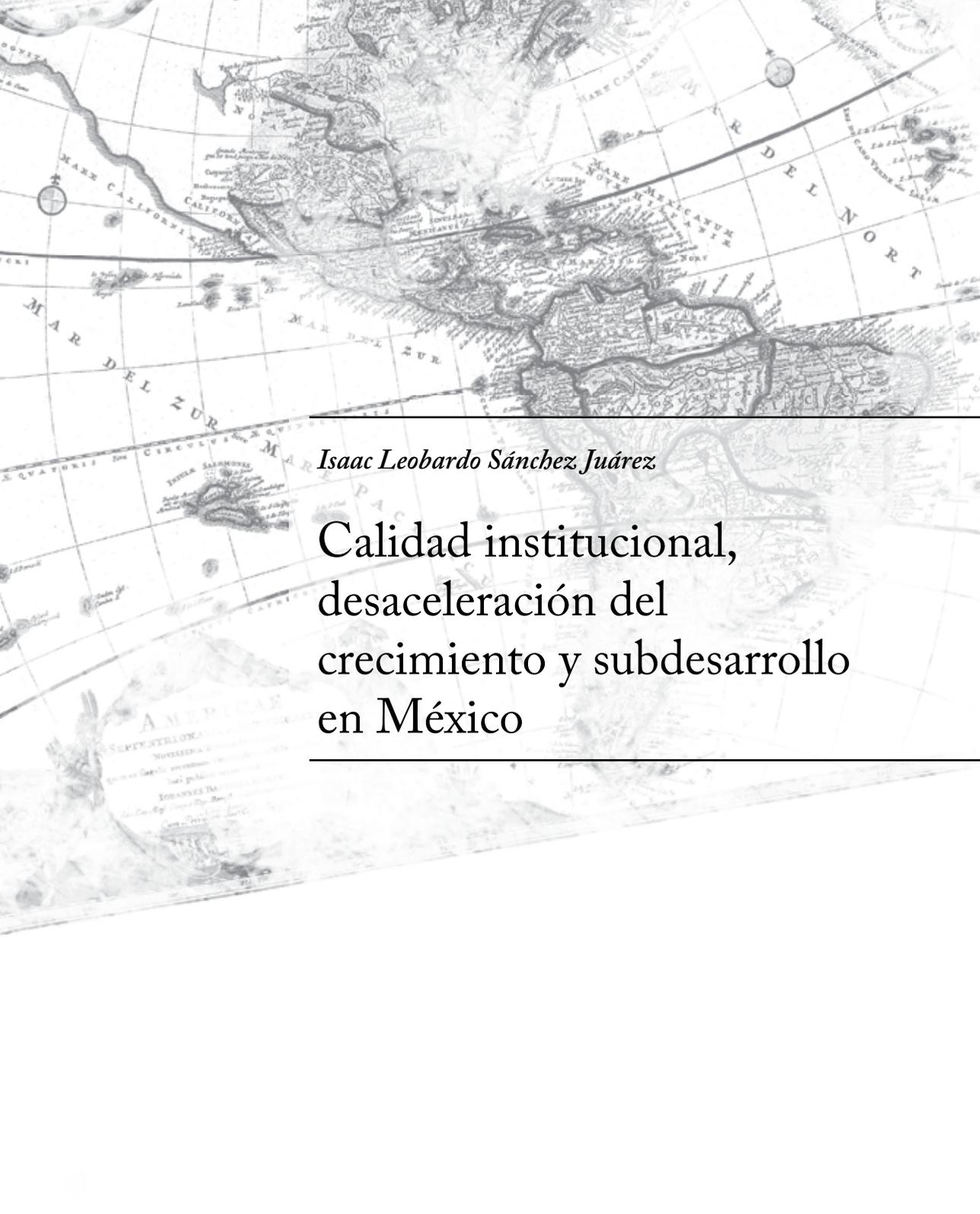
Palabras clave: Instituciones, desaceleración del crecimiento, subdesarrollo, México.

Abstract

The main objective of this chapter is to indicate the positive connection between the institutional quality and economic growth. In addition, hypothesize that increased economic growth is a necessary condition to emerge from underdevelopment and hence the importance of institutions. Chapter highlights, through an exhaustive review of contemporary and classics research papers, the virtuous circle created by credible and solid institutions. The formal and informal institutions are the basis on which to operate other drivers of growth such as investment, quality of workmanship, entrepreneurial skills, innovation, sectoral policies, among others. At the empirical level, the chapter addresses the case of Mexico, exhibit low rates of economic growth in the country and its regions, a phenomenon associated with a variety of social ills such as unemployment, informality, poverty, illegal migration and crime. In its final part is explained from an institutional perspective the political economy of economic stagnation, it allow recommend strategies to reverse the deterioration of the Mexican economy.

Keywords: Institutions, economic slowdown, underdevelopment, Mexico.

JEL: O17, O40, P48.



Isaac Leobardo Sánchez Juárez

Calidad institucional, desaceleración del crecimiento y subdesarrollo en México

“How do we account for the persistence of poverty in the midst of plenty? If we knew the sources of plenty, why don't poor countries simply adopt policies that make for plenty? ... We must create incentives for people to invest in more efficient technology, increase their skills, and organize efficient markets. Such incentives are embodied in institutions.”

North (2000)

1. Introducción

Para lograr que una región supere la condición de subdesarrollo se requiere de una gran cantidad de factores actuando en el tiempo de forma armónica, en este sentido, las instituciones son piezas fundamentales del cambio. Con buenas instituciones es posible mejorar sensiblemente las condiciones de vida de la población. En este capítulo se expondrá detenidamente el rol de las instituciones para mejorar el crecimiento económico y en consecuencia colaborar al desarrollo.

Al igual que en los otros capítulos, en este se considera que el desarrollo es un proceso complejo de transformación, de origen exógeno-endógeno, que puede ser inducido, de carácter cualitativo-cuantitativo, mediante el cual grupos sociales, unidades económicas y territorios adquieren cualidades que los potencia y habilita para alcanzar una mejor condición o situación más favorable que se traduce en un mayor ingreso y bienestar.

A partir de la definición destaca el papel de las instituciones. A reserva de la discusión conceptual presentada en la primera sección, se puede comenzar indicando que el entorno institucional formal está determinado por el marco legal y administrativo dentro del cual los individuos, las empresas y los gobiernos interactúan para generar ingreso y bienestar en la economía. Alternativamente, para North (1993), las instituciones se definen como cualquier restricción socialmente impuesta sobre el comportamiento humano.

Aún más, las instituciones constituyen el plano simbólico de las organizaciones; son conjuntos de reglas, escritas o informales, que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en organizaciones sociales como la familia, la escuela y demás áreas institucionalizadas estructuradas de la vida organizacional: la política, la economía, la religión, las comunicaciones, la información y el ocio (North, 1990; Hollingsworth, 2005; Portes, 2007).

Como habrá ocasión de resumir en la segunda sección del capítulo, la calidad de las instituciones tiene una fuerte influencia sobre la competitividad y el crecimiento.

Afecta las decisiones de inversión y la organización de la producción y juega un papel clave en la forma en la cual las sociedades distribuyen los beneficios y los costos de desarrollar estrategias y políticas. Por ejemplo, como lo demostrara de Soto (2001), los propietarios de la tierra, accionistas corporativos, poseedores de patentes o agentes creadores tienen pocos incentivos para invertir en la mejora y mantenimiento de su propiedad si sus derechos como propietarios no se encuentran garantizados; de esta forma, no existe inversión privada sin ella crecimiento y sin éste se reducen las posibilidades de desarrollo en una región.

Por cierto, el rol de las instituciones va más allá del marco legal. La actitud de los gobiernos hacia los mercados, las libertades y la eficiencia de su operación son en extremo relevantes: la burocracia excesiva, sobre-regulación, corrupción, deshonestidad en los contratos públicos, falta de transparencia, integridad y la dependencia política de los sistemas judiciales, imponen costos económicos significativos a los negocios y retrasan el proceso de desarrollo económico.

Dado que las instituciones afectan las funciones de producción de una economía y por tanto su frontera de posibilidades, al modificar el orden institucional es preciso tenerlo en cuenta; de particular interés en toda reforma es el método para hacer cumplir los derechos de propiedad y los contratos. Ya que existen ciertos casos en los cuales los contratos son aplicables por sí mismos, pero otros en los cuales se necesita de una tercera parte que los haga cumplir, usualmente el gobierno. El problema radica en asegurar que la parte que se encarga de hacer respetar las leyes no actúe en su propio beneficio en lugar de aplicar imparcialmente los términos del contrato (Díaz-Bautista, 2003; 31-32).

Por otro lado, aunque la literatura se ha enfocado principalmente en las instituciones públicas, las instituciones privadas son también un elemento importante en el proceso de creación de bienestar. La reciente crisis global puso de manifiesto, junto con numerosos escándalos corporativos, la necesidad de la contabilidad y reportes realizados con transparencia para evitar fraudes y malos manejos, fortalecer la gobernanza y mantener la confianza de los inversionistas y consumidores (Sala-i-Martin, 2010; 4).

Una economía es eficiente cuando está plagada de empresas cuya operación es honesta, cuando los administradores acatan los principios éticos vigentes en los contratos gubernamentales, con otras empresas y con el público (Shleifer y Vishny, 1997 y Zingales, 1998). La transparencia del sector privado es indispensable para hacer buenos negocios y puede ser alcanzada por medio del uso de estándares internacionales que obligan a realizar auditorías y aseguran el acceso a la información de manera oportuna (Kaufmann y Vishwanath, 2001).

Como se indicó al inicio, el objetivo principal de este capítulo consiste en evidenciar la conexión positiva existente entre un adecuado marco institucional y el crecimiento económico de una región. Se hace una revisión teórica y empírica de la literatura existente en torno a estas dos variables del desarrollo y se utiliza el marco teórico existente para explicar las causas de las bajas tasas de crecimiento económico en México y sus regiones, lo que da pie a una serie de recomendaciones que hacen de las instituciones el eje central.

En función de lo anterior, el capítulo se estructuró en cinco secciones. En la primera se discute la importancia de las instituciones, se define ampliamente lo que se entiende por ellas y se les clasifica. En la segunda se analiza su vínculo con el crecimiento económico y se resume una parte de la literatura empírica reciente. En la tercera sección se exhibe el deterioro de la economía mexicana, específicamente las bajas tasas de crecimiento económico. En función de las dos anteriores, en la cuarta se realiza una explicación institucional del fracaso económico mexicano de los últimos años. Finalmente, se exponen algunos elementos a tomar en cuenta para superar el estado actual de estancamiento económico, poniendo especial énfasis en el rol de las instituciones, piezas clave para la superación del subdesarrollo.

2. Instituciones: definiciones, interpretaciones y clasificación

Las instituciones son quizás uno de los factores más importantes para entender el desarrollo de las sociedades. Es por ello que es necesario definir las con la mayor precisión posible, ya que de lo contrario se estaría trabajando sobre una base poco clara. De hecho la teoría institucional tiene diferentes enfoques y aproximaciones. La teoría institucional no se ha desarrollado como un cuerpo homogéneo, sino como un enfoque multidisciplinario, con variaciones en cuanto al concepto de instituciones según la escuela.

Aunque a partir de los trabajos de Douglas North y Joseph Stiglitz se popularizó su estudio en economía, la teoría institucional estaba presente desde mucho antes en los trabajos de sociólogos, psicólogos y antropólogos. Es por ello que no existe una única definición de instituciones. De acuerdo con Suárez (2008; 40), se pueden destacar cuatro ejes que engloban las principales aportaciones teórico conceptuales de las instituciones: 1) el de análisis y origen de las instituciones, con énfasis en el proceso cognitivo, relacionado con el proceso mental y sensorial interno en los humanos, el cual puede incluir los pensamientos, sensaciones y percepciones que son determinantes para explicar por qué

un ser humano actúa de tal o cual forma (Hayek, 2004 [1952]; Loasby, 1999 y Hodgson 1988); 2) el cultural, que se refiere a los hábitos, patrones de comportamiento, rutinas, reglas y convenciones que se transmiten a lo largo del tiempo, al delinear la acción de los individuos y establecer una ruta para su interacción (Merton 1936, 1968); 3) el organizativo, enfocado a la interacción de unos individuos con otros, lo que da como resultado una dinámica propia (Simon 1991; Nelson y Winter, 1982); y 4) el formal, que tiene que ver con las instituciones en cuerpos jurídicos perfectamente identificables como leyes, códigos, normas, entre otros (Coase, 1937; North, 1993, 2005; Williamson 1998).

La teoría de los costos de transacción propuesta por Coase (1937) concibe a las instituciones como las reglas del juego en una sociedad, limitaciones que dan forma a la interacción humana y que constituyen la estructura de incentivos en el intercambio político, económico y social. Como seguidor de esta teoría, North (1993), hace una distinción entre normas formales (leyes, reglamentos, etcétera) e informales (tradiciones, patrones de cultura, normas de comportamiento), destacando su importancia para crear incentivos relacionados con el respeto a los derechos de propiedad y disminución de costos de transacción¹.

En principio, hay instituciones formales que son reconocidas y autorizadas por el Estado, pero son organizadas y mantienen una estrecha relación con la acción social, ello es porque las actividades económicas están incrustadas en estructuras sociopolíticas que determinan su papel y funcionamiento en asuntos sociales y políticos, y a la vez éstos influyen en la actividad económica y determinan los límites dentro los cuales el mercado funciona [Gilpin, 2001; 423, citado por Suárez (2008; 42)].

Al hablar de instituciones, tanto el Estado como el mercado son importantes, la evidencia internacional indica que se requiere de una dosis adecuada de ambos, según la condiciones del contexto regional en cuestión. Abandonando posiciones extremas, se tiene que reconocer que el Estado puede ayudar a reducir la incertidumbre inherente al cambio económico, coordinar nuevos arreglos y darle sustento a cambios institucionales con políticas específicas; también tiene la capacidad para legalizar o cuando menos

1 En Meyer (2001) se encuentra una aplicación de este enfoque para analizar la forma en la que se dio la integración de Europa del Este a la economía capitalista de mercado. Respecto a las instituciones formales e informales, en Keefer y Shirley (2000) se hace una detallada exposición. Steer y Sen (2010) encuentran que para el caso de Vietnam, no importando la debilidad de las instituciones formales, las empresas toman riesgos basadas en instituciones informales que se desprenden de relaciones personales y redes, lo que a la postre conduce a un mayor crecimiento económico. Por otro lado, para Hodgson (2006; 18), la idea de dividir entre instituciones formales e informales es falsa, ya que las instituciones formales siempre dependen de reglas no asociadas a un marco legal y normas implícitas para operar.

dar apoyo implícito a los nuevos derechos de propiedad y a las nuevas relaciones de poder; con ello se otorga realidad institucional a la nueva estructura de coordinación. Así, el Estado y el mercado se complementan por medio de interrelaciones entre una matriz de instituciones y convenciones [Burlamaqui, *et al*, 2001; 293, citado por Suárez (2008; 42)].

Para Hodgson (2006; 2) una institución es una organización social en donde mediante la tradición, la costumbre y el cuerpo legal se tiende a crear patrones de comportamiento durables y rutinarios; para este autor las instituciones son sistemas establecidos y generales de reglas sociales que estructuran la interacción social². Las instituciones tanto restringen como permiten el comportamiento. La existencia de reglas implica restricciones; sin embargo, dado que una restricción puede abrir posibilidades: permite elecciones y acciones que de otra forma no serían posibles. Por ejemplo, las reglas del lenguaje permiten comunicarnos; las reglas del tráfico permiten que los flujos sean más fáciles y seguros; el Estado de Derecho puede incrementar la seguridad personal. La regulación no siempre es la antítesis de la libertad, de hecho en ocasiones puede ser su mejor aliada.

Adicional a lo anterior, Hodgson (2006; 17-18) propone cinco definiciones que se encuentran asociadas con la que aquí interesa. La primera es la de *estructuras sociales* que incluye el conjunto de relaciones sociales, abarcando todos los episodios sin reglas y las instituciones sociales. La segunda son las *reglas*, las cuales se transmiten socialmente en base a la tradición o bien por disposiciones normativas. La tercera son las *convenciones*, consideradas como casos particulares de las reglas institucionales. La cuarta son las *organizaciones*, instituciones especiales que involucran (a) un criterio para establecer sus límites y un criterio para distinguir a los que son o no miembros, (b) principios de soberanía para saber quien está al mando y (c) cadenas de comando que delinean responsabilidades dentro de la organización. La quinta es la *habituación*, entendida como el mecanismo psicológico por medio del cual los individuos se involucran en comportamientos previamente adoptados o adquiridos.

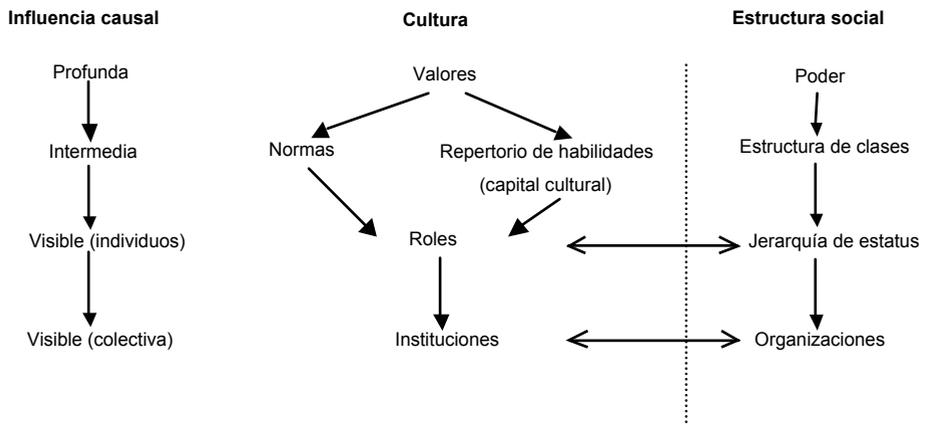
Para Portes (2007; 483), las organizaciones, económicas y de otro tipo son lo que los actores sociales normalmente habitan en el curso rutinario de sus vidas, y éstas incorporan las manifestaciones más visibles de la estructuras implícitas de poder. Las instituciones constituyen el plano simbólico de las organizaciones; son conjuntos de reglas escritas o informales, que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en

2 Knight (1992; 2) define de forma similar a las instituciones como un conjunto de reglas que estructuran las interacciones sociales en formas particulares. No obstante, existe un debate dentro de la nueva economía institucional en relación a si las instituciones deben ser consideradas como equilibrios, normas o reglas (Aoki, 2001; Crawford y Ostrom, 1995).

organizaciones sociales como la familia, la escuela y demás áreas institucionalmente estructuradas de la vida.

La definición propuesta por Portes (2007) se basa en la creencia de que en lugar de tener una versión *thin* (diluida) de las instituciones, se debe tener una versión *thick* (densa) de las mismas, para conocer lo que realmente ocurre en la sociedad. Los siguientes son los elementos que cree se deben considerar: 1) una distinción entre esfera simbólica y realidad material; 2) una comprensión del carácter jerárquico de ambas esferas; 3) una identificación de los conceptos que las conectan y 4) una teoría del cambio social (véase figura 1).

Figura 1. Elementos de la vida social: instituciones.



Fuente: Portes (2007; 482)

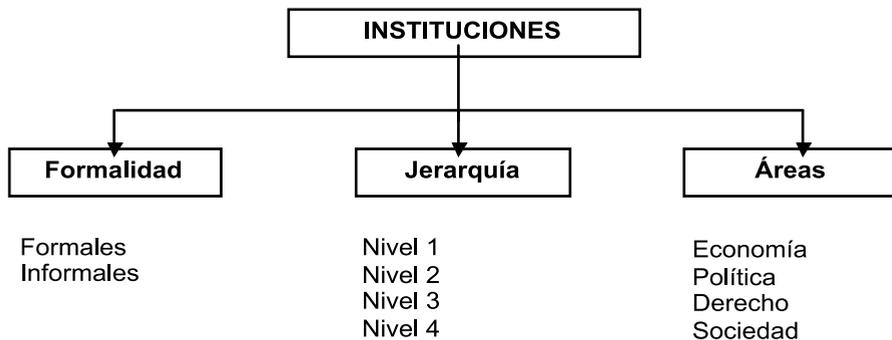
De acuerdo con la figura 1, todos los elementos clave de la vida social, tanto los que restringen como los que permiten, están relacionados y se influyen mutuamente, pero las flechas se usan con moderación en este diagrama para resaltar su distinción analítica. Sólo se incluyen dos flechas dobles horizontales que unen las esferas de la cultura y de la estructura social en el nivel individual (el rol y el estatus) y en el nivel colectivo (instituciones y organizaciones) (Portes, 2007; 482-483).

No hay duda de que las instituciones importan, pero están sujetas al problema del "encaje social": el hecho de que las interacciones entre las personas que las instituciones tratan de guiar afectan, a su vez, a estas instituciones. Es por ello que las metas

formales y las jerarquías organizativas prescritas llegan a diferir del funcionamiento real de las organizaciones. Cuando falta esta separación analítica, así como la comprensión de que las instituciones y organizaciones fluyen de los niveles más profundos de la vida social, todo se convierte en una masa indiferenciada donde el reconocimiento de que el “contexto importa” produce, a lo sumo, estudios de caso y en el peor escenario razonamientos circulares (Portes, 2007; 483).

Lo indicado hasta el momento da cuenta de la complejidad involucrada en el estudio de las instituciones, en aras de clarificar su importancia como promotoras del bienestar social y particularmente entender su impacto positivo en el crecimiento económico, se clasifica a las instituciones en tres grupos dependiendo de su: 1) grado de formalidad, 2) diferentes niveles de jerarquía y 3) el área de análisis³ (véase la figura 2).

Figura 2. Diferentes formas de clasificar a las instituciones.



Fuente: Elaborado a parti de Jüting (2003; 14)

2.1 Grado de formalidad

De acuerdo con North (1990), las instituciones incluyen cualquier forma de restricción que los seres humanos diseñan para dar forma a la interacción humana. Estas restricciones incluyen tanto lo que los individuos tienen prohibido hacer como las condiciones

³ Propuesta tomada de Jüting (2003; 11-32).

bajo las cuales pueden relajar las normas. En otras palabras, son un marco dentro del cual toma lugar la interacción humana. Las instituciones consisten de reglas formales, así como códigos de conducta, producto de la tradición, que complementan dichas reglas. Las reglas formales y limitaciones se componen de: a) constituciones, leyes, derechos de propiedad, estatutos, reglamentos, derechos comunes y regulaciones y b) características de ejecución (sanciones). Producto de la coordinación constante de la interacción humana, las reglas informales son: a) extensiones, elaboraciones y modificaciones de las reglas formales; b) normas socialmente sancionadas de comportamiento (costumbres tabúes y tradiciones) y c) estándares de conducta reforzados internamente.

Las personas, tanto en los países de elevado desarrollo como en los pobres, confían en las instituciones informales para facilitar las transacciones, pero esas instituciones son relativamente más importantes en los últimos, donde las instituciones formales están poco desarrolladas⁴. Las personas pobres en los países en desarrollo están a menudo mal atendidas por las limitadas instituciones formales disponibles. En los países y regiones pobres en particular, las personas resuelven los problemas de información y cumplimiento de los convenios sin hacer uso de los sistemas públicos legales formales (World Bank, 2002).

La importancia que tienen las restricciones informales queda en evidencia al observar que las mismas reglas formales y/o constituciones impuestas sobre diferentes sociedades producen diferentes resultados. Un cambio institucional abrupto, tal como una revolución o conquista militar produce diferentes resultados. Pero lo más relevante es la persistencia de muchos aspectos de una sociedad a pesar de cambios totales en las reglas formales. Aunque las reglas formales pueden cambiar de un momento a otro, debido a decisiones políticas o judiciales, las normas informales consagradas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta pueden no modificarse o hacerlo muy lentamente.

Las instituciones informales o normas en las que pequeños grupos de base comunitaria confían tienden a apoyar un conjunto menos diverso de actividades que las instituciones formales legales. Conforme los países se desarrollan, el número y rango de socios con los que los participantes del mercado interactúan se incrementa y las transacciones de mercado se vuelven más complicadas, demandando más instituciones formales. Idealmente, las instituciones formales e informales deberían de complementarse.

⁴ Este parece ser el caso de la economía mexicana, la cual recientemente ha mejorado la calidad de sus instituciones, pero todavía lejos del ideal marcado por las economías más ricas y desarrolladas del mundo. Lo anterior se expone en detalle en la cuarta sección a través del uso de un índice de calidad institucional.

2.2 Diferentes niveles de jerarquía

Una forma alternativa de clasificación de las instituciones es la que ofrece Williamson (2000). Él propone un esquema de clasificación basado en diferentes niveles de jerarquía. Los diferentes niveles institucionales se presentan en el tabla 1, por cierto, los mismos no son excluyentes, de hecho están interconectados. Los niveles superiores imponen restricciones sobre los inferiores y existe una retroalimentación de los niveles inferiores con los superiores.

Tabla 1. Diferentes formas de clasificar a las instituciones.

Nivel	Ejemplo	Frecuencia de cambio	Efecto
Instituciones relacionadas con la estructura social de la sociedad (Nivel 1)	Principalmente instituciones informales, tales como normas sociales, costumbres. Exógenas	Horizonte de largo plazo pero pueden cambiar en tiempos de crisis o shocks	Definen la forma como se conduce una sociedad
Instituciones relacionadas con las reglas del juego (Nivel 2)	Principalmente reglas formales que definen los derechos de propiedad y el sistema judicial. Exógenas o endógenas.	Horizonte de largo plazo (10 a 100 años)	Definen el entorno institucional
Instituciones relacionadas con la interpretación del juego (Nivel 3)	Reglas que definen la estructura de gobernanza privada de un país y las relaciones contractuales. Endógenas.	A mediano plazo (1 a 10 años)	Conducen a la construcción de organizaciones
Instituciones relacionadas con los mecanismos de asignación (Nivel 4)	Reglas relacionadas con la asignación de recursos. Endógenas.	A corto plazo	Ajustan los precios y productos, alinea los incentivos

Fuente: Elaborado a partir de Williamson (2000; 597)

Las instituciones del nivel 1 están localizadas en el nivel social de arraigo. Normas sociales, costumbres, tradiciones, entre otras, están localizadas en este nivel. Estas tradiciones a menudo llevan muchos siglos, son generalmente informales y

pueden considerarse como exógenas al sistema económico. Este nivel es de la máxima importancia para las personas viviendo en países en desarrollo, donde los otros niveles (2-4) están parcialmente establecidos o no funcionan apropiadamente. Aunque las instituciones en principio nunca son estáticas y podrían cambiar en respuesta a nuevas oportunidades económicas o crisis, la ruta del cambio en este nivel es sumamente lenta o puede no llegar a darse nunca. El propósito de estas instituciones consiste en definir la forma en la que la sociedad se regula a sí misma. Muchas de las transacciones realizadas son reguladas por las expectativas, las cuales se basan en creencias e identidades. Aunque no existe un mecanismo formal de ejecución, el compromiso de las instituciones informales es usualmente fuerte. La falta de respeto a ciertos valores, tradiciones y normas puede resultar en sanciones económicas y sociales.

Las instituciones del nivel 1 ejercen cierta influencia en el diseño de los derechos de propiedad (instituciones del nivel 2). Si, como normal general en una sociedad, un cierto ingreso mínimo se garantiza para cada miembro, la organización colectiva de los derechos de propiedad prevalecerá dejando a un lado los mercados privados con intercambios libres.

El nivel 2 de las instituciones se relaciona con las reglas del juego. Su principal propósito consiste en definir y hacer cumplir los derechos de propiedad. La mayor parte de ellas son instituciones formales tales como convenciones o leyes; aunque también existen ejemplos de instituciones informales, *e.g.* las reglas que limitan el acceso a los recursos naturales, que no necesariamente están escritas, pero son respetadas y por lo tanto caben en esta categoría. En contraste a las instituciones descritas en el nivel 1, el horizonte de tiempo de cambio potencial es más corto. Sin embargo, usualmente el cambio toma entre 10 y 100 años. Junto con las reglas del juego en el sentido de Williamson (2000), la forma en la que el juego se desarrolla es igualmente importante. Para definir y ejecutar los derechos de propiedad se requiere de un sistema legal que los defina y leyes para hacerlos respetar.

Las instituciones relacionadas con la gobernanza se clasifican como de nivel 3. Estas instituciones arreglan y remodelan los incentivos, por lo tanto construyen la estructura de gobernanza de una sociedad y conducen al diseño de organizaciones específicas, como gobiernos locales o nacionales, agencias estatales, organizaciones no gubernamentales, entre otras. El tiempo que transcurre para el cambio y la reorganización de las transacciones entre las estructuras de gobernanza se estima que varía entre unos cuantos años a una década. Aunque este nivel está influenciado por los niveles 1 y 2, los diferentes canales de retroalimentación y enlace no están claros.

Finalmente, las instituciones del nivel 4 definen la extensión sobre la cual ocurren los ajustes a través de precios o cantidades y determinan el mecanismo de asignación de recursos. Ejemplos de este tipo de instituciones son las reglas que se cambian fácilmente y tienen un impacto sobre la asignación de recursos, el empleo, el sistema de seguridad social, entre otros.

Esta clasificación ayuda a entender el cambio institucional y el impacto de las instituciones sobre los resultados, en el caso que aquí interesa, permite determinar cual es el canal por medio del cual la calidad instituciones afecta de forma positiva el crecimiento económico y por ende el desarrollo de una región.

1.3 Área de análisis

Finalmente, una tercera alternativa usada en la literatura para clasificar a las instituciones consiste en diferenciar entre varias áreas de análisis. Las cuatro categorías más comúnmente encontradas en la literatura son: instituciones económicas, instituciones políticas, instituciones legales e instituciones sociales.

Bajo la concepción de instituciones económicas, usualmente los autores colocan a las reglas que definen la producción, la asignación y distribución de bienes y servicios, incluyendo a los mercados (Bowles, 1998). Los estudios de las instituciones políticas usualmente emplean variables que proveen detalles acerca de las elecciones, reglas electorales, tipos de sistemas políticos, composición partidista de la oposición y los gobiernos, medidas de los pesos y contrapesos y la estabilidad política (Beck, *et al*, 2002). Los estudios relacionados con la ley y las instituciones se refieren al tipo de sistemas legales, la definición y cumplimiento de los derechos de propiedad y su origen legal. Finalmente, los estudios sobre las instituciones sociales usualmente cubren las reglas que tienen que ver con el acceso a la salud, educación y los sistemas de seguridad social, los cuales facilitan la relación entre los actores económicos.

2. Instituciones y crecimiento económico: la literatura empírica

En los últimos años ha habido una explosión de estudios econométricos sobre los determinantes del desarrollo económico y el crecimiento⁵, debido en parte a la falta de capacidad explicativa de los modelos de desarrollo económico tradicionales y en parte a la creciente disponibilidad de datos. Estos estudios buscan determinantes adicionales a los que eran clásicos en economía, como el ahorro, la inversión y el cambio tecnológico.

Luego de la aparición del famoso libro de Douglas North sobre las instituciones y el desarrollo económico en 1990, del fracaso de las políticas de ajuste estructural de los ochenta y los noventa, y de la contrastación de las tesis de North con la evidencia empírica, el nuevo paradigma es que las instituciones son la clave del desarrollo económico de las regiones.

Como se expondrá en esta sección, la mayor parte de trabajos de carácter empírico realizados en los últimos años demuestran que las instituciones formales⁶ (leyes) y las informales (cultura) se influyen mutuamente, y que ambas determinan los incentivos para invertir e innovar, así como los costos de transacción y, por lo tanto, el desarrollo económico (Bandeira, 2009; 359).

Figura 3. Como afectan las instituciones el crecimiento.



Fuente: Modificado a partir de Jüting, 2003; 20.

5 Durlauf, et al (2005) contabilizan 145 determinantes potenciales que se analizan en la literatura económica.

6 Los trabajos econométricos que intentan demostrar que las instituciones formales son la causa fundamental del desarrollo se pueden dividir en dos grupos. El primero argumenta que el factor clave para el desarrollo son las instituciones políticas que promueven el "buen gobierno". El segundo argumenta que las instituciones económicas formales que protegen los derechos de propiedad privada son las principales responsables del crecimiento económico (Bandeira, 2009; 356).

El crecimiento económico es una de las condiciones necesarias para lograr un mayor desarrollo, y de acuerdo con la literatura, éste se alcanza cuando las instituciones tanto formales como informales promueven directamente una mayor productividad de los factores de la producción e indirectamente a través de incrementos en la inversión tanto física como blanda, mayores intercambios comerciales, aumento del acervo de capital social, mejoras en el diseño de las políticas públicas y la creación de un entorno de estabilidad en el cual los actores realizan sus actividades de producción, distribución y consumo con la mayor certidumbre posible.

En la tabla 2 se resumen los trabajos revisados, lo que da cuenta de la importancia que tienen las instituciones para el crecimiento económico⁷. La literatura reciente se ha concentrado en el impacto que tienen las instituciones, generalmente entendidas como reglas formales e informales y regulaciones que gobiernan la actividad económica, incluyendo los impuestos, regulaciones legales, libertades políticas, religión, e infraestructura (democracia, autoritarismo, entre otros) sobre el crecimiento económico.

Las correlaciones entre el desarrollo institucional y el crecimiento realizadas con datos de países proveen evidencia en el sentido de que un mayor crecimiento económico a largo plazo se consigue elevando la calidad de los contratos, mejorando el cumplimiento de la ley, incrementando la protección a los derechos de propiedad privada, mejorando la burocracia, fortaleciendo la democracia y elevando los niveles de confianza.

La revisión realizada permite determinar, entre otras cosas, que se requiere precisar los mecanismos a través de los cuales las instituciones juegan un rol en la determinación del desarrollo y explorar la heterogeneidad institucional basados en micro datos, ya que la mayoría únicamente indican la relación existente entre el crecimiento económico y la calidad institucional sin explicar con claridad los mecanismos de transmisión⁸.

En lo particular, la exploración de la literatura con respecto al impacto de las instituciones en el crecimiento económico conduce a las siguientes conclusiones: 1) a pesar de las dificultades teóricas, a nivel empírico existe un cierto consenso en la forma de definir a las instituciones; 2) la mayor parte de trabajos consideran que el principal canal por medio del cual la calidad institucional mejora el desarrollo es por medio de un mayor crecimiento económico; 3) existe un desacuerdo relativo en relación a la importancia de los diferentes tipos de instituciones; y 4) como se mencionó antes, existe preocupación en torno a los canales y métodos de influencia de las instituciones.

7 En Savoia, et al (2010) se resume la literatura teórica y empírica que analiza el efecto que tiene la inequidad económica y política sobre las instituciones. Desde su punto de vista, las sociedades que son desiguales desarrollan instituciones ineficientes. Por lo tanto, para estos autores, si las instituciones impactan positivamente el crecimiento económico, primero deben reducirse las desigualdades.

8 En este sentido, Pande y Udry (2006) y Casson, et al (2010), se dan a la tarea de avanzar en el análisis de los mecanismos por medio de los cuales la calidad institucional se transforma en un mayor crecimiento económico.

Tabla 2. Evidencia empírica del impacto de las instituciones sobre el desarrollo.

Autor/Año	Medida de instituciones	Variable dependiente	Hallazgos
Knack y Keefer (1995)	Dos índices que miden la calidad de los servicios institucionales (ICRG y BERI) ^a	Inversión y crecimiento	Las instituciones que protegen los derechos son cruciales para el crecimiento y la inversión. Cuando utilizan el factor institucionales en las regresiones de convergencia, encuentran evidencia de convergencia entre países.
Campos y Nugent (1998)	Índice compuesto y comparativo de desarrollo institucional (CIID) ^b	Crecimiento PIB	El índice permite explicar las variaciones en la tasa de crecimiento del ingreso per cápita entre países a lo largo del tiempo. La característica central y relevante de las instituciones es que da a los agentes voz en el sistema, lo que incrementa la apropiación de los beneficios o bien reduce el comportamiento de búsqueda de rentas. Los resultados enfatizan un nexo entre el desarrollo institucional y el crecimiento de los ingresos per cápita a través de la formación de capital humano.
Gaviria, <i>et al</i> (2000)	Instituciones para el manejo de conflictos	Crecimiento PIB	El artículo encuentra evidencia de la pronta recuperación de las economías a choques exógenos cuando cuentan con altos niveles de restricciones políticas y niveles intermedios de particularismo político.
Aron (2000)	Calidad de las instituciones económicas públicas y privadas	Crecimiento PIB	Las variables que capturan el desempeño y calidad de las instituciones formales e informales son las variables institucionales adecuadas que deben ser incluidas en las regresiones de inversión y crecimiento económico. La calidad de las instituciones tiene un impacto positivo sobre el crecimiento económico ya que incrementa la inversión.
Frey y Stutzer (2000)	Índice de derechos democráticos y un índice de la extensión de la autonomía local.	Felicidad económica	Su investigación encuentra para el caso suizo que los factores institucionales tienen un impacto sobre la felicidad. La existencia de facilidades para participar en diferentes iniciativas, así como en cargos de gobierno, levantan la moral de las personas y las hace más felices.

Continúa...

Autor/Año	Medida de instituciones	Variable dependiente	Hallazgos
Meyer (2001)	Índice de construcción institucional	IED	Encuentra que para economías en transición en el Este de Europa, el progreso institucional incrementa la preferencia de los inversionistas por la internacionalización y favorece la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED).
Feng (2001)	Índice de libertad política	Inversión	Para el caso de países en desarrollo el trabajo demuestra que las libertades políticas tienen un impacto sobre la inversión y por tanto sobre el crecimiento económico.
Rodrik, et al (2002)	Rating de calidad institucional con relación a los derechos de propiedad y el cumplimiento de las leyes	Ingreso per cápita	Las instituciones son uno de los factores más importantes que explican el crecimiento de los ingresos per cápita. La calidad de las instituciones tiene un efecto positivo y significativo sobre la integración y ésta sobre los ingresos.
Beck, et al (2002)	Orígenes legales	Desarrollo financiero	El componente exógeno de los indicadores de adaptabilidad al sistema legal explican las diferencias entre países en el desarrollo de la intermediación financiera, desarrollo en el mercado de valores y la protección a los derechos de propiedad privada.
Dollar y Kraay (2003)	Calidad institucional, medida con un índice que captura el respeto a la ley	Comercio y crecimiento	Las regresiones de sección cruzada entre países del logaritmo del ingreso per cápita sobre las variables de comercio y calidad institucional informan poco acerca de su importancia en el largo plazo porque existe una alta correlación entre las mismas. En cambio, las regresiones de cambios en las tasas de crecimiento por décadas sobre cambios en el comercio y la calidad institucional proveen evidencia de la importancia del comercio para el crecimiento y de las mejoras en las instituciones.
Sachs (2003)	Índice de calidad institucional	Ingreso per cápita	La transmisión de malaria se encuentra fuertemente afectada por las condiciones ecológicas que son afectadas por el nivel de ingreso per cápita después de controlar por la calidad de las instituciones. El artículo propone usar un modelo más completo de desarrollo que vaya más allá de los tests simples que se aplican en la literatura, para incluir las interacciones entre instituciones, políticas y geografía.

Continúa...

Autor/Año	Medida de instituciones	Variable dependiente	Hallazgos
Díaz-Bautista (2003)	Índice de corrupción	Crecimiento PIB	La variable de corrupción se correlaciona negativamente con el crecimiento económico, lo que sugiere un efecto nocivo en el crecimiento del ingreso per cápita en el territorio mexicano. Por cada 100 pesos que se incrementa el ingreso per cápita, por lo menos uno de ellos es dedicado para actividades de corrupción dentro de la tramitología burocrática de México.
Hsiao y Shen (2003)	Índice de ausencia de corrupción	IED	Los flujos de Inversión Extranjera Directa determinan el crecimiento económico y ésta se relaciona positivamente con una mayor apertura y ausencia de corrupción.
Durham (2004)	Instituciones relacionadas con la organización del trabajo, capital y el Estado	Crecimiento PIB Inversión	Pocos datos apoyan la idea de que las variables relacionadas con la organización del Estado, incluyendo el federalismo fiscal y el tipo de régimen fiscal afectan el desempeño macroeconómico.
Bulte, <i>et al</i> (2005)	Índice de Estado de Derecho Índice de efectividad gubernamental	Crecimiento PIB	Aunque encontraron poca evidencia para confirmar un enlace directo entre los recursos naturales y la prosperidad económica, encontraron un enlace indirecto que opera a través de la calidad institucional. Además, existen significativas diferencias en los efectos que tienen los recursos sobre diferentes medidas de calidad institucional.
Bates (2006)	Dos índices de calidad institucional (ICRG y CPIA ^c)	Crecimiento PIB	Los gobiernos cuyas dotaciones políticas y económicas los predisponen a elegir las mejores políticas tienden a asegurar altas tasas de crecimiento económico.
Pande y Udry (2006)	Protección contra el riesgo de expropiación	Crecimiento PIB	El crecimiento económico es mucho más elevado en aquellos países que tienen una elevada calidad en sus instituciones, en donde se cumple la ley, se respetan los derechos de propiedad, se mejora la burocracia de los gobiernos centrales, se incrementa el nivel de democracia y existen altos niveles de confianza.

Continúa...

Autor/Año	Medida de instituciones	Variable dependiente	Hallazgos
Wallace y Latcheva (2006)	Índice construido a partir de una encuesta	Ingresos de los hogares	La economía informal es una opción en los países considerados en la muestra para incrementar los ingresos de los hogares, pero una mayor participación en este sector se asocia con la pérdida de confianza en las instituciones públicas y un incremento de la percepción de corrupción. Por lo tanto, las actividades que tienen lugar fuera de la ley conducen a la pérdida de confianza en las instituciones formales.
Lee y Kim (2008)	Índice construido a partir del proyecto Policy IV	Crecimiento PIB	Los resultados sugieren que nuevas variables de política, tales como la tecnología, la educación media superior, así como las instituciones, son determinantes del crecimiento económico de largo plazo. Adicional a esto, los autores encuentran que la educación secundaria y las instituciones son importantes para los grupos de bajos ingresos.
Steer y Sen (2010)	Índice de instituciones construido sobre la base de encuestas	Administración del riesgo	Los resultados de su trabajo sugieren que en el caso de Vietnam las empresas corren riesgos a pesar de la debilidad de las instituciones formales, ya que usan las instituciones informales. Con lo que las instituciones informales son un importante mecanismo de administración del riesgo.
Yasar, et al (2010)	Índice Heritage Foundation	Desempeño empresarial	Encuentran una relación positiva y significativa entre el desempeño de las empresas y la percepción de protección a los derechos de propiedad.
Weiss y Rosenblatt (2010)	Índice de transparencia gubernamental	Crecimiento PIB	Su análisis, realizado entre los estados de México, no encuentra relación entre la medida de transparencia gubernamental y el crecimiento del PIB per cápita; no obstante, encuentran que la corrupción está negativamente relacionada con el nivel de PIB per cápita.

a. El International Country Risk Guide (ICRG) usa variables como riesgo de expropiación, imperio de la ley, incumplimiento de contratos gubernamentales, corrupción en el gobierno y calidad de la burocracia. El Business Environment Risk Intelligence (BERI) es un índice que incluye la capacidad para cumplir los contratos, calidad de la infraestructura, potencial de nacionalización y calidad de la burocracia.

b. El CIDJ se componen de 8 variables: competitividad de los agentes de gobierno, apertura de los ejecutivos, restricciones sobre los jefes ejecutivos, competitividad de los participantes, regulación de la participación, efectividad legislativa, selección legislativa y alcance de las acciones gubernamentales.

Un trabajo que merece atención especial es el de Acemoglu, *et al* (2005), estos autores realizan una investigación teórica y empírica que demuestra que las diferencias en las instituciones económicas son la causa fundamental de las diferencias en el desarrollo económico. Documentan la importancia empírica de las instituciones concentrándose en dos experimentos históricos “cuasi-naturales”, la división de Corea en dos partes con muy diferentes instituciones económicas y la colonización de la mayor parte del mundo por poderes europeos que se inició en el siglo XV.

Después elaboran un modelo que delinea el marco básico para entender porque las instituciones económicas difieren entre países. En su modelo las instituciones económicas determinan los incentivos, las restricciones sobre los actores económicos y dan forma a los resultados económicos. Dado que son decisiones sociales, se eligen por sus consecuencias. Debido a que diferentes grupos e individuos se benefician de diferentes instituciones económicas, existe normalmente un conflicto en relación a las elecciones sociales, que se resuelve en última instancia a favor de los grupos con el mayor poder político.

La distribución del poder político en la sociedad está a su vez determinada por las instituciones políticas y la distribución de recursos. Las instituciones políticas asignan el poder político, de hecho grupos con gran poder económico pueden típicamente poseer un gran poder político. Por ello su modelo considera un marco dinámico con las instituciones políticas y la distribución de recursos como variables fundamentales. Estas variables cambian a lo largo del tiempo porque prevalecen instituciones económicas que afectan la distribución de recursos y porque grupos con poder político hoy se esfuerzan por cambiar las instituciones políticas para incrementar su poder en el futuro. Las instituciones económicas que alientan el crecimiento económico surgen cuando las instituciones políticas asignan poder a los grupos con intereses en la ampliación de sus derechos de propiedad, cuando ellos crean efectivas restricciones sobre los que detentan el poder y cuando existen relativamente pocas rentas a ser capturadas por las personas en el poder.

Ahora bien, en base a la revisión empírica realizada, la discusión conceptual de la primera sección y siguiendo la propuesta de Jüting (2003), es posible establecer un marco general para el análisis de las instituciones. Dicho marco consiste de una variable exógena y cuatro endógenas (véase figura 4).

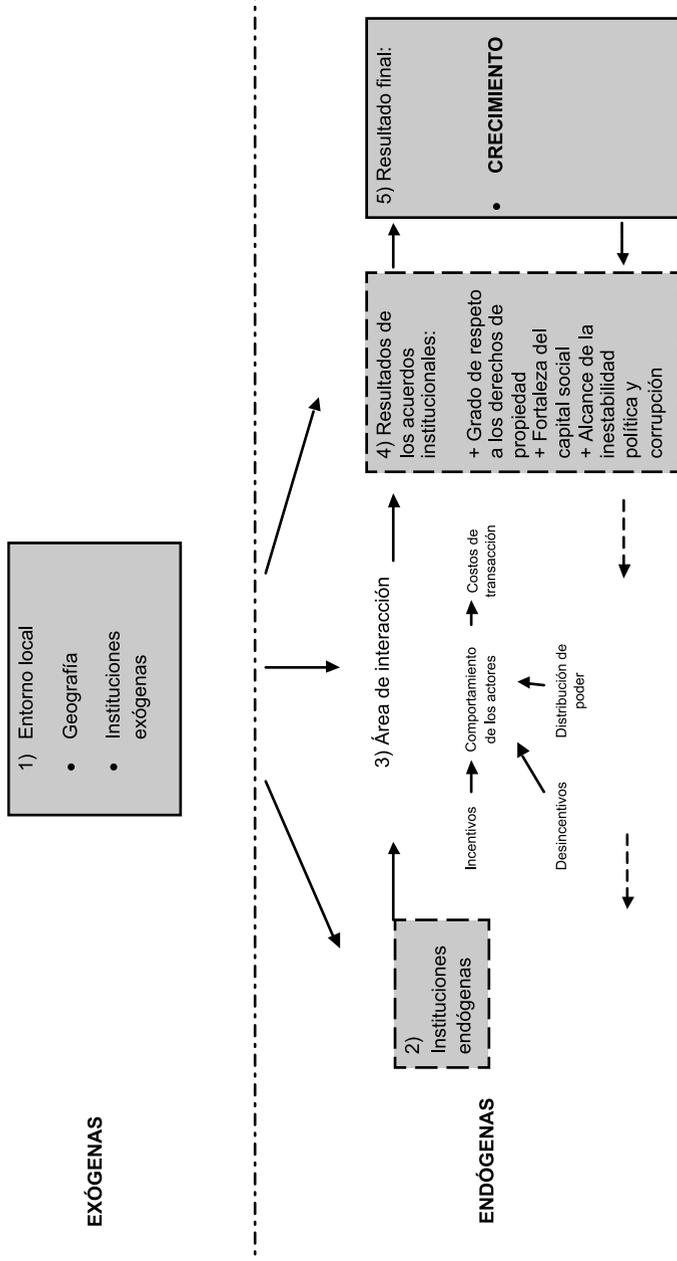
La primera cuestión que debe ser respondida es si o no la institución de interés debe ser tratada como exógena o endógena al crecimiento económico. Como fue indicado antes, la mayoría de instituciones del nivel 1 pueden considerarse exógenas al sistema, *i.e.* son independientes de los cambios en el crecimiento. Ahora bien, si la institución es endógena al sistema, *i.e.* el crecimiento tiene una influencia sobre la institución en cuestión, entonces esto tiene serias implicaciones para la estimación y el análisis de los potenciales impactos.

Teniendo claro que la institución es endógena o exógena, el siguiente paso consiste en diferenciar entre la variable de interés –una institución en particular o acuerdo institucional– y otras variables que afectan el crecimiento. El entorno local, *e.g.* la geografía, (clima, condiciones del suelo, costos de transporte), puede ejercer una influencia directa sobre el crecimiento así como indirecta *vis-a-vis* los acuerdos institucionales endógenos. Una cuestión adicional a ser tomada en cuenta son las características económicas, físicas y tecnológicas del bien en cuestión. La misma institución puede tener diferentes efectos sobre un bien, dependiendo de si es un bien público o privado. Las características específicas tienen que ser clarificadas en el análisis. Además del entorno local, el área de interacción también debe ser tomada en cuenta. El marco institucional manda incentivos y desincentivos para acciones específicas llevadas a cabo por los actores. Dependiendo de la distribución de poder e intereses, los actores emprenden actividades que determinan el logro o no de un mayor crecimiento.

El marco presentado por Jüting (2003) remarca la idea de que las instituciones no se encuentran solas, sino que forman parte de un entorno propio, influenciado por diferentes trayectorias históricas y culturales. Este marco debe ser tomado como una guía para los estudios de caso que evalúan el impacto de las instituciones y el cambio institucional. Este es el marco que se utilizará, en parte, en la cuarta sección del capítulo para entender porque México, una de las economías más grandes de Latinoamérica, no crece, de hecho está estancada.

En conclusión, los estudios que analizan el impacto de las instituciones sobre el crecimiento deben tomar en cuenta los siguientes puntos: 1) la necesidad de diferenciar entre instituciones exógenas y endógenas; 2) la existencia de diferentes niveles de instituciones con diferentes horizontes temporales de cambio; 3) la importancia del entorno local; 4) las características específicas del bien bajo consideración; y 5) la necesidad de tomar en cuenta seriamente la perspectiva del actor. Los actores humanos funcionan como agentes del cambio o de resistencia institucional.

Figura 4. Un marco general para analizar el impacto de las instituciones sobre el crecimiento



Fuente: Elaborado a partir de Jütting (2003).

4. Bajo crecimiento económico y deterioro social en México

De acuerdo con Esquivel (2010; 36) la economía mexicana ha transitado por al menos cuatro diferentes etapas: la primera comienza con la recuperación de los estragos causados por la Gran Depresión y culmina cerca de 1970; durante este periodo la economía se caracterizó por un rápido crecimiento económico acompañado de una relativa estabilidad de precios, por ello ha dicho periodo se le denominó desarrollo estabilizador.

La segunda etapa transcurrió entre 1970 y 1982, época en la que México siguió creciendo a una tasa relativamente alta, aunque empezó a sufrir lapsos de inestabilidad macroeconómica. Durante la tercera etapa, entre 1982 y 1994, el país curso un importante periodo de ajuste económico, de choques externos negativos y varias reformas importantes para superar problemas estructurales que habían sido los causantes de la inestabilidad y reducción del bienestar.

La tercera etapa culminó con una gran crisis económica desde finales de 1994 y hasta 1995, año en el que se inició la cuarta etapa; de 1995 a la fecha, la economía se ha caracterizado por la estabilidad macroeconómica, pero también por un ritmo de crecimiento que es francamente decepcionante. Desde el punto de vista institucional, en las primeras dos etapas el Estado era la institución que directamente promovía el crecimiento y desarrollo, su participación se redujo en la tercera y lo hizo aún más en la cuarta etapa ya que se le dio mayor importancia al mercado. Este cambio en el contexto institucional se encuentra altamente relacionado con la pérdida de dinamismo. De hecho, para muchos, el sesgo hacia el mercado y la ausencia de equilibrio entre estas dos instituciones es la razón fundamental del pobre desempeño de los últimos años¹.

Antes de explicar parcialmente las razones de lo que sucede, en esta sec-

1 Véase especialmente el trabajo de Moreno-Brid y Ros (2004), para quienes la política de desarrollo seguida en los últimos quince o veinte años no ha captado adecuadamente el origen de los obstáculos principales al desarrollo de la economía mexicana, ni de los nuevos problemas creados por el proceso de reformas y de realineación en el binomio mercado-Estado. Aclaran que por mucho que no estemos dispuestos a defender todos los aspectos de las estrategias de desarrollo que se han aplicado en el pasado, no habría que dar por aceptado que la crisis se debió al agotamiento de dichas estrategias. Puesto de otra manera, para superar los actuales obstáculos al desarrollo de México es posible que se requiera una participación mayor y mejor del Estado, y no lo contrario. Sin embargo, considera que debido al entorno ideológico se espera demasiado del aumento de la eficiencia que supuestamente deben producir las reformas del mercado y se margina al Estado. Para estos autores, hay una errada percepción de los verdaderos obstáculos al desarrollo económico. Ahora bien, existen autores que discrepan con este punto de vista, generando con ello, al menos dos percepciones de los obstáculos al crecimiento, respecto a estos últimos, véase Castañeda y Aguilar (2010). Las diferentes visiones tienen un peso importante en los debates concretos de política económica en el país.

ción se exhibe la etapa actual de estancamiento económico y junto con ello se indican una serie de problemas asociados o exacerbados en alguna medida por la falta de crecimiento económico: el desempleo, la informalidad, la pobreza, la migración ilegal y la violencia. En síntesis se presentan estadísticas que da cuenta del bajo crecimiento económico y el deterioro social ocurrido durante los últimos años.

4.1 Evidencia del bajo crecimiento en México

La gráfica 1 muestra la evolución del nivel de PIB per cápita en México de 1950 a 2010 en precios constantes. Lo que se puede ver con claridad es que existen dos periodos en el desarrollo económico del país: el primero que va de 1950 a 1981, donde el ingreso por persona creció en forma constante y una tasa relativamente alta. La tasa de crecimiento promedio del ingreso por persona fue superior al 3.2% anual. Por otra parte, un segundo que comprende de 1981 a 2010, donde el PIB per cápita de México tuvo un comportamiento sumamente errático, en el que se combinaron periodos de crecimiento con años de estrepitosas caídas en el ingreso per cápita. En general, durante estos veintinueve años el ingreso per cápita en el país creció un 0.4% promedio anual, proporcionado evidencia del estancamiento económico que se vive y el cual impide continuar la tarea del desarrollo².

2 A nivel regional, muchos autores que han examinado la convergencia y divergencia en México, concluyen que existía un proceso de convergencia hasta 1985, año en el cual se inició un proceso de divergencia, que coincide con la puesta en marcha de las reformas comerciales. Para un resumen de la literatura a este respecto, véase Weiss y Rosenblatt (2010).

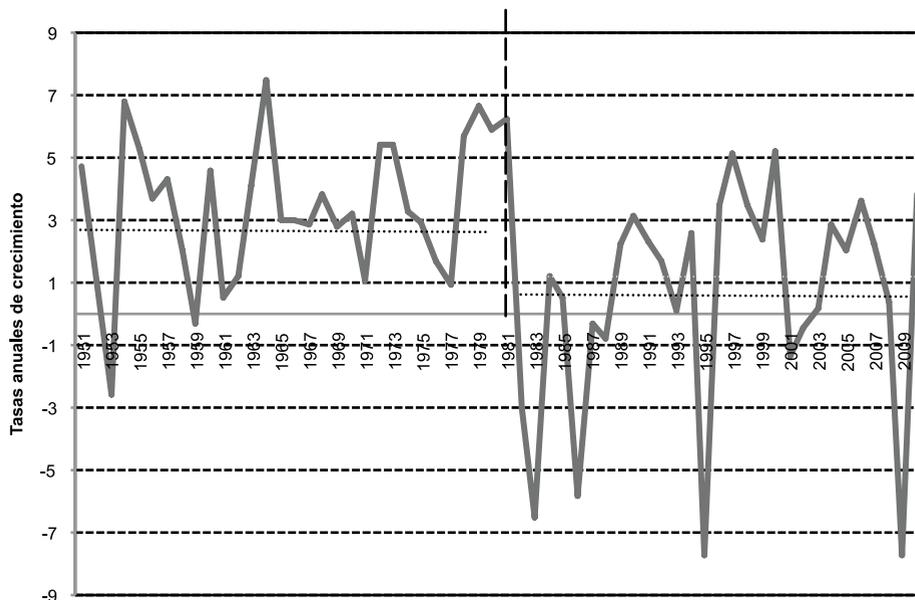
Gráfica 1. Evolución del ingreso per cápita en México, 1950-2010 (2010=100).



Fuente: Elaboración con datos de The Conference Board

Ahora bien, para complementar lo anterior, en la gráfica 2 se presentan las tasas de crecimiento del ingreso per cápita. En el primer periodo, de 1951 a 1981, solamente se presentó en un año un decrecimiento del ingreso real (1953); en cambio, durante el segundo, en nueve años se presentaron sendas caída en el ingreso real (1982, 1983, 1986, 1987, 1988, 1995, 2001, 2002 y 2009). Desde una perspectiva de largo plazo, como se mencionó antes, el primer periodo corresponde a una etapa dorada del crecimiento económico en México, tanto que se llegó a creer que México se consolidaría como una nación desarrollada. Por otra parte, el segundo periodo se caracteriza por el bajo e inestable ritmo de crecimiento.

Gráfica 2. Crecimiento del PIB per cápita real en México, 1951-2010.



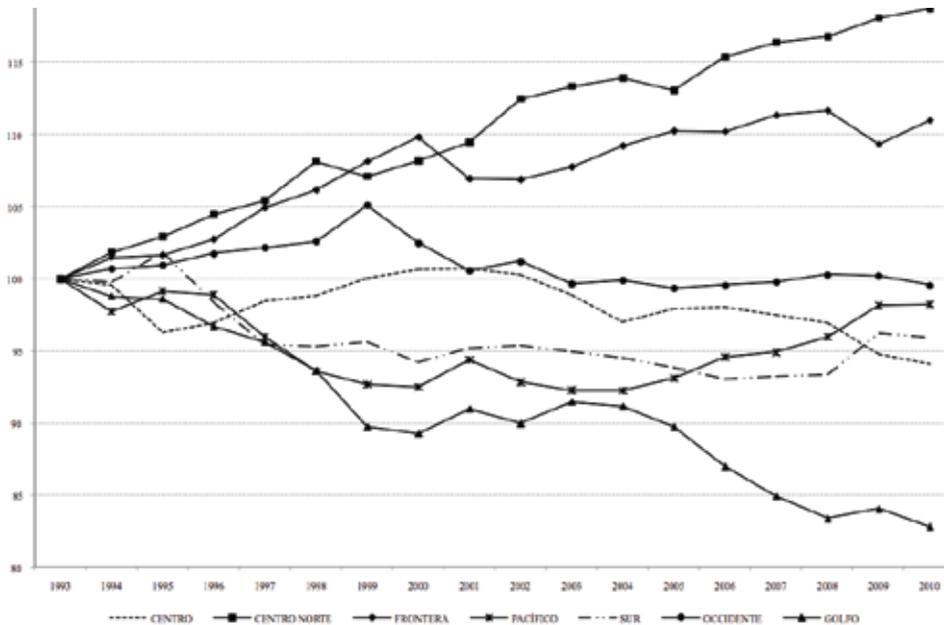
Fuente: Elaboración con datos de The Conference Board

En el periodo más reciente, de 1995 al 2010, la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), impactó positivamente el crecimiento por algunos años, pero su efecto terminó por desvanecerse muy rápidamente. Después de la gran caída de la producción por persona en 1995 (7.72%), en el año de 1996 la economía creció un 3.46%, en 1997 5.1%, en 1998 3.48%. Ya para 1999 el efecto del TLCAN y de las reformas institucionales de mercado se había esfumado por completo, aunque hubo crecimiento excepcionales en 2000 (5.1%), 2006 (3.6%) y más recientemente en 2010 (3.8%).

Cuando el crecimiento de la producción por persona se analiza regionalmente, las cosas no son mejores. La totalidad de regiones del país se encuentran estancadas, lo que varía entre ellas es el grado en el que lo están, configurándose de esta manera una geografía del estancamiento muy particular. De acuerdo con Sánchez-Juárez (2011a), el estancamiento de la producción es la norma y entre las regiones menos estancadas

se encuentran la Frontera Norte y el Centro Norte, mientras que las más estancada o sumida en la miseria es la región Golfo (zona productora de petróleo). En la gráfica 3 se presenta un índice de crecimiento del PIB per cápita que da cuenta de lo anterior. Claramente se observa que las regiones “ganadoras” durante los últimos diecisiete años son aquellas que se localizan en el norte del país y se presume tienen fuertes encadenamientos productivos con la economía norteamericana. El resto de regiones del país no crecen o lo hacen lentamente. A la situación de lentitud e insuficiencia del crecimiento se le suma la desigualdad.

Gráfica 3. Índice de crecimiento del PIB per cápita regional en México, 1993-2010.



Fuente: Elaboración con datos del INEGI.

4.2 El mediocre crecimiento de México, resultado comparativo

Durante la primera etapa del desarrollo indicada antes, México era considerado la décima economía más grande del mundo, hoy en día es la catorceava. Países de desarrollo similar a México en 1960 han avanzado significativamente en los últimos años, ni que decir de los desarrollados, mientras esto ocurre, el país está postrado, experimentando bajas tasas de crecimiento económico. Han sido casi tres décadas en las cuales el crecimiento del PIB por habitante ha sido, en promedio cercano a cero (Katz, 2011). Nuestro desempeño relativo deja mucho que desear, como se puede observar en la tabla 3, donde se presentan algunos indicadores que dan cuenta de la brecha en el desarrollo económico.

Tabla 3. México: Brecha del desarrollo.

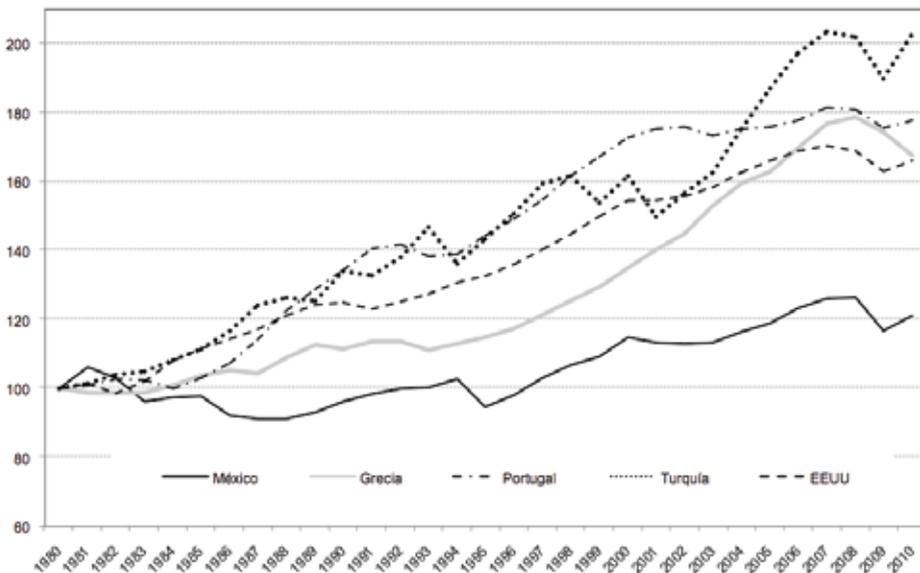
	1980		2005	
	México	OCDE	México	OCDE
PIB per cápita	47	100	34	100
Tasa de participación (%)	31	46	41	50
Producto por trabajador	69	100	41	100
Agricultura	49	100	23	100
Industria	74	100	40	100
Servicios	88	100	49	100
Participaciones de empleo (%)				
Agricultura	28	9	15	3
Industria	29	34	26	25
Servicios	44	58	58	72
Participaciones de PIB (%)				
Agricultura	9	4	4	2
Industria	34	37	26	26
Servicios	57	59	70	73

Fuente: Elaboración a partir de Moreno-Brid y Ros (2009; 223)

Mientras en 1980 el PIB per cápita de México representaba el 47% del promedio de naciones de la OCDE, para el 2005 representaba apenas el 34%. La tasa de participación

se incrementó entre los dos años apuntados, pero menos de lo que lo ha hecho el promedio de los países de la OCDE. El producto por trabajador de representar un 69% del promedio de la OCDE pasó a un 41%, lo mismo ocurre cuando se comparan este indicador a nivel sectorial. La brecha existente con los países ricos se ha incrementado, dejando como una mera promesa la posibilidad de convergencia con ellos.

Gráfica 4. Crecimiento de México comparado con el de otros países de la OCDE.



Fuente: Elaboración con datos de The Conference Board

El declive relativo de la economía mexicana es evidente cuando se observa la gráfica 4, de 1980 a 1995 el crecimiento se estanca, de 1995 al 2000 crece un poco, pero mucho menos que lo realizado por países de desarrollo similar como Grecia, Turquía y Portugal, ni que decir de lo hecho por los Estados Unidos, nuestro principal socio comercial. Del 2000 al 2010 se ha dado inicio a una nueva etapa de estancamiento económico relativo que impide aprovechar todo el potencial del país, se vive una especie de estancamiento estabilizador.

Usando el PIB (ajustado por la paridad del poder adquisitivo) para comparar a países en desarrollo (véase tabla 4), se tiene que en 1960 México era la tercera nación en importancia del mundo en desarrollo, únicamente por debajo de Argentina y Brasil, se encontraba arriba de la India y China; mientras tanto, para el 2006 ocupa el cuarto lugar, pero fue notoriamente superada por China, Brasil e India.

De haber sostenido una tasa de crecimiento del PIB superior al 5% durante los pasados treinta años, México se ubicaría, por su población y geografía, seguramente por encima de Brasil e India. Ahora bien, aunque México es hoy la catorceava economía del mundo, en términos de su PIB, y se espera que sea la número seis del mundo para el 2050 –según un estudio de *Price Waterhouse* (Hawksworth, 2006)–, esto no es satisfactorio, ya que desde hace mucho debería serlo y menos lo es cuando, utilizando el PIB per cápita, resulta que es la economía número setenta con \$12,059 dólares en 2010, mientras EE.UU. tenía un ingreso de \$37,532 y Japón de \$28,559.

Tabla 4. Crecimiento en países en desarrollo.

	% del PIB total 2006	Tasas de crecimiento del PIB				PIB real 1960	PIB real 2006
		1980-2006		1960-2006			
		Real	Per cápita	Real	Per cápita		
China	25	10	9	8	6	70	2,092
Brasil	9	2	1	4	2	105	765
India	9	6	4	5	3	77	703
México	8	3	1	4	2	94	666
Argentina	4	2	1	3	1	108	340
Indonesia	3	5	4	6	4	18	219
Chile	1	5	3	4	3	14	96
Perú	1	2	0	3	1	16	71

Fuente: Elaboración a partir de Mayer-Serra (2010; 169)

La deteriorada situación de la economía mexicana, plantea el reto de su corrección, de elevar no sólo el PIB sino también el ingreso por habitante de forma sostenida. Como se ha tratado de explicar aquí y se revisará en las siguientes secciones, el camino consiste en hacer las modificaciones pertinentes en las instituciones que se

traduzcan en mayor inversión, y de aquí en un incremento de la productividad de los factores de la producción que ayuden a ser competitivos. Lo que se requiere es aumentar la productividad, para que esto dinamice los ingresos por habitante, condición necesaria para superar el estado actual de atraso. Lo anterior implica realizar las famosas reformas estructurales que tanto tiempo se han postergado por temor, negligencia, complicidad o simple incapacidad.

4.3. Los indicadores del deterioro social y subdesarrollo.

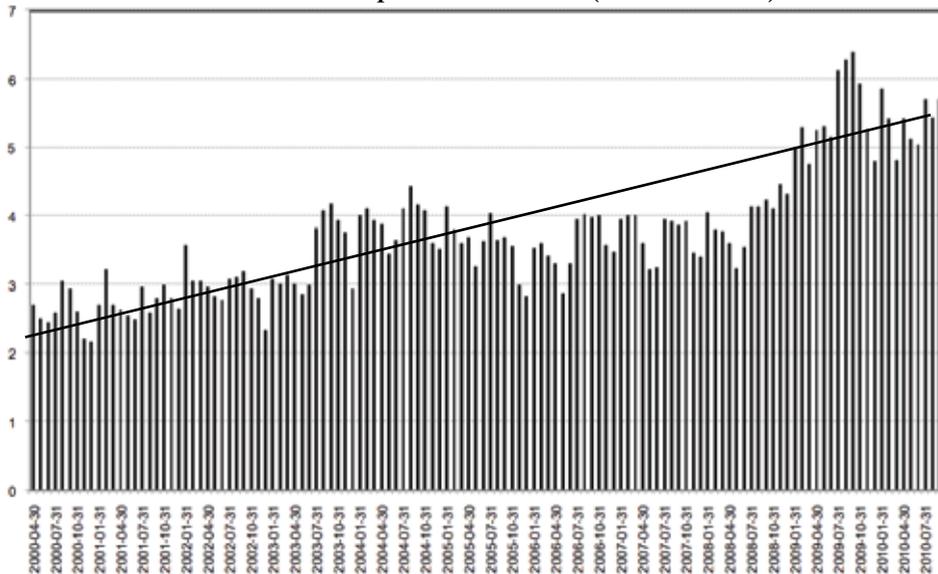
Como hipótesis, sin comprobar, este estudio sugiere que la falta de crecimiento económico se ha traducido en una serie de males sociales que han deteriorado el tejido social y económico y en consecuencia se ha fortalecido el estado de subdesarrollo. Entre otros problemas que se han magnificado se encuentran el desempleo, la informalidad, la pobreza, la migración a los EE.UU, la violencia y la inseguridad. A continuación se exponen brevemente las cifras que dan cuenta de lo anterior.

El desempleo es un problema que afecta a las personas de forma severa y directamente. Para la mayor parte de personas la pérdida del trabajo significa la reducción del estándar de vida y el incremento del estrés psicológico. El empleo es en buena parte el responsable de la felicidad humana y el desempleo su contraparte. En la gráfica 5 se representan las tasas de desocupación mensuales de la economía mexicana para los últimos diez años, remarcándose su tendencia a incrementarse. Los datos indican que un número cada vez mayor de mexicanos se encuentra desempleado³.

La tasa de desempleo sigue una tendencia creciente de largo plazo, aunque en el corto plazo muestra diferentes oscilaciones, de hecho al finalizar el mes de abril del 2000 el porcentaje de personas desempleadas era de 2.71%, para el mes de enero del 2005 era de 4.14% y para el mes de septiembre de 2010 alcanzó la cifra de 5.7%. En septiembre del 2009, como resultado de la crisis financiera mundial, la tasa de paro alcanzo un valor histórico de 6.41%.

3 El crecimiento del número de personas desempleadas es grave, aunado a lo mencionado, porque implica la subutilización de los recursos y el desperdicio de la inversión realizada en buena parte de la fuerza laboral capacitada con recursos públicos. Aunque tiene que recordarse que la tasa de desempleo excluye de su cálculo a las personas que se sienten tan desanimadas que han dejado de buscar trabajo y no contabiliza las horas de trabajo desempleadas. En México según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2009), poco más de 5.8 millones de jóvenes entre los 14 y 29 años de edad no estudian ni trabajan.

Gráfica 5. Tasas de desocupación mensuales (serie unificada).



Fuente: Elaboración con datos de Aregional

El número de personas desempleadas en términos absolutos se presenta en la tabla 5. Mientras en el 2000 había un promedio de más de un millón de personas desempleadas, para el 2010 eran más de dos millones y medio de personas desempleadas. Al comparar estas cifras con las de la Población Económicamente Activa (PEA) da la impresión de que el problema no es grave y que incluso se exagera, pero cuando a las cifras anteriores se les agrega la de personas subocupadas y en la informalidad, el escenario cambia radicalmente y da cuenta de la precarización del mercado laboral.

Tabla 5. Precarización del mercado laboral mexicano, 2000-2010*

	Desempleados	Subocupados	Informales	PEA
2000	1,009,849	2,449,253	10,279,673	39,151,642
2001	1,086,820	2,630,131	10,551,013	39,424,839
2002	1,193,401	2,674,673	10,978,269	40,085,376
2003	1,393,858	3,069,685	11,360,290	40,866,259
2004	1,642,817	3,086,879	11,594,537	41,962,317

Continua...

	Desempleados	Subocupados	Informales	PEA
2005	1,527,053	3,086,921	11,582,439	42,698,165
2006	1,573,013	2,901,528	11,454,341	43,915,271
2007	1,654,985	3,090,555	11,643,048	44,712,308
2008	1,801,244	2,980,166	11,864,739	45,318,426
2009	2,521,343	3,996,792	12,319,602	46,199,447
2010	2,531,867	3,953,555	12,587,956	46,787,251

Fuente: Elaboración con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

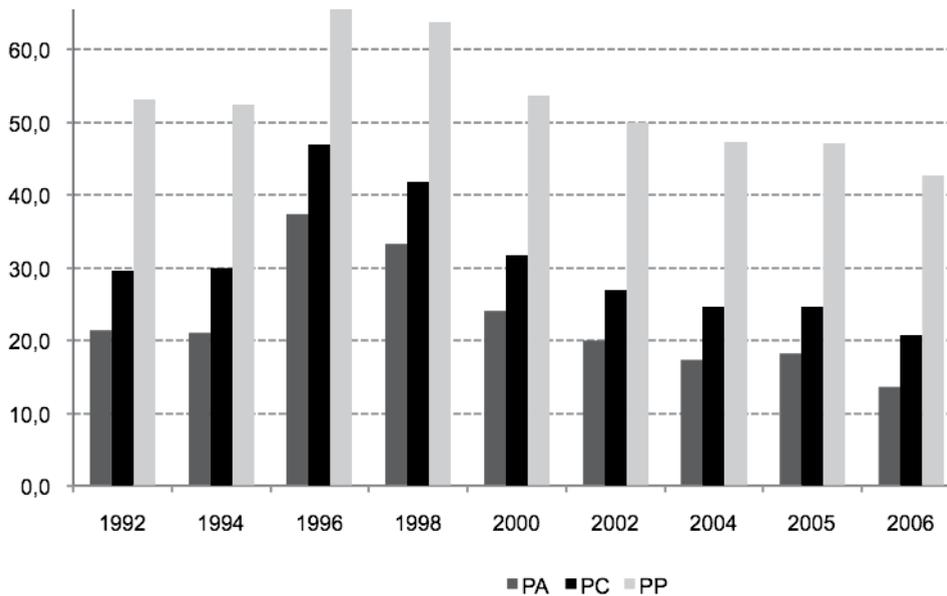
* Los datos representan el promedio del año

No se requiere mayor demostración, un mercado laboral eficiente es aquel en el cual a la mayor parte de personas se encuentran empleadas y se encuentra bien remuneradas en función de su contribución a la generación de producción. Cuando las personas cuentan con un empleo tienen ingresos, esto representa mercado y con ello presionan a la alza la producción, lo que inicia una espiral virtuosa que, en conjunto con otros condicionantes, termina conduciendo a un país por la senda del desarrollo. Pero cuando el mercado laboral es precario, la mayor parte de trabajos se generan en el sector informal, existen distorsiones en el mercado que hacen que los salarios sean inferiores a los de eficiencia, el mercado interno se contrae y con ello se reducen las posibilidades de producción, cancelando toda posibilidad de desarrollo y sumiendo a la economía en trampa de subdesarrollo.

Existen razones para creer, tal y como ya se ha expuesto, que el país está atrapado en el subdesarrollo, que no condenado a ello. En promedio anual, entre el año 2000 y el 2008 únicamente se crearon 166,907 empleos formales (Sánchez-Juárez, 2011b), en el 2009 se perdieron más de 735,000 empleos y en el 2010 apenas se generaron 912,000 empleos formales, con lo que en teoría se recuperaron los empleos perdidos. Desafortunadamente, persiste un déficit, ya que cada año se agregan poco más de un millón de personas a la PEA. Por si lo anterior no fuera suficiente, en un estudio reciente se indica que las políticas laborales emprendidas por el Gobierno Federal sólo han incentivado la creación de empleos eventuales, sin protección de seguridad social y con menos remuneraciones, de manera que ha disminuido la calidad del empleo al tiempo que se aumenta su precariedad (Cervantes, 2010; 5)⁴.

⁴ El mismo documento indica que del primer trimestre del 2005 al primer trimestre del 2010, el número de personas que han dejado de buscar trabajado (desalentados) se incrementó al pasar de 9.6 millones de personas a más de 13 millones.

Gráfica 6. Evolución de la pobreza por ingresos en México.



Fuente: Elaboración con datos del CONEVAL a partir de las Encuestas de Ingreso-Gasto de los hogares.

PA: Pobreza Alimentaria, PC: Pobreza de Capacidades y PP: Pobreza de Patrimonio.

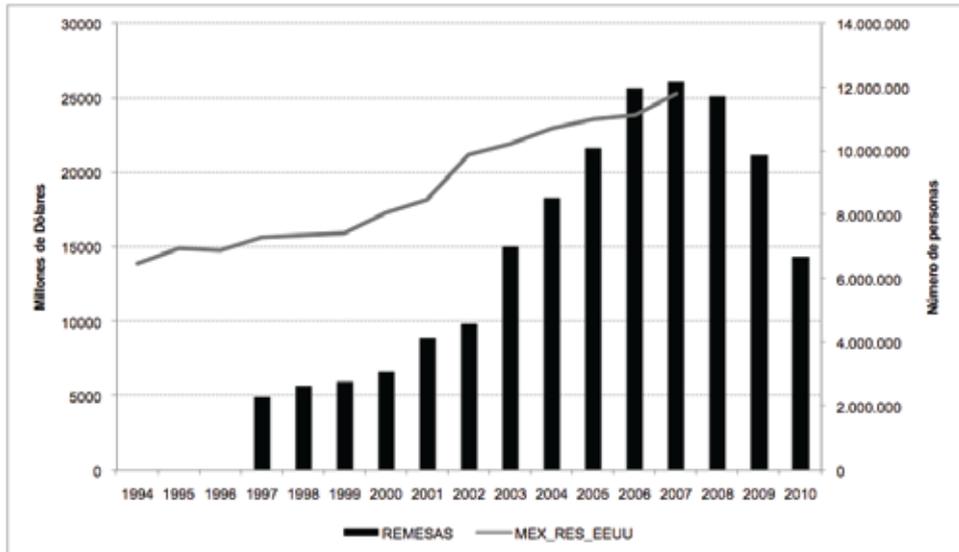
El dato del 2010 es un estimado, considerando el impacto de la crisis del 2009

Según el Censo de Población y Vivienda 2010, en México somos poco más de 112 millones de mexicanos, de los cuales el 31.4% se encuentra en situación de pobreza alimentaria, 38.3% en pobreza de capacidades y 63.1% en pobreza de patrimonio, una situación muy parecida a la de 1996. Esto según mi estimación, a partir de la tendencia seguida por la pobreza de ingresos de 1992 al 2008 y considerando la caída de 6.5% en el PIB y 7.5% en el ingreso per cápita del 2009.

La pobreza, hasta antes del 2010, aunque había cedido en términos relativos, en valores absolutos seguía siendo escandalosamente elevada. Veamos, en 1992 eran 18 millones de mexicanos en pobreza alimentaria, 25 en pobreza de capacidades y 46 millones con pobreza patrimonial. En 1996 las cosas empeoraron al observarse 34, 43 y 63 millones

de personas en cada una de las categorías. En la segunda mitad de los noventa y buena parte de la última década se reduce el número de pobres por ingresos, pero dado que la debilidad estructural sigue presente, la aparición de crisis periódicas multiplica la miseria en el país.

Gráfica 7. Migración y remesas de mexicanos en Estados Unidos de Norteamérica.



Fuente: Elaboración con datos del CONAPO y Departamento de Estudios Económicos de Bancomer

Antes de finalizar esta sección veamos dos indicadores más que dan cuenta de la descomposición social: la migración a los EE.UU. y los índices de violencia e inseguridad. En la gráfica 7 se muestran las cifras del número de mexicanos residentes en los Estados Unidos y la cantidad de remesas que son enviadas por los mexicanos en aquel país. Observe como ambos indicadores, de 1997 al 2007, muestran una correlación positiva, lo que da cuenta de la salida de capital humano y su aprovechamiento en el exterior. El lado positivo de esto es la entrada de recursos, que sostienen a las familias mexicanas al sur del Río Bravo. Sin este flujo de remesas, la condición de miles de familias en México sería todavía peor. Migrar es la alternativa para muchos mexicanos, ante la ausencia de oportunidades reales en sus comunidades de origen, en parte resultado del estancamiento económico.

La inseguridad y la violencia, al igual que la migración a los Estados Unidos no

son fenómenos nuevos o recientes de la economía mexicana, lo que es diferente es su recrudecimiento. De acuerdo con datos proporcionados por Guerrero (2010), el número de homicidios vinculados al crimen organizado del 2001 al 2007 oscilaba alrededor de las dos mil 300 ejecuciones, en contraste entre 2008 y 2010 la violencia registró un aumento drástico: cinco mil 207 ejecuciones en 2008, seis mil 587 en 2009 y 11,800 en 2010. Para Escalante (2011), en 2008 cambia la tendencia de los 20 años anteriores y aumenta la tasa nacional de homicidios de un modo espectacular. En dos años pasa de ocho a 18 homicidios por cada 100 mil habitantes.

Según la Encuesta Nacional Sobre la Inseguridad (2010), el 65% de la población de 18 años y más percibe que existe una mayor inseguridad en su estado, un 33.4% cree que es más seguro y el resto no sabe. La mayor parte de personas en el país se sienten inseguras y no sólo eso, las cifras revelan que efectivamente, la inseguridad y la violencia se ha incrementado.

Para Arellano (2004) los desafíos que plantea la delincuencia en México son los siguientes: 1) su crecimiento; 2) el número de delitos con violencia; 3) por cada delito denunciado existen dos o tres que no lo son; 4) la impunidad es mayor al 95%; 5) la delincuencia dispersa, que obtiene bajos montos, afecta a la mayoría de la población; 6) los sectores con mayores ingresos y escolaridad sufren una mayor proporción de delincuencia; 7) más del 40% de la población justifica la justicia por cuenta propia; y 8) el terrible estado del sistema de justicia.

La inseguridad tiene matices regionales, existen diferentes niveles de inseguridad. De acuerdo con el termómetro del delito estatal construido por el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (2009), los estados más inseguros en 2008 eran Chihuahua, Sinaloa, Baja California, Distrito Federal y Guerrero. Mientras que los menos inseguros eran Yucatán, Tlaxcala, Zacatecas, Veracruz y Campeche. El resto presentaron un nivel medio de inseguridad.

El crecimiento de la violencia y la inseguridad habla de la descomposición social ocurrida en México, la cual este trabajo atribuye al estancamiento económico, lo que a su vez tiene una explicación central en el deterioro de las instituciones. El sistema de justicia mexicano se encuentra rebasado por las nuevas circunstancias y el marco legal parece no estar atendiendo las necesidades planteadas por la sociedad. En México con frecuencia se violenta la propiedad, la integridad de las personas, se percibe debilidad en la aplicación de la ley y cuando se aplica con firmeza ésta no genera resultados eficientes para las partes involucradas. Desempleo, informalidad, pobreza, migración e inseguri-

dad en aumento dan cuenta del fracaso económico y condición actual de subdesarrollo existente en México. La pregunta central: ¿Por qué la economía mexicana, a pesar de haber hecho una serie de reformas estructurales y a su marco institucional durante los años ochenta y noventa, no crece más rápido?⁵

5. Una explicación institucional del bajo crecimiento económico⁶

Durante ya casi tres décadas una pregunta ha caracterizado una parte del debate económico en México: ¿por qué el crecimiento económico de México en los últimos años ha sido tan mediocre? En esta sección, usando el marco teórico expuesto en la primera sección se tratarán de esbozar algunas respuestas tentativas⁷.

De entrada la hipótesis que se sostiene y que parcialmente será demostrada en esta sección es que las instituciones de la economía mexicana no se han desarrollado plenamente, no existe todavía el marco institucional adecuado y esto impide sostener y elevar las tasas de crecimiento económico. Por marco adecuado se entiende la no existencia del riesgo de expropiación de la propiedad, el respeto a los derechos de propiedad privada, la ausencia de corrupción, la calidad de la burocracia, el cumplimiento permanente de la ley, la facilidad para hacer negocios, la ausencia de regulaciones excesivas y la existencia de competencia en todos los sectores de actividad.

Conseguir el marco adecuado no implica únicamente un cambio de leyes por parte del Poder Legislativo, el cambio de leyes es una condición necesaria pero no suficiente. Las modificaciones realizadas en el periodo reciente parecen confiar únicamente en la modificación del marco legal, lo que impacta las instituciones formales, pero deja

5 Las cifras de crecimiento del PIB han sido recientemente cuestionadas. Sobre la base de un análisis del consumo de alimentos, De Carvalho Filho y Chamon (2008) sostienen que el crecimiento del ingreso de los hogares en México durante el periodo 1984-2006 podría haber sido subestimado por alrededor de 3% al año. Esta subestimación se atribuye a los grandes cambios estructurales de las últimas dos décadas, incluyendo en particular la muy importante liberalización del comercio de fines de los ochenta. Un ajuste similar para Estados Unidos resulta en una subestimación de sólo alrededor de 1% por año. Al corregir por este diferencial se estabiliza la relación entre los ingresos per cápita de los dos países alrededor de su nivel en 1980. De tal forma que, si bien mejora el crecimiento de México, el PIB per cápita sigue sin converger con el de Estados Unidos

6 La presente es una primera aproximación a la explicación del bajo crecimiento desde la perspectiva institucional. El autor continúa desarrollando esta reflexión como parte de su línea de investigación.

7 Existen múltiples respuestas y formas de abordar el tema de las bajas tasas de crecimiento económico en México, lo que depende básicamente del marco teórico bajo el cual se trabaja, un resumen de la amplia literatura al respecto aparece en Sánchez-Juárez (2011c).

sin cambio a las informales. Tiene que entenderse que existen cambios en el comportamiento de la economía que se pueden detonar con pocas modificaciones legales y existen leyes que ni siquiera es preciso cambiar, solamente se necesita que quienes están encargados de aplicarlas, lo hagan correctamente.

Para Mayer-Serra (2010; 163), las instituciones, en su sentido amplio, propician algunas conductas y evitan otras, imponen límites, reducen la incertidumbre, estabilizan las expectativas, canalizan el conflicto. No son neutrales, no son asépticas. Las sociedades son siempre conflictivas y desiguales. Los actores con más poder buscan influir en el diseño de las instituciones, de tal suerte que sus intereses se vean favorecidos. Las instituciones no se crean con el fin exclusivo de promover el desarrollo de la sociedad, también sirven al propósito de distribuir o consolidar el poder político y económico (Bandeira, 2009; 366). De tal suerte, ciertas reformas institucionales significativas en México⁸ no han dejado contentos a todos. Los grupos desfavorecidos han trabajado para obstaculizar su éxito lo que juega en contra de la calidad institucional.

Una nueva institución no puede funcionar a menos que consiga cierto grado de legitimidad política entre los miembros de la sociedad. Y para ganar legitimidad, la nueva institución debe tener alguna resonancia en la cultura y las instituciones existentes, lo que limita el alcance de la innovación institucional (Chang, 2006; 135). Al parecer este es uno de los talones de Aquiles de las más recientes reformas institucionales y de aquí el desacuerdo con ellas.

Debe considerarse que la distribución de poder, historia y cultura son importantes, aquellas reformas que funcionan en un país pueden no ser las adecuadas para otro país. Sin embargo, algunas instituciones y prácticas que derivan de las mismas y que no funcionan para promover el crecimiento son muy evidentes. Por ejemplo, un Estado que constantemente amenaza a los propietarios con expropiarles lo que les pertenece; monopolios públicos y privados mal regulados que extraen altas rentas del consumidor; inestabilidad macroeconómica y alta inflación que lleva a una mala asignación de los recursos⁹. Todas estas instituciones y prácticas retrasan el crecimiento económico.

La lección que la experiencia mexicana deja es que no hay recetas únicas. Cada país debe encontrar la mezcla de políticas que mejor funcionan para su dotación de factores,

8 Para un resumen de las más recientes reformas a las instituciones formales en México véase Suarez (2008).

9 En el periodo reciente debe reconocerse el éxito conseguido por las autoridades encargadas de la política monetaria en México, las cuales han logrado estabilizar la inflación, lo que se logró con una reforma institucional al marco legal del Banco Central. Aunque a costa del crecimiento y empleo.

desarrollo institucional, momento histórico, etcétera (Rodrik, 2007). Lograr calidad institucional pasa por escapar al determinismo cultural/institucional, entender la complejidad de la cultura y al aceptar la importancia de la agencia humana en el cambio institucional. Sólo cuando se acepte el carácter multifacético de la cultura y las instituciones, y la diversidad de tradiciones culturales/institucionales que compiten en la sociedad, se empezará a entender en qué creen las personas y qué importa en un sentido real (Chang, 2006; 132)

¿Por qué México ha sido incapaz de crear las reglas y las normas que promuevan el crecimiento económico y el progreso social? Además de lo que ya se ha dicho, la respuesta ocupa de la historia y eso es decir mucho, la incapacidad para crear un marco institucional adecuado tiene su origen en el pasado lejano y reciente. Respecto al primero, tenemos nuestro pasado colonial nos heredó pobres instituciones o bien instituciones que no se adecuan a los cambios ocurridos en la economía mundial. Más reciente el autoritarismo político, la presencia por más de 70 años de un mismo partido en el poder federal lo que fortaleció a minorías y deterioró el estado de grandes mayorías (rezago político que todavía está presente en muchos estados del país).

Desde el punto de vista jurídico, la debilidad del Estado mexicano es notable, durante el pasado autoritario la separación de poderes era débil y el Ejecutivo podía imponer sus intereses frente al Poder Judicial en los temas que realmente le preocupaban. Ahora con una genuina separación de poderes, cada movimiento regulatorio es disputado en los tribunales por los afectados y administrar las entidades públicas es muy complicado por los acuerdos laborales vigentes, que no permiten tener estructuras administrativas con el número de personal adecuado ni con la actitud frente al ciudadano propia de una democracia.

Transformar estos acuerdos laborales, que hacen tan costosa y complicada la administración de las entidades públicas, es una tarea muy compleja, pues muchos de los sindicatos involucrados son una fuente importante de apoyo político para algunos partidos. No se trata, por supuesto, de dejar a empresarios o trabajadores sin derechos ante la arbitrariedad de la autoridad. Sin embargo, estamos lejos de tener un equilibrio adecuado entre la protección de los derechos y la capacidad de la autoridad para impulsar el interés general (Mayer-Serra, 2010; 188-189).

Otro factor que ha contribuido al inadecuado marco institucional tiene que ver con los diferentes cambios y acontecimientos de nuestra historia, que propiciaron la conformación de un conjunto de creencias y normas que son poco hospitalarias con la idea del mercado, la eficiencia y la competitividad. La falta de confianza en lo que ahora

se denomina capitalismo global ha impedido construir instituciones que promuevan la inversión y el comercio.

Estamos insertos en la Tercera Revolución Industrial, que exige competitividad, la misma es irreversible y no entender su lógica y ajustarse a ella margina a los territorios. El lento movimiento de adaptación de las instituciones informales a estos cambios y el relativamente más rápido movimiento de adaptación de las instituciones formales promovido por el gobierno desde mediados de los ochenta, pero particularmente a mediados de los noventa ha ocasionado una asincronía entre ambas que está detrás del lento avance hacia la calidad institucional.

No se trata, claro está, de realizar un injerto de aquellas instituciones que funcionaron en otros lugares, porque de hecho el monocultivo institucional es en parte responsable del fracaso en el diseño de un marco institucional adecuado que promueva el crecimiento. Así como los intentos de transformar las instituciones existentes pueden enfrentar la oposición de quienes mantienen el poder en la estructura social; los golpes de poder que imponen el cambio institucional pueden causar una oposición general cuando los valores básicos se mantienen inalterados.

Las reformas de Salinas se efectuaron en un contexto de escepticismo sobre la necesidad de desnacionalizar la economía y de fuerte oposición general por parte de vastos sectores de la sociedad mexicana¹⁰. Salinas terminó su mandato en desgracia, se convirtió en un personaje impopular y fue obligado eventualmente a salir del país. Aunque el curso que fijo para la economía mexicana se mantuvo inalterado, hay signos crecientes de resistencia en la población porque los anunciados beneficios de la privatización no se han materializado. El término “neoliberalismo” se ha convertido en un epíteto, y los partidos y los políticos mexicanos que buscan éxito electoral hoy en día se distancia del término y de la reforma privatizadora que se impuso desde arriba bajo su orientación (Portes, 2007; 489).

Las reformas realizadas para el cambio de las instituciones formales fueron erróneamente operadas y presentadas a la sociedad civil, causando fuerte oposición y su parcial abandono. Las reformas modernizadoras (laboral, energética, de competencia, fiscal, política) hoy se encuentran detenidas por su impopularidad, complicidad de los grupos en el poder con los grupos afectados o simple incapacidad para hacer ver a todos

10 Para un análisis del proceso de privatización en México y los límites de las reformas liberales implementadas, véase MacLeod (2004).

los grupos la forma en la que saldrían beneficiados.

La libertad económica que se pretende lograr con la culminación de las reformas no es el problema. Por definición la libertad económica es el derecho de todo ser humano a controlar su trabajo y propiedad. En una sociedad libre los individuos pueden decidir sin restricción alguna cuanto trabajar, producir, consumir e invertir, con la libertad protegida y al mismo tiempo restringida por el Estado. En las sociedades económicamente libres los gobiernos permiten que el trabajo y el capital, se muevan fácilmente y crean un marco institucional que coacciona o restringe únicamente para mantener la libertad. ¿Puede esto ser obstáculo para el crecimiento? La evidencia indica que no y la lógica también ¿entonces por qué se encuentra tan desacreditada?

Seguramente es porque no se ha entendido que el progreso no proviene únicamente del Estado, el mercado o la democracia, sino de una de una combinación interdependiente de estos factores. El desarrollo depende del abandono de la unilateralidad y la entronización de uno de los factores. Aunque el mercado y la libertad económica son fundamentales, no son nada sin la complementariedad de un Estado transparente-eficiente y una democracia participativa.

La principal conclusión es que no hemos podido avanzar en la mejora de la calidad institucional porque no se ha podido establecer un cierto equilibrio de poder entre las organizaciones civiles que representan los diversos intereses. Pues éstas tienen incentivos para exigir a los gobiernos que cumplan la ley y que las políticas y las instituciones se ajusten a sus intereses. Como es frecuente que el poder político de las organizaciones civiles esté sesgado hacia algún grupo en particular (grandes empresarios, una etnia específica, etc.), es necesario que las organizaciones civiles que representan los intereses de otros grupos de menor poder (pobres, pequeños empresarios, trabajadores, etc.) aumenten su poder político y su influencia (Bandeira, 2009; 369).

5.1 Economía política del bajo crecimiento en México.

En la opinión de Mayer-Serra (2010; 189), durante el llamado desarrollo estabilizador, México le demostró al mundo que era capaz de crear un milagro económico, las tasas de crecimiento económico presentadas antes dan cuenta de ello. Los logros de esta etapa fueron posibles gracias a un sistema político no democrático que compensaba su falta de legitimidad electoral mediante la distribución de beneficios a los actores mejor organizados y con más peso. Lo anterior condujo a una economía llena de distorsiones, poco competitiva, hizo

fiscalmente insostenible el milagro y creó una burocracia que únicamente se concentró en proteger sus derechos.

Este modelo dejó de ser funcional y el gobierno decidió hacer reformas para tener una economía de más mercado y el sistema político cambio a uno en el que el voto determina quien gobierna. México dio en los noventas un giro radical hacia al mercado, la democracia y un Estado eficiente. Los cambios se hicieron de forma mucho menos violenta que en las transiciones de otros países y sin desmembramiento territorial, como ocurrió, por ejemplo, en la ex Unión Soviética. Sin embargo, en buena medida por la naturaleza negociada de la transición, la mayoría de esos grupos bien organizados durante los años de corporativismo todavía existen en México. Incluso protegen con más éxito sus privilegios, dado que el Presidente ya no tiene el poder para confrontarlos en caso de que desafíen su autoridad, como sí podía hacerlo antes de la transición. A esto hay que agregar a aquellos empresarios que lograron adaptarse a la apertura o que ganaron en la primera ronda de privatizaciones, para quienes un Estado con baja capacidad de regulación es mucho más cómodo y han logrado evitar un fortalecimiento en la capacidad regulatoria de la autoridad.

Adicional a lo anterior, siguiendo a Mayer-Serra (2010; 192), se tiene que un problema mayor se encuentra en una improductiva relación entre el ciudadano y el Estado. El ciudadano desconfía del Estado y todas sus manifestaciones. Ve a la autoridad, con razón, como fuente de abusos y distribución de privilegios. Por ello, lo que busca de su relación con la autoridad es sacar algún provecho inmediato y, cuando está bien organizado, lo suele obtener. Para quienes gobiernan, el ciudadano no es sino una fuente ocasional de votos. No se perciben a sí mismos como representantes del ciudadano ni parecen saber que el dinero a su cargo es del ciudadano.

Desde el punto de vista de las instituciones políticas, el reto consiste en construir una relación más productiva entre ciudadanos y gobierno. Esto se logrará dándole más recursos al segundo para imponer el interés general frente a los sindicales, empresariales o de cualquier grupo bien organizado que hasta ahora han frenado todo cambio. Esto requiere un Estado más fuerte, pero con pesos y contrapesos para que no abuse del poder.

A pesar de haber pasado por una revolución social y, en parte, por la manera en que se construyó la gobernabilidad después de la Revolución que comenzó hace 100 años, México es un país desigual en el cual predominan los privilegios, no los derechos iguales para todos Mayer-Serra (2010; 192). Romper con ese mundo de privilegios es necesario para crecer y eso implica consolidar el marco institucional.

5.2 Evolución reciente de la calidad institucional en México.

Hasta aquí se ha mencionado que en México el marco institucional es muy pobre y que por ello el crecimiento económico en el país no ha podido despegar y sostenerse. Medirlo es bastante complicado ya que se trata de un concepto cualitativo y, además, determinado por muy diferentes variables, a pesar de ello en el presente apartado se usa un Índice de Calidad Institucional (ICI), construido por Krauze (2007), el cual agrega la información proporcionada por diversos índices que de una u otra forma dan cuenta del desempeño institucional y que por su naturaleza agregada es mejor que muchos índices individuales¹¹.

El ICI que aquí se presenta tiene un valor entre 0 y 1, donde 0 es el nivel más bajo de calidad institucional y 1 el nivel más alto de calidad institucional. La muestra incluye 192 naciones. Los índices que constituyen el ICI se dividen en dos grupos: 1) instituciones políticas: Voz y rendición de cuentas (Banco Mundial); Vigencia del derecho (Banco Mundial); Percepción de corrupción (Transparencia Internacional) y Libertad de prensa (*Freedom House*) y 2) instituciones de mercado: Haciendo negocios (Banco Mundial); Competitividad global (Foro Económico Mundial); Libertad económica (*Heritage Foundation*) y Libertad económica (*Fraser Institute*). El componente de instituciones políticas recibe la misma ponderación que el de instituciones de mercado.

En la tabla 6 se presenta el *top ten* en calidad institucional para el 2010, así como la posición ocupada por estos países en los tres años anteriores, para comparar y apreciar el gap institucional, en una segunda parte de la tabla se presenta la calificación obtenida por algunos países de América Latina, donde se destaca México.

Tabla 6. ICI 2010 y posiciones por país 2007-2010.

País	PIB per cápita 2010*	Política	Mercado	ICI	2010	2009	2008	2007
Top ten								
Dinamarca	31,313	0.9888	0.9550	0.9719	1	1	1	2
Suiza	36,726	0.9700	0.9604	0.9652	2	2	6	1
Nueva Zelanda	24,575	0.9729	0.9552	0.9640	3	3	2	4

Continúa...

11 El único defecto que tiene es que la serie es muy corta, del 2007 al 2010, lo que impide evaluar económicamente la relación del índice con el crecimiento económico. Debe recordarse que técnicamente el crecimiento es un fenómeno de largo plazo.

País	PIB per cápita 2010*	Política	Mercado	ICI	2010	2009	2008	2007
Finlandia	30,402	0.9786	0.9247	0.9517	4	4	3	3
Canadá	33,473	0.9355	0.9546	0.9450	5	6	9	11
Irlanda	32,792	0.9390	0.9305	0.9347	6	7	10	12
Estados Unidos	37,532	0.8906	0.9754	0.9330	7	9	9	8
Australia	36,459	0.9166	0.9458	0.9312	8	11	11	13
Suecia	33,551	0.9874	0.8741	0.9307	9	13	7	6
Holanda	34,428	0.9686	0.8902	0.9294	10	8	8	9
América Latina								
México	12,059	0.4334	0.6475	0.5405	82	79	79	75
Chile	12,258	0.8000	0.8603	0.8301	22	24	26	22
Perú	7,357	0.4692	0.6478	0.5585	78	83	86	80
Colombia	7,816	0.4328	0.5320	0.4824	91	97	99	100
Brasil	8,662	0.5542	0.3717	0.4629	95	98	91	90
Argentina	11,847	0.4505	0.3107	0.3806	120	114	103	93
Uruguay	11,302	0.7676	0.5743	0.6709	51	60	55	50

Fuente: Elaboración con datos de Krauze (2010) y The Conference Board.

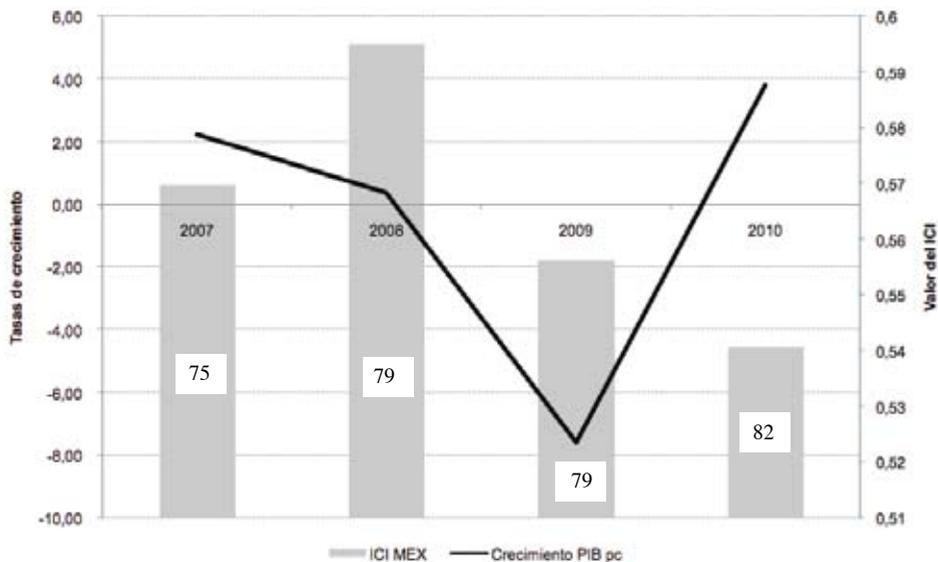
* Dólares reales base 2010

Poseer instituciones políticas y de mercado solidas es sin duda una elemento que se asocia al bienestar económico de las naciones, ese es el mensaje que se desprende de la información, no es casualidad que los diez países con el ICI más elevado sean también los que tienen el mayor ingreso per cápita en el mundo. México se encuentra bastante lejos de los países líderes en la materia y ello se refleja en su ingreso per cápita y pobre crecimiento económico.

Incluso cuando se le compara con países de la región presenta una muy baja calificación. Chile es el país de América Latina que mejor se posiciona en calidad institucional y eso hace que su nivel de ingreso per cápita esté muy cerca del de México. México no sólo está lejos de los líderes, además ha retrocedido de forma severa con relación al 2007. Por cierto, observe el caso de Brasil, un país que en los últimos años crece, pero que al no tener buenas instituciones presenta un muy bajo ingreso por persona.

De forma preliminar, se puede afirmar que la calidad institucional está asociada con el bienestar y desarrollo económico de las regiones. Aunque hace falta más información y análisis estadístico para poder aportar información definitiva. En la gráfica 8 se presentan las tasas de crecimiento del ingreso per cápita de México comparadas con el valor del ICI. Para el 2007 México ocupaba la posición 75 de 192 países y tenía un ICI de 0.5698 y en ese año presentó una tasa de crecimiento del ingreso per cápita de 2.25%. Para el 2008 el ICI mejoró pero el crecimiento no; en el 2009 el ICI empeoró lo que se correlaciona con la caída en la producción por persona de ese año y para el 2010 el ICI sigue empeorando y el crecimiento mejoró. De hecho el coeficiente de correlación entre las series de los niveles del ingreso por persona y los niveles del ICI arroja un valor de 0.68.

Gráfica 8. Crecimiento e ICI para México, 2007-2010.



Fuente: Elaboración con datos de Krauze (2010) y The Conference Board

Teniendo como base el marco teórico presentado, el resumen de la evidencia empírica internacional y la información de esta sección, se puede argumentar parcialmente que en la medida en que se mejore la calidad institucional de la economía mexicana, a niveles de los diez países líderes, el crecimiento económico se iniciará y sostendrá, lo que permitirá superar el subdesarrollo.

6. Conclusiones

En este último apartado se presentan breves reflexiones y recomendaciones para lograr que las tasas de crecimiento económico de México se incrementen de forma sostenida. La estrategia se compone de doce pilares, obviamente la calidad institucional es el factor más importante de la propuesta¹².

Los doce pilares se agrupan en tres grupos: 1) requerimientos básicos (instituciones, infraestructura, entorno macroeconómico y salud-educación primaria); 2) amplificadores de la eficiencia (educación superior, eficiencia de los mercados de bienes, eficiencia de los mercados de trabajo, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica y tamaño de mercado) y 3) factores de innovación (calidad-softificación empresarial e innovación) (Sala-i-Martin, 2010). Por el grado de retraso de la economía mexicana se sugiere trabajar todos los factores al mismo tiempo, algunos darán resultados rápidamente, mientras otros lo harán lentamente como la educación y la inversión en innovación¹³.

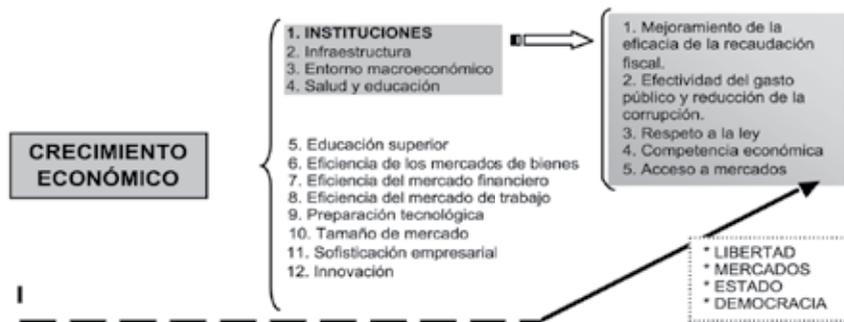
Dado el interés de este capítulo, las propuestas se centran en lo que tiene que hacerse en materia institucional, uno de los factores básicos del crecimiento económico y el desarrollo. La propuesta se agrupa en cinco grandes ejes: 1) mejoramiento de la eficacia de la recaudación fiscal; 2) incremento de la efectividad del gasto y reducción de la corrupción; 3) fortalecer el respeto a la ley; 4) fortalecer la competencia económica y 5) facilitar el acceso a los mercados.

Una baja recaudación de impuestos impide al Estado contar con los recursos necesarios para cumplir con sus funciones esenciales. Incrementar la eficacia en la recaudación fiscal es una tarea de primordial importancia, y esto pasa por una reforma fiscal.

12 En Sánchez-Juárez (2011c), se incluye una propuesta alternativa para el crecimiento. El eje de su propuesta es el fortalecimiento de la industria manufacturera, lo que se desprende del uso de un marco teórico kaldoriano que privilegia el enfoque sectorial. Dicha propuesta puede ser complementada con esta, lo que elevaría las probabilidades de crecimiento en México.

13 Debe advertirse que el país ya se encuentra trabajando en muchos de los factores aquí mencionados, pero no forman parte de una estrategia integral como la que aquí se sugiere. Lo que se propone es tener un país abocado al crecimiento y la competitividad como eje central del discurso político y de la actuación de los diversos agentes productivos. Ir más allá de los planes y programas que únicamente sirven para cumplir con el protocolo requerido por la Ley Nacional de Planeación. La meta debe ser tener una estrategia pro-crecimiento y empleo sustentada en la interrelación de la libertad económica, los mercados, el Estado y la democracia.

Figura 5. 12 pilares para el crecimiento económico.



Fuente: Elaboración propia

Lo que se espera de la reforma es que los impuestos se usen para recaudar, cualquier otro uso que se les quiera dar podría resultar en pérdidas fiscales que deben evaluarse. La reforma debe contemplar la eliminación de subsidios fiscales; el uso del gasto público para generar oportunidades de ingreso; afiliar oportunamente a los contribuyentes potenciales; incorporar beneficios al registro fiscal; eliminar los regímenes especiales del ISR; homologar la tasa general y fronteriza en el IVA; eliminar exenciones; aplicar la tasa de 0% de IVA exclusivamente a las exportaciones y transitoriamente a una canasta de medicinas y alimentos; establecer tasas impositivas bajas; iniciar un círculo virtuoso entre recaudación y crecimiento; eliminar la introducción de nuevos impuestos y sustituir el uso de la resolución miscelánea por una revisión del marco impositivo a la mitad de cada sexenio.

La reforma fiscal para el crecimiento debe considerar incrementar la base de recaudación fiscal y tener bajas tasas impositivas, se tiene que evitar la combinación de múltiples impuestos, tasas impositivas altas y bases de recaudación estrechas, éste último es el escenario actual.

El segundo factor institucional tiene que ver con la calidad del gasto público y la reducción de la corrupción. Al margen de fundamentalismos, tiene que reconocerse que el gasto público tiene un rol básico en la creación de infraestructura, la formación de ca-

pital humano, el mejoramiento de la salud de la población y la reducción de inequidades. Después de la regulación económica, el gasto público constituye el principal instrumento del Estado para promover el desarrollo. La calidad implica que exista transparencia, rendición de cuentas y eficiencia, dejar a un lado el pasado corrupto y promover la integridad de todos los niveles de gobierno.

El primer punto es que se continúe con la reforma regulatoria en todos los niveles de gobierno, teniendo como objetivo aumentar la flexibilidad económica para mejorar el clima de negocios para los inversionistas locales y extranjeros. El diseño institucional actual no provee a las autoridades regulatorias suficiente poder o independencia para desempeñar su función regulatoria de manera apropiada e independiente de la intervención política y de los intereses regulados. El ejercicio conjunto de los poderes con las secretarías encargadas de la supervisión plantea diversas dificultades, como un traslapo en las tareas, retrasos innecesarios o falta de transparencia en la toma de decisiones (Sallard, 2006; 227).

Otro elemento a fortalecer es el presupuesto basado en resultados. Un sistema de gestión de desempeño incorpora la fijación y el informe sobre los objetivos y su uso subsecuente en los procesos internos de toma de decisiones de las secretarías y las dependencias, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria permitió avanzar mucho en este sentido, se tiene que continuar por el mismo camino. Sobra decir que en todos los niveles de gobierno la transparencia y rendición de cuentas tiene que ser la norma y no la excepción, particularmente en los estados y municipios, los cuales actualmente son muy renuentes al cambio institucional.

En México, la mayor parte del gasto público se concentra en la producción de bienes de naturaleza privada y no públicos. Funciones esenciales del Estado como la procuración de justicia, abasto y asistencia social tienen una baja ponderación en las erogaciones, en tanto que la producción de bienes privados como la generación de energía tiene una alta participación. No resulta extraño entonces que, por ejemplo, el respeto a la ley sea frágil y la procuración de justicia deficiente. Es por esto, indispensable evaluar la rentabilidad de las erogaciones públicas y reasignar recursos para dar una mayor ponderación al gasto en los bienes y servicios con mayor rentabilidad social (Herrera y Reyes-Heroles, 2011; 24).

El tercer factor a considerar es el respeto a la ley. Cuando la mayoría de ciudadanos violentan el marco legal y hacen caso omiso de él se generan elevados costos de transacción asociados a prácticas al margen de la ley. El no cumplimiento de la ley hace

que se eleve el costo de realización de las inversiones privadas y públicas. El respeto a los derechos de las personas y la sanción legal al incumplimiento de los contratos permite que los agentes económicos organicen sus actividades y tengan mayor certeza.

Entre otras cosas, lo que se tiene que hacer es una campaña permanente en los medios para evitar el incumplimiento de la ley y hacer evidentes los beneficios de su cumplimiento. Adicional a esto, se sugiere que se fortalezca la propiedad privada; ofrecer certeza jurídica en la aplicación de la ley; garantizar la independencia del poder judicial; transparentar los resultados judiciales; mejorar las policías estatales y locales ofreciendo mejores salarios e incentivos en contra de la corrupción; evitar que el ejercito asuma labores de policía; crear tribunales federales especializados; uniformar criterios entre el Ministerio Público y el Poder Judicial y promover desde las escuelas primarias y hasta la universidad una nueva cultura de la legalidad.

El cuarto factor de la mejora de la calidad institucional es la competencia económica. Lo primero que se aprende en economía es que los mercados son eficientes, siempre y cuando exista competencia pura y perfecta. En la realidad esto es difícil de alcanzar, pero debe ser la meta de todo gobierno, la presencia de toda clase de obstáculos a la competencia se constituye en un freno a la prosperidad. La competencia es el marco ideal para la innovación, la sofisticación y la búsqueda de calidad.

Entre otras cosas, se debe ampliar el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Competencia, fortalecer sus conceptos jurídicos, incrementar sus sanciones; también se debe ampliar las facultades de la Comisión Federal de Competencia, dando un carácter vinculativo a sus resoluciones en materia de competencia e incorporar la opinión de la Comisión en las Manifestaciones de Impacto Regulatorio¹⁴.

El quinto factor a considerar es la mejora del acceso a los mercados. En los últimos años el acceso a mercados ha mejorado sustancialmente en algunas regiones del país (Centro, Centro norte y Frontera norte) y no es casualidad que sean éstas regiones las que más crecen. En cambio las regiones en las cuales existen restricciones y costos elevados para la movilidad de personas y mercancías son las de menor desarrollo relativo (Sur, Pacífico). El acceso libre y a bajo costo de los bienes y servicios facilita la realización de negocios e inversiones.

En términos generales lo que se requiere es fortalecer la infraestructura para

14 En México los anteproyectos de regulación de la administración pública federal deben ser remitidos a la Comisión de Mejora Regulatoria (Cofemer) para su revisión y dictamen, junto con una Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) en los casos que impliquen costos de cumplimiento para los particulares (Herrera y Reyes-Heroles, 2011; 44).

reducir distancias y costos de transporte. Se debe continuar la apertura comercial, por medio del apoyo a las operaciones de comercio exterior y la diversificación de los mercados. Las aduanas y puertos de entrada deben mejorar, modernizarse y vigilarse para evitar la corrupción que hoy impera en ellas. Para terminar debe profundizarse la desregulación en el plano local para que existan condiciones para la apertura de empresas y expansión de las existentes.

Referencias bibliográficas y documentales

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson. "Institutions as a Fundamental Cause of Long Run Growth". En: Philippe Aghion y Steven Durlauf (eds.). *Handbook of Economic Growth*. Londres: Elsevier, 2005, pp. 385-472.
- Aoki, Masahiko. *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: MIT Press, 2001.
- Arellano, Efrén. *Los Desafíos de la Delincuencia en México. Incidencia Delictiva y su Impacto en la Opinión Pública*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2004.
- Aron, Janine. "Growth and Institutions: A Review of the Evidence". *World Bank Research Observer*, vol. 15, núm. 1, 2000, pp. 99-135.
- Bandeira, Pablo. "Instituciones y Desarrollo Económico: Un Marco Conceptual". *Revista de Economía Institucional*, vol. 11, núm. 20, 2009, pp. 355-373.
- Bates, Robert. "Institutions and Development". *Journal of African Economies*, vol. 15, suplemento 1, 2006, pp. 10-61.
- Beck, Thorsten, George Clarke, Alberto Groff y Phillip Keefer. "New Tools and New Tests in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions". *World Bank Policy Research*, Working Paper, núm. 2283, 2002, pp. 1-44.
- Bowles, Samuel. "Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and Other Economic Institutions". *Journal of Economic Literature*, vol. 36, núm. 1, 1998, pp. 75-111.
- Bulte, Erwin, Richard Damania y Robert Deacon. "Resource Intensity, Institutions and Development". *World Development*, vol. 33, núm. 7, 2005, pp. 1029-1044.
- Burlamaqui, Leonardo, Ana Castro y Ha-Joon Chang. *Institutions and the Role of the State*. Cheltenham: Edward Elgar, 2001.
- Campos, Nauro y Jeffrey Nugent. "Institutions and Growth: Can Human Capital be a Link?". *Revista de la Cepal*, núm. 64, 1998, pp. 7-27.
- Casson, Mark, Marina Giusta y Uma Kambhampati. "Formal and Informal Institutions and Development". *World Development*, vol. 38, núm. 2, 2010, pp. 137-141.
- Castañeda, Jorge y Héctor Aguilar. "Regreso al Futuro". *Nexos*, consultado en <http://bit.ly/ePOE->

- bv, 01 de diciembre, 2010.
- Cervantes, Julio. "La Calidad del Empleo en México: La Crisis Laboral y sus Implicaciones". *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados*, nota informativa, 05 de agosto, 2010.
- Chang, Ha-Joon. "La Relación entre las Instituciones y el Desarrollo Económico. Problemas Teóricos Claves". *Revista de Economía Institucional*, vol. 8, núm. 14, 2006, pp. 125-136.
- Coase, Ronald. "The Nature of the Firm". *Economica*, vol. 4, núm. 16, 1937, pp. 386-405.
- Conference Board. *Estadísticas de PIB per cápita*. Consultado en <http://www.conference-board.org/data/>, 11 de enero del 2011.
- Crawford, Sue y Elinor Ostrom. "A Grammar of Institutions". *American Political Science Review*, vol. 89, no 3, 1995, pp. 582-600.
- De Carvalho Filho, Irineu y Marcos Chamon. "The Myth of Post-Reform Income Stagnation: Evidence from Brazil and Mexico". *International Monetary Fund*, Working Paper, núm. 197, 2008, pp. 1-52.
- de Soto, Hernando. *El Misterio del Capital: Por qué el Capitalismo Triunfa en Occidente y Fracasa en el Resto del Mundo*. México: Diana, 2001.
- Díaz-Bautista, Alejandro. *Los Determinantes del Crecimiento Económico. Comercio Internacional, Convergencia y las Instituciones*. México: Plaza y Valdés y El Colegio de la Frontera Norte, 2003.
- Dollar, David y Aart Kray. "Institutions, Trade, and Growth". *Journal of Monetary Economics*, vol. 50, núm. 1, 2003, pp. 133-162.
- Durham, Benson. "Economic Growth and Institutions: Some Sensitivity Analyses, 1961-2000". *International Organization*, vol. 58, núm. 3, 2004, pp. 485-529.
- Durlauf, Steven, Paul Johnson y Jonathan Temple. "Growth Econometrics". En: *Handbook of Economic Growth*. Amsterdam: Elsevier, 2005.
- Escalante, Fernando. "Homicidios 2008-2009: La Muerte tiene Permiso". *Nexos*, consultado en <http://bit.ly/fiPBnc>, 03 de enero, 2011.
- Esquivel, Gerardo. "De la Inestabilidad Macroeconómica al Estancamiento Estabilizador: El Papel del Diseño y la Conducción de la Política Económica". En: *Nora Lustig (coord.). Crecimiento Económico y Equidad*. México: Colegio de México, 2010, pp. 35-78.
- Feng, Yi. "Political Freedom, Political Instability, and Policy Uncertainty: A Study of Political Institutions and Private Investment in Developing Countries". *International Studies Quarterly*, vol. 45, núm. 2, 2000, pp. 271-294.
- Frey, Bruno y Alois Stutzer. "Happiness, Economy and Institutions". *Economic Journal*, vol. 110, núm. 466, 2000, pp. 918-938.
- Gaviria, Alejandro, Ugo Panizza, Jessica Seddon y Ernesto Stein. "Political Institutions and Growth Collapses". *Inter American Development Bank*, Working Paper, núm. 419, 2000, pp. 1.29.

- Gilpin, Robert. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Guerrero, Eduardo. "Como Reducir la Violencia en México". *Nexos*, consultado en <http://bit.ly/aITmlb>, 03 de noviembre, 2010.
- Hawksworth, John. *The World in 2050. How Big Will the Major Emerging Market Economies Get and How Can the OECD Compete?* Nueva York: Price Waterhouse, 2006.
- Hayek, Friedrich. *El Orden Sensorial. Los Fundamentos de la Psicología Teórica*. Madrid: Unión Editorial, 2004 [1952].
- Herrera, Carlos y Federico Reyes-Heroles. *Diez Acciones para Impulsar la Productividad y el Bienestar*. México: BBVA-Bancomer, 2011.
- Hodgson, Geoffrey. *Economics and Institutions. A Manifesto for a Modern Institutional Economics*. Cambridge: Polity Press, 1988.
- Hodgson, Geoffrey. "What are Institutions?". *Journal of Economic Issues*, vol. 40, núm. 1, 2006, pp. 1-25.
- Hollingsworth, Rogers. "On Institutional Embeddedness". En: Rogers Hollingsworth, Karl Muller, y Ellen Hollingsworth (eds.). *Advancing Socio-economics: An Institutionalist Perspective*. Oxford: Rowman and Littlefield, 2005, pp. 87-108.
- Hsiao, Cheng y Yan Shen. "Foreign Direct Investment and Economic Growth: The Importance of Institutions and Urbanization". *Economic Development and Cultural Change*, vol. 51, núm. 4, 2003, pp. 883-896.
- Jüting, Johannes. "Institutions and Development. A Critical Review". *Organization for Economic Cooperation and Development*, vol. 8, núm. 210, 2003, pp. 1-47.
- Katz, Isaac. "México: ¿La Séptima Economía?". *Asuntos Capiales*, 25 de enero, 2011.
- Keefer, Philip y Mary Shirley. "Formal versus Informal Institutions in Economic Development". En: *Claude Ménard (ed.). Institutions, Contracts, and Organizations*. Cheltenham: Edward Elgar, 2000, pp. 88-107.
- Knack, Stephen y Philip Keefer. "Institutions and Economic Performance: Cross Country Test Using Alternative Institutional Measures". *Economics and Politics*, vol. 7, núm. 3, 1995, pp. 207-227.
- Knight, Jack. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Krauze, Martin. *Calidad de las Instituciones y Competencia Institucional*. Londres, International Policy Press, 2007.
- Krauze, Martin. *Índice de Calidad Institucional 2010*. Londres: International Policy Press, 2010.
- Lee, Keun y Byung-Yeon Kim. "Both Institutions and Policies Matter but Differently for Different Income Groups of Countries: Determinants of Long-Run Economic Growth Revisited". *World Development*, vol. 37, núm. 3, 2008, pp. 533-549.
- Loasby, Brian. *Knowledge, Institutions and Evolution in Economics*. Londres: Routledge, 1999.

- MacLeod, Dag. *Downsizing the State: Privatization and the Limits of Neoliberal Reform in Mexico*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2004.
- Mayer-Serra, Carlos. "La Economía Política de un Crecimiento Mediocre". En: Soledad Loaeza y Jean Francois Prudhomme (coords.). *Instituciones y Proceso Políticos*. México: El Colegio de México, 2010, pp. 159-196.
- Merton, Robert. "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action". *American Sociological Review*, vol. 1, núm. 6, 1936, pp. 894-904.
- Merton, Robert. *Social Theory and Social Estructure*. Nueva York: Free Press, 1968.
- Meyer, Klaus. "Institutions, Transaction Costs, and Entry Mode Choice in Eastern Europe". *Journal of International Business Studies*, vol. 32, núm. 2, 2001, pp. 357-367.
- Moreno-Brid, Juan y Jaime Ros. "Instituciones y Económico: La Relación Estado-Mercado en México desde una Perspectiva Histórica". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, núm. Especial, 2004, pp. 157-179.
- Moreno-Brid, Juan y Jaime Ros. *Development and Growth in the Mexican Economy. A Historical Perspective*. Nueva York: Oxford University Press, 2009.
- Nelson Richard y Sidney Winter. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Belknap Press, 1982.
- North, Douglass. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- North, Douglas. *Institutions and Productivity in History*. Washington: Washington University Press, 1993.
- North Douglas. "Poverty in the Midst of Plenty". Consultado en <http://www.hoover.org/news/daily-report/24745>, 2000.
- North, Douglas. *Understanding the Process of Economic Change*. Nueva Yersey: Princeton University Press, 2005.
- Pande, Rohini y Christopher Udry. "Institutions and Development: A View from Below". En: Richard Blundell, Whitney Newey y Torsten Persson (eds.). *Advanced in Economics and Econometrics: Theory and Applications*. Cambridge, Volumen II: Cambridge University Press, 2006, pp. 349-412.
- Portes, Alejandro. "Instituciones y Desarrollo: Una Revisión Conceptual". *Desarrollo Económico*, vol. 46, núm. 184, 2007, pp. 475-503.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Integration and Geography in Economic Development". *International Monetary Fund*, Working Paper, WP/02/189, 2002, pp. 1-44.
- Rodrik, Dani. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- Sachs, Jeffrey. "Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income". *NBER*,

- Working Paper, núm. W9490, 2003, pp. 1-12.
- Sala-i-Martin, Xavier. *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Ginebra: World Economic Forum, 2010.
- Sallard, Odile. "Gobierno Público: Incrementando la Eficiencia y Reduciendo la Corrupción". En: *Políticas Públicas para un Mejor Desempeño Económico. Experiencias para el Mundo en Desarrollo, México 10 años en la OCDE*. México: OCDE, 2006, pp. 223-237.
- Sánchez-Juárez, Isaac. "Estancamiento Económico Regional y Manufacturas en México, 1993-2010". *MIMEO*, 2011a.
- Sánchez-Juárez, Isaac. "Crecimiento Mediocre en México: Explicación y Propuestas". *MIMEO*, 2011b.
- Sánchez-Juárez, Isaac. "Estancamiento Económico en México, Manufacturas y Rendimientos Crecientes: Un Enfoque Kaldoriano". *MIMEO*, 2011c.
- Savoia, Antonio, Joshy Easaw y Andrew Mckay. "Inequality, Democracy, and Institutions: A Critical Review". *World Development*, vol. 38, núm. 2, 2010, pp. 142-154.
- Simon, Herbet. "Bounded Rationality and Organizational Learning". *Reflections*, vol. 1, núm. 2, 1991, pp. 17-27.
- Steer Liesbet y Kunal Sen. "Formal and Informal Institutions in a Transition Economy: The Case of Vietnam". *World Development*, vol. 38, núm. 11, 2010, pp. 1603-1615.
- Suárez, Marcela. "El Papel de las Instituciones en el Cambio Económico en México". *Problemas del Desarrollo*, vol. 39, núm. 154, 2008, pp. 38-59.
- Wallace, Claire y Rossalina Latcheva. "Economic Transformation Outside the Law: Corruption, Trust in Public Institutions and the Informal Economy in Transition Countries of Central and Eastern Europe". *Europe-Asia Studies*, vol. 58, núm. 1, 2006, pp. 81-102.
- Weiss, Eli y David Rosenblatt. "Regional Economic Growth in Mexico. Recent Evolution and the Role of Governance". *World Bank*, Policy Research Working Paper, núm. 5369, 2010, pp. 1-22.
- Williamson, Oliver. "Transaction Cost Economics: How it Works; Where It is Headed". *Economist*, vol. 146, núm. 1, 1998, pp. 23-58.
- Williamson, Oliver. "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead". *Journal of Economic Literature*, vol. 38, núm. 3, 2000, pp. 595-613.
- World Bank. *Building Institutions for Markets*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Yasar, Mahamut, Catherine Morrison y Michael Ward. "Property Rights Institutions and Firm Performance: A Cross Country Analysis". *World Development*, artículo en prensa, 2010.

Resumen

El principal interés de este capítulo es explicar la evidencia empírica que muestra que en países en vías de desarrollo la inequidad en la distribución del ingreso es muy elevada y aún así muchos de los gobiernos de estas economías ejercen un nivel bajo del gasto público y en particular se observa un bajo esfuerzo de estos gobiernos en redistribuir el ingreso. Esto se traduce en una persistente y significativa inequidad en la distribución del ingreso de algunos de los países en vías de desarrollo. Para explicar este fenómeno en este capítulo demostramos el equilibrio en dos escenarios de interés teórico. El primer escenario caracteriza un equilibrio político económico en el que los votantes deciden la opción del voto tan sólo en función de las políticas redistributivas de los diferentes partidos. En este escenario, existe una alta correlación entre la distribución del ingreso laboral y las políticas de redistribución del gobierno. Como resultado de ello, el proceso político coadyuva a disminuir, a través de la acción colectiva del gobierno, la inicial inequidad en la distribución del ingreso.

En el segundo escenario, estudiamos un modelo de competencia electoral en el que la decisión del voto de los individuos es fuertemente influenciada por preferencias políticas y por las plataformas fiscales de los partidos. En este caso, existen condiciones en las que el resultado es una baja redistribución del ingreso a partir de las políticas fiscales del gobierno por lo que la inequidad en la distribución del ingreso será elevada y persistente. Como resultado de ello, el proceso político de una economía con una democracia representativa no coadyuvará a disminuir, a través de la acción colectiva del gobierno, la inicial inequidad en la distribución del ingreso. Esto explica porque que la inequidad en la distribución del ingreso es elevada y persistente en algunos países en vías de desarrollo.

Palabras clave: Gasto del gobierno, Efectos Redistributivos, Desarrollo económico, Inequidad en la distribución del ingreso.

Abstract

The main interest of this chapter is to explain the empirical evidence that shows that, in some developing countries, the inequality in the distribution of income is very high. Empirical evidence also shows that the governments of these economies devote a low level of public spending and in particular these governments reveal a low effort in redistributing income through public policies. This, in turn, leads to a persistent and significant inequality in the distribution of income in some developing countries. To explain this phenomenon in this chapter we develop a politico-economic equilibrium in two scenarios of theoretical interest: The first scenario characterizes a politico-economic equilibrium for a democracy in which voters decide their choice of the vote based on the redistributive platforms of different parties. In this scenario, there exists a high correlation between the distribution of labor income and the redistributive program of the government. As a result, the political process helps to reduce, through the collective action of the government, the inequality in the distribution of income associated with a market economy.

In the second scenario, we study a model of electoral competition in which the choice of the vote of citizens is highly influenced by the voters' 'partisan preferences and the parties' 'redistributive platforms. In this case, there are conditions in which the government exerts a low effort in redistributing income which leads to a high and persistent inequality in the distribution of income. As a result, the political process of a representative democracy will not contribute to create incentives to reduce, through the collective action of the government, the inequality in the distribution of income. This explains why the inequality in the distribution of income is high and persistent in some developing countries.

Key words: Government's expenditure, Redistributive effects, Economic Development, Inequality in the distribution of income.



Ikuho Kochi y Raúl Alberto Ponce Rodríguez

Redistribución en economías con persistente inequidad en la distribución del ingreso



1. Introducción.

Los modelos teóricos y la evidencia empírica sugieren que diferentes medidas del gasto del gobierno están positivamente (o negativamente) relacionadas con varios indicadores del desarrollo económico. Por ejemplo el análisis de Barro y Sala-i-Martin (1992, 2004) muestra que el gasto del gobierno en infraestructura está positivamente relacionado con el ingreso per-cápita en E.U., Deger (1986) encuentra que un incremento en el gasto en defensa militar reduce el crecimiento y retarda el desarrollo económico. Kim y Lambert (2009) encuentran que el gasto redistributivo del gobierno, es decir, las transferencias públicas tienden a reducir la inequidad del ingreso lo cual sugiere que las transferencias públicas mejoran la distribución del bienestar en una economía de mercado.

Sin embargo, Chu, Davoodi y Gupta (2000) encuentran que los países en vías de desarrollo en general no han sido capaces de utilizar las políticas redistributivas de una forma efectiva para reducir la pobreza y la inequidad en la distribución del ingreso. Otro hecho estilizado de interés es que a pesar de que la inequidad en el ingreso en los países de Latinoamérica es de las más elevadas en el mundo (vea Goñi, Lopez y Servén 2008), la mayoría de los países de Latinoamérica tienen niveles bajo de gasto por lo que en estas economías el gobierno revela un esfuerzo insuficiente en la redistribución del ingreso a través de sus políticas fiscales.¹

Goñi, Lopez y Servén (2008) también argumentan que la inequidad en la distribución del ingreso puede afectar negativamente el desarrollo económico ya que: primero, la inequidad del ingreso está positivamente asociada con la pobreza y la inequidad en la distribución del bienestar en la economía. Segundo, entre mayor sea la inequidad en la distribución del ingreso y la pobreza en un país mayor es la tasa de crecimiento que se requiere para que esta economía salga del ciclo vicioso asociado con la pobreza y las bajas tasas de crecimiento que experimentan estas economías. Tercero, la inequidad en la distribución del ingreso trae consigo tensiones entre individuos de alto y bajo ingreso lo cual tiende a incrementar el riesgo político de cambios de régimen y a debilitar las instituciones socio-políticas de esta economía lo que a su vez desalienta la inversión extranjera y el crecimiento económico.

1 Por ejemplo, el caso de México destaca ya que esta economía cuenta con el nivel más bajo del gasto del gobierno en relación a su producto interno bruto en comparación con el resto de los países miembros de la OCDE. Lo cual también revela que el gobierno mexicano ha ejercido un nivel de esfuerzo bajo en redistribuir el ingreso.

Por las razones expuestas anteriormente, se podría esperar que en aquellas economías con una gran inequidad en la distribución del ingreso, el gobierno ejerciese un esfuerzo significativo a través del sistema tributario y de las transferencias públicas para reducir la inequidad en la distribución del ingreso. Sin embargo, la evidencia empírica para la mayoría de los países en vías de desarrollo demuestra que el gasto público y el esfuerzo del gobierno en redistribuir el ingreso es en general bajo.

El objetivo de este trabajo es dar una explicación a la evidencia empírica que muestra que en países en vías de desarrollo la inequidad en la distribución del ingreso es muy elevada y aún así muchos de los gobiernos de estas economías ejercen un nivel bajo del gasto público y en particular se observa un bajo esfuerzo de estos gobiernos en redistribuir el ingreso. Esto se traduce en una persistente y significativa inequidad en la distribución del ingreso de algunos de los países en vías de desarrollo.

En este capítulo proponemos un modelo de competencia política en el que dos partidos compiten por votos en una elección para formar el gobierno e implementar la política redistributiva preferida por los partidos. Los partidos promueven una plataforma redistributiva que busca maximizar el bienestar de la coalición de votantes que controla a los partidos. En esta economía, los partidos representan a individuos con diferentes habilidades para generar ingreso laboral en una economía de mercado.

La heterogeneidad en la habilidad de generar ingreso de los individuos conduce a conflictos sobre el nivel de redistribución del ingreso que el gobierno debe ejercer en la economía. Los partidos que representan a individuos con una alta habilidad para generar ingreso laboral en una economía de mercado (generalmente partidos de derecha) tienden a proponer un nivel bajo de redistribución del ingreso mientras que aquellos partidos que representan los intereses de aquellos individuos con una habilidad baja para generar ingreso laboral (generalmente partidos de izquierda) tienden a proponer una mayor redistribución del ingreso a través de las políticas fiscales del gobierno.²

En este capítulo desarrollamos un equilibrio político-económico con dos escenarios de interés teórico. El primer escenario caracteriza un equilibrio político económico en el que los votantes deciden la opción del voto tan sólo en función de las políticas redistributivas de los diferentes partidos. En este escenario, existe una alta correlación entre la distribución del ingreso laboral y las políticas de redistribución del gobierno.

2 Esto se debe a que los partidos de izquierda (derecha) tienden a proponer políticas que benefician a la base de su partido. Si la base electoral de estos partidos es compuesta por una proporción importante de individuos de bajo (alto) ingreso entonces los beneficiarios (perdedores) netos de las políticas de redistribución son los simpatizantes de los partidos de izquierda (derecha).

Es decir, la distribución del ingreso laboral determina el tamaño de la coalición de votantes que vota por un partido político que ofrece una elevada redistribución del ingreso. Así, si la distribución del ingreso es altamente inequitativa entonces esto produce una coalición mayoritaria de votantes que elige a un partido cuya plataforma fiscal se centra en una elevada redistribución del ingreso. Como resultado de ello, el proceso político (el proceso de competencia por votos de los partidos) de una economía con una democracia representativa coadyuva a disminuir, a través de la acción colectiva del gobierno, la inicial inequidad en la distribución del ingreso.

En el segundo escenario, estudiamos un modelo de competencia electoral en el que la decisión del voto de los individuos es fuertemente influenciada por preferencias políticas (si un votante se identifica con un partido “x” entonces existe una alta probabilidad de que este individuo vote en la elección por este partido) y por las plataformas fiscales de los partidos. En este caso, si una proporción importante de individuos de bajo ingreso tiene un sesgo partidario por el partido de la derecha (el cual es el partido que propone una menor redistribución del ingreso en comparación con las políticas redistributivas de los partidos de izquierda) entonces existen condiciones en las que el partido de derecha ganará las elecciones aún y cuando en ésta economía se observe una significativa inequidad en la distribución de ingreso. En este equilibrio político, el resultado es una baja redistribución del ingreso a partir de las políticas fiscales del gobierno por lo que la inequidad en la distribución del ingreso será elevada y persistente.

Como resultado de ello, el proceso político (el proceso de competencia por votos de los partidos) de una economía con una democracia representativa no coadyuvará a disminuir, a través de la acción colectiva del gobierno, la inicial inequidad en la distribución del ingreso. Esto explica porque que la inequidad en la distribución del ingreso es elevada y persistente en algunos países en vías de desarrollo.

El resto del capítulo está estructurado de la siguiente manera: En la sección dos desarrollamos algunos resultados sobre la decisión de la oferta laboral de los votantes en esta economía así como las propiedades de las políticas de redistribución del gobierno en un sistema lineal de impuestos al ingreso. En la sección 3 caracterizamos la elección del voto de los individuos y el equilibrio político-económico de nuestra economía. En la sección 4 consideramos el nivel de redistribución del ingreso en el caso especial en que la decisión del voto depende tan sólo de las políticas fiscales de los partidos. En la sección 5, analizamos el caso especial en que el nivel de redistribución del ingreso

depende de la decisión del voto la cual esta determinada conjuntamente de las preferencias políticas de los votantes y de las políticas fiscales de los partidos. En la sección 6 incluimos las conclusiones.

2. Redistribución Política en una Democracia representativa

En esta sección desarrollamos un modelo estático de transferencias sociales del gobierno a individuos. El principal objetivo de esta sección es estudiar: 1) El tamaño de transferencias sociales en el equilibrio político del modelo de Wittman (1973, 1983), y 2) El papel del comportamiento de los votantes en las elecciones en la determinación del gasto en transferencias sociales del gobierno.

Wittman (1973) fue el primero en argumentar que los partidos no necesariamente diseñan políticas públicas para ganar la elección y formar el gobierno mientras que Roemer (1997, 1999, 2001) ha popularizado el uso de este tipo de modelos al análisis de las políticas fiscales del gobierno. Por el contrario, una coalición al interior de un partido o un grupo de interés puede buscar ganar la elección y así maximizar las ganancias de la política fiscal atribuidas a la coalición o grupo de interés que representan. La distinción principal entre el modelo Downsiano y el modelo de Wittman, es que bajo el segundo esquema los partidos seleccionan políticas que maximizan las preferencias de una coalición de individuos al interior del partido.

Antes de caracterizar el equilibrio político, es conveniente analizar las preferencias de los individuos sobre la política fiscal social, las cuales están representadas por:

$$\begin{aligned}
 v(t, T, n) &= \text{Max } \mu(x, (1 - \ell)) \\
 \text{s.t: } a) & \quad x = n\ell(1 - t) + T \\
 b) & \quad T = \int_{\nu n} t n \ell^*(t, T, n) h(n) dn
 \end{aligned} \tag{1}$$

Las preferencias sobre consumo, x , y ocio, $(1 - \ell)$, se definen por $\mu(x, (1 - \ell))$ la condición (a) es la restricción presupuestaria del individuo donde x es el ingreso laboral después de impuestos, ℓ es la oferta laboral del individuo tipo n , el cual es un parámetro exógeno que representa la habilidad del individuo de generar ingreso laboral,

y T es una transferencia per cápita del gobierno. La distribución de la habilidad en esta economía esta determina por la densidad $h(n) > 0: n \in [\underline{n}, \bar{n}]$ tal que la densidad acumulada $H(n)$, satisface $H(\bar{n}) = \int_{\underline{n}}^{\bar{n}} h(n) dn = 1$.

La condición (b) en (1) es la restricción presupuestaria del gobierno, la cual refleja que los ingresos tributarios financian el gasto social per cápita en transferencia T . Al igual que en el resto de los capítulos de este libro, la utilidad indirecta, $v(t, T, n)$, caracteriza las preferencias sobre políticas factibles del gobierno y se asume como una función estrictamente cóncava del impuesto sobre el ingreso laboral.

Proposición 1. *La elección racional del individuo entre consumo x , y ocio $(1 - \ell)$ lleva al cumplimiento de las siguientes condiciones:*

$$\frac{\mu_x}{\mu_{(1-\ell)}} = \frac{1}{n(1-t)} \quad \forall \ell^*(t, T, n) > 0 \quad (2)$$

$$\text{Donde } \mu_x = \frac{\partial \mu}{\partial x}, \text{ y } \mu_{(1-\ell)} = \frac{\partial \mu}{\partial (1-\ell)}.$$

Demostración:

El individuo tipo n busca maximizar su utilidad al elegir consumo y ocio, por lo tanto el consumidor elige

$$\begin{aligned} & \text{Max } \mu(x, (1-\ell)) \\ \text{s.t: } & a) \quad x = n\ell(1-t) + T \end{aligned} \quad (3)$$

Donde n , t , y T son parámetros exógenos al individuo. La condición de primer orden de la selección del consumidor satisface

$$\frac{\partial \mu}{\partial \ell} = \mu_x n(1-t) - \mu_{(1-\ell)} = 0 \quad \forall \ell^*(t, T, n) > 0 \quad (4)$$

y $\frac{\partial \mu}{\partial \ell} < 0$ para $\forall \ell^*(t, T, n) = 0$, donde $\ell^*(t, T, n)$ es la oferta laboral Marshalliana.

Ejemplo, suponga que $\mu(x, (1-\ell)) = x - \ell^2/2$. En este caso la condición de primer orden satisface $\frac{\partial \mu}{\partial \ell} = n(1-t) - \ell = 0 \quad \forall \ell^*(t, T, n) > 0$ lo cual implica que la oferta

de trabajo Marshalliana es $\ell^*(t, T, n) = n(1 - t)$. En este caso, la oferta laboral no responde a las transferencias puras de ingreso. Esto, puede ser una condición restrictiva para el análisis de los efectos de la política redistributiva en la oferta laboral.

Si, por el contrario, suponemos $\mu(x, (1-\ell)) = x(1-\ell)$ entonces la condición de primer orden es $\frac{\partial \mu}{\partial \ell} = n(1-t)(1-\ell) - (n\ell(1-t) + T) = 0$ para todo $\ell^*(t, T, n) > 0$ lo que implica que la oferta de trabajo Marshalliana está determinada por $\ell^*(t, T, n) = \frac{n(1-t)-T}{2}$, donde $\partial \ell^* / \partial n > 0$ y $\partial \ell^* / \partial t < 0$ representan cambios relativos en el precio del ocio en relación al consumo privado, y $\partial \ell^* / \partial T < 0$ representa un efecto ingreso negativo (el ocio es un bien normal, y su consumo aumenta como resultado de una transferencia del gobierno).

Proposición 2. La transferencia ideal para un individuo tipo n en la economía está determinada por

$$\text{Donde: } t^*(n) = \{ \bar{E}(n) - n\ell^* \} \left\{ - \int_{\forall n} \frac{\partial E(n)n}{\partial t} h(n) dn \right\} \quad (5)$$

$$\bar{E}(n) = \int_{\forall n} n\ell^* h(n) dn \quad (6)$$

$$E(n) = n\ell^* \quad y \quad \frac{\partial E(n)n}{\partial t} = \frac{\partial \ell^*}{\partial t} n\ell^* \quad (7)$$

Demostración:

A partir de la función de utilidad indirecta, el individuo tipo n busca maximizar³

$$\text{Max}_{\{\ell\}} v(t, T, n) = \mu \left(n\ell^*(1-t) + \int_{\forall n} t n\ell^* h(n) dn, (1-\ell^*) \right) \quad (8)$$

3 Donde se ha utilizado la notación $\ell^*(t, T, n) = \ell^*$ en la condición (8).

La condición de primer orden para el problema de diseño de política fiscal para el individuo n satisface

$$\frac{\partial v(t, T, e)}{\partial t} = \mu_x \left(-n\ell^* + n \frac{\partial \ell^*}{\partial t} (1-t) + \int_{\forall n} n\ell^* h(n) dn + t \int_{\forall n} n \frac{\partial \ell^*}{\partial t} h(n) dn \right) - \mu_{(1-\ell)} \frac{\partial \ell^*}{\partial t} = 0 \quad (9)$$

\Rightarrow

$$\mu_x \left(-n\ell^* + \int_{\forall n} n\ell^* h(n) dn + t \int_{\forall n} n \frac{\partial \ell^*}{\partial t} h(n) dn \right) + \{ \mu_x n(1-t) - \mu_{(1-\ell)} \} \frac{\partial \ell^*}{\partial t} = 0 \quad (9')$$

Por la condición (4) de la proposición (1) tenemos que $\frac{\partial \mu}{\partial \ell} = \mu_x n(1-t) - \mu_{(1-\ell)} = 0$. Por lo tanto

$$\frac{\partial v(t, T, e)}{\partial t} = 0 \Rightarrow -n\ell^* + \int_{\forall n} n\ell^* h(n) dn + t \int_{\forall n} n \frac{\partial \ell^*}{\partial t} h(n) dn = 0 \quad (10)$$

Defina el ingreso neto laboral del individuo tipo n como $E(n) = n\ell^*$, entonces $\frac{\partial E(n)n}{\partial t} = \frac{\partial \ell^* n\ell^*}{\partial t}$ cuando $t \rightarrow 0$ puede expresarse como la elasticidad-impuesto del ingreso laboral bruto, así $\int_{\forall n} n \frac{\partial \ell^*}{\partial t} h(n) dn = \int_{\forall n} \frac{\partial E(n)n}{\partial t} h(n) dn$ es el promedio de la elasticidad-impuesto del ingreso laboral bruto. Defina, $\bar{E}(n) = \int_{\forall n} n\ell^* h(n) dn$ como el ingreso laboral bruto promedio de la economía. Finalmente,

$$t^*(n) = \frac{\bar{E}(n) - n\ell^*}{-\int_{\forall n} \frac{\partial E(n)n}{\partial t} h(n) dn} \quad (11)$$

La expresión en (5) sugiere que individuos con ingresos salariales mayores (menores) al promedio prefieren tasas negativas al impuesto $t^*(n) < 0$ (tasas positivas $t^*(n) > 0$), y un impuesto positivo percapita $T^*(n)$ (negativo), lo cual representa una transferencia neta positiva a individuos de ingresos superiores (inferiores) al promedio.

La expresión $-\int_{\forall n} \frac{\partial E(n)n}{\partial t} h(n) dn > 0$ caracteriza los costos de ineficiencia, o los incentivos a incrementar el ocio y reducir la oferta laboral que están inversamente relacionados con $t^*(n)$.

La competencia política resuelve los conflictos de los votantes sobre el diseño e implementación de la política social del gobierno. En esta sección, el equilibrio político involucra la siguiente secuencia:

Primero: Los partidos seleccionan una plataforma social.

Segundo: los individuos son racionales y votan, no en función de las plataformas de los partidos, sino en función del tipo de políticas que cada uno de los partidos implementara una vez que forme el gobierno. Los votantes también tienen preferencias sobre los partidos que van a formar el gobierno por lo que estas preferencias políticas también contribuyen a explicar la decisión del voto de los individuos.

Tercero: El partido que es electo implementa la política que maximiza las preferencias de la facción dominante al interior del partido.

Proposición 3. Las preferencias de la facción dominante del partido $Z = \{L, R\}$ sobre el gasto social son $v^Z(t^{*Z}, T^{*Z}, n^Z)$, donde n^Z es el nivel de habilidad del grupo de interés que domina al partido $Z = \{L, R\}$, La transferencia ideal para el partido $Z = \{L, R\}$ está dada por

$$t^{*Z}(n^Z) = \frac{\bar{E}(n) - n^Z \ell^*}{-\int_{\forall n} \frac{\partial E(n)n}{\partial t} h(n) dn} \quad (12)$$

Demostración:

El resultado es una aplicación trivial de la proposición (2). Recuerde que esta proposición demuestra que a transferencia ideal para un individuo tipo n en la economía está determinada por $t^*(n) = \{\bar{E}(n) - n\ell^*\} \left\{ -\int_{\forall n} \frac{\partial E(n)n}{\partial t} h(n) dn \right\}$ donde $\bar{E}(n) = \int_{\forall n} n\ell^* h(n) dn$, $E(n) = n\ell^*$ y $\frac{\partial E(n)n}{\partial t} = \frac{\partial \ell^* n \ell^*}{\partial t}$. Iguale $n = n^Z$ para ver que la proposición (2) implica el resultado en la ecuación (11)

Proposición 4. $n^R > \bar{E}(n) > n^L$, y costos de ineficiencia simétricos bajo las políticas de los partidos L y R implican que

$$t^{*R}(n^R) < t^{*L}(n^L) > 0 \quad (13)$$

Y,

$$T^{*L}(n^L) > T^{*R}(n^R) \quad (14)$$

Demostración:

La proposición $n^R > \bar{E}(n) > n^L$ y costos de ineficiencia simétricos bajo las políticas de los partidos L y R implican que $t^{*R}(n^R) < t^{*L}(n^L) > 0$. Este resultado es una consecuencia lógica de la condición (5) en la proposición (1).

Por definición

$$T^{*Z}(n^Z) = \int_{\forall n} t^{*Z} n \ell^* h(n) dn \quad (15)$$

La condición de primer orden del problema de diseño del gasto social está dada por

$$\int_{\forall n} n^Z \ell^* h(n) dn + t^{*Z} \int_{\forall n} n \frac{\partial \ell^*}{\partial t} h(n) dn = n^Z \ell^* \quad \forall Z = \{L, R\} \quad (16)$$

Donde, $n, \in \mathbb{R}_+$, $\ell^* \in [0,1]$, por lo tanto, $n^Z \ell^* \in \mathbb{R}_+$, esto a su vez significa que

$$\frac{\partial T^{*Z}(n^Z)}{\partial t} = \int_{\forall n} n^Z \ell^* h(n) dn + t^{*Z} \int_{\forall n} n \frac{\partial \ell^*}{\partial t} h(n) dn \geq 0 \quad (17)$$

Es decir, el ingreso tributario marginal es una función no decreciente, $\frac{\partial T^{*Z}(n^Z)}{\partial t} \geq 0$, del nivel de los impuestos. Por ello,

$$t^R(n^R) \leq t^{*L}(n^L) \quad \text{significa} \quad T^{*R}(n^R) \leq T^{*L}(n^L) \quad (18)$$

Lo cual demuestra la condición (13).

Para esta economía el equilibrio político-económico está caracterizado por el equilibrio perfecto de Nash del sub-juego, como se muestra en la definición (1).

3. Elección del voto de los individuos

Ahora analizamos la elección del voto de los ciudadanos. Como lo comentamos en la descripción del equilibrio político de esta economía, los individuos son racionales y votan, no en función de las plataformas de los partidos, sino en función del tipo de políticas que cada uno de los partidos implementará una vez que forme el gobierno. Los votantes también tienen preferencias sobre los partidos que van a formar el gobierno por lo que estas preferencias políticas también contribuyen a explicar la decisión del voto de los individuos.

Una contraparte empírica sobre las preferencias de los individuos sobre los partidos es la identidad partidista de los votantes (es decir, un individuo que se identifica con un partido x tiende a tener una preferencia para que ese partido forme el gobierno e implemente las plataformas económicas de este partido). La evidencia empírica sugiere que la identidad partidista (o preferencia política) es el factor que mejor predice la opción del voto de los individuos (es decir, si un individuo tiene una identidad partidista por un partido x entonces este individuo tiene una alta probabilidad de votar por este partido en la elección).⁴

Así, desde la perspectiva del votante, existen dos posibles estados que dependen de la política fiscal implementada por el ganador de las elecciones. Si el partido L gana e implementa t^{*L}, T^{*L} la utilidad del votante tipo n es $v(t^{*L}, T^{*L}, n)$. Similarmente, si el partido R gana e implementa t^{*R}, T^{*R} entonces la utilidad del votante tipo n es $v(t^{*R}, T^{*R}, n)$. Además el votante tiene preferencias sobre el partido que gana la elección y forma el gobierno. Estas preferencias están dadas por β^L y β^R . Si definimos a $\chi = v^L(t^{*L}, T^{*L}, n) - v^R(t^{*R}, T^{*R}, n) + \beta^L - \beta^R$ como la diferencia en el bienestar del individuo tipo n cuando el partido L gana la elección e implementa sus políticas, es decir la plataforma fiscal t^{*L}, T^{*L} , en relación al estado de la naturaleza en el que el partido R gana la e implementa las políticas t^{*R}, T^{*R} , entonces el votante tipo n vota por el partido L si $\chi^Z > 0$. Por el contrario, si $\chi^Z < 0$ el votante tipo n vota por el partido R .⁵

A continuación caracterizamos el equilibrio político-económico de esta economía.

4 Ve a Campbell et al (1960), Miller and Shanks (1996), Fiorina (1997), Bartels (2000), y Niemi and Weisberg (2001).

5 Si $\chi^Z = 0$ el votante tiene una probabilidad de votar por cualquier partido de $1/2$.

Definición 1. *El equilibrio electoral para una economía con partidos con preferencias sobre política social está caracterizado por propuestas electorales equivalentes a la posición ideal del votante mediano en el primer escenario. En el segundo escenario, los ciudadanos votan sinceramente, y en el tercer escenario el impuesto y transferencia per cápita, t^{*L}, T^{*L} o t^{*R}, T^{*R} es implementado. Formalmente,*

3.3. a) *En el segundo escenario, el votante tipo n vota*

$$\text{Por el partido } L \text{ si } \chi = v^L(t^{*L}, T^{*L}, n) - v^R(t^{*R}, T^{*R}, n) + \beta^L - \beta^R > 0$$

$$\text{Si } \chi < 0, \text{ el individuo vota por el partido } R$$

3.3. b) *Después de las elecciones, el partido electo implementa*

$$t^{*Z} \times T^{*Z} \in \operatorname{argmax} v^Z(t^{*Z}, T^{*Z}, n^Z) \quad \forall Z = \{L, R\}$$

s.a:

$$T^{*Z} = \int_{\forall n} t n \ell(t^{*Z}, T^{*Z}, n^Z) h(n) dn$$

4. Equilibrio político en el caso especial en que la decisión del voto depende tan sólo de las políticas fiscales de los partidos

En este equilibrio la decisión del voto depende tan sólo de las políticas fiscales de los partidos es decir $\beta^L = \beta^R = 0$. En este caso la distribución de las habilidades (o salarios) de los individuos no sólo juega un papel importante en la determinación de la distribución del ingreso de la economía sino también determina el tamaño de la coalición de votantes que están dispuestos a votar por el partido que propone una mayor redistribución del ingreso (en nuestra economía el partido que desea una mayor redistribución del ingreso es el partido L). En particular, la proposición (5) formaliza este resultado.

Proposición 5. *Asuma que las preferencias de los individuos están determinadas por*

$$\mu(x, (1 - \ell)) = x - \ell^2 / 2. \text{ Defina}$$

$$H \left(\forall n: \frac{n^2}{2} \leq (n^L)^2 + (n^R)^2 - \frac{1}{2} \right) \geq \frac{1}{2} \quad (19)$$

Como la distribución de las habilidades $n \in [\underline{n}, \bar{n}]$ de los votantes en la economía tal que la condición

$$\forall n: \frac{n^2}{2} \leq (n^L)^2 + (n^R)^2 - \frac{1}{2} \quad (20)$$

Se satisface. En este caso, el partido L gana las elecciones e implementa

$$t^{*L}(n^L) = 1 - (n^L)^2 / \int_{\forall n} n^2 h(n) dn \quad (21)$$

y

$$T^{*L}(n^L) = (n^L)^2 \left\{ 1 - (n^L)^2 / \int_{\forall n} n^2 h(n) dn \right\} \quad (22)$$

Demostración:

La oferta laboral para cualquier individuo tipo n tal que

$$\ell^*(t, T, n) > 0 \in \operatorname{argmax} \mu(x, (1 - \ell)) = x - \ell^2 / 2 \quad \text{s.t.} \quad x = n\ell(1 - t) + T \quad (23)$$

Es igual a $\ell^*(t, T, n) = n(1 - t)$. En esta caso la utilidad indirecta esta $v(t, T, n)$ definida como

$$v(t, T, n) = (1 - t)n\ell^*(t, T, n) + t \int_{\forall n} n\ell^*(t, T, n) h(n) dn - \frac{\{\ell^*(t, T, n)\}^2}{2} \quad (24)$$

Usando la forma paramétrica de $\ell^*(t, T, n)$, para cada votante tipo n , obtenga

$$v(t, T, n) = \frac{(1 - t)^2 n^2}{2} + t(1 - t) \int_{\forall n} n^2 h(n) dn \quad (25)$$

En esta economía, el partido que gana la elección implementa la política de transferencias

$$t^{*Z} \times T^{*Z} \in \operatorname{argmax} v^Z(t^{*Z}, T^{*Z}, n^Z) \quad \forall Z = \{L, R\} \quad (26)$$

Donde, $v^Z(t^{*Z}, T^{*Z}, n^Z)$ esta dada por la condición (25) $\forall Z = \{L, R\}$. Los votantes reconocen que se enfrentan a las siguientes opciones:

Si el partido L gana las elecciones entonces el conjunto de impuestos y transferencias $t^{*L} \times T^{*L}$ tal que

$$\frac{t^{*L}}{(1 - t^{*L})} = 1 - (n^L)^2 / \int_{\forall n} n^2 h(n) dn \quad (27)$$

Se implementara. Si el partido R gana las elecciones entonces

$$\frac{t^{*R}}{(1 - t^{*R})} = 1 - (n^R)^2 / \int_{\forall n} n^2 h(n) dn \quad (28)$$

(Donde $n^R > n^L$) se implementara.

El bienestar del votante tipo n bajo las políticas de los gobiernos se define, $Z = \{L, R\}$ respectivamente, como

$$v^L(t^{*L}, T^{*L}, n) = (n^L)^2 + (n^L)^2(n)^2 / 2 \int_{\forall n} n^2 h(n) dn - (n^L)^4 / 2 \int_{\forall n} n^2 h(n) dn \quad (29)$$

y

$$v^R(t^{*R}, T^{*R}, n) = (n^R)^2 + (n^R)^2(n)^2 / 2 \int_{\forall n} n^2 h(n) dn - (n^R)^4 / 2 \int_{\forall n} n^2 h(n) dn \quad (30)$$

Por lo tanto, el individuo con habilidad tipo n votara con certeza por el partido L si

$$v^L(t^{*L}, T^{*L}, n) - v^R(t^{*R}, T^{*R}, n) \geq 0 \quad (31)$$

$$\Rightarrow (n^L)^2 - (n^R)^2 + \frac{(n)^2}{2 \int_{\forall n} n^2 h(n) dn} \{(n^L)^2 - (n^R)^2\} - 2 \frac{\{(n^L)^4 - (n^R)^4\}}{2 \int_{\forall n} n^2 h(n) dn} \geq 0 \quad (32)$$

$$\Rightarrow \frac{v^L(t^{*L}, T^{*L}, n) - v^R(t^{*R}, T^{*R}, n)}{(n^R)^2 - (n^L)^2} = \frac{(n^L)^2 + (n^R)^2 - 1/2 - (n)^2}{\int_{\forall n} n^2 h(n) dn} \geq 0 \quad (33)$$

Por lo tanto, todo votante n satisfaciendo

$$\forall n: \frac{(n)^2}{2} \leq (n^L)^2 + (n^R)^2 - \frac{1}{2} \quad (34)$$

Votara por el partido L. Así, para cualesquier distribución de habilidades $h(n) > 0$ $\forall n \in [\underline{n}, \bar{n}]$ tal que la densidad acumulada $H(n)$ satisfice

$$H\left(\forall n: \frac{n^2}{2} \leq (n^L)^2 + (n^R)^2 - \frac{1}{2}\right) \geq \frac{1}{2} \quad (35)$$

Implicara que una mayoría de individuos con habilidades

$$h(n) > 0: n: \frac{n^2}{2} \leq (n^L)^2 + (n^R)^2 - \frac{1}{2} \quad (36)$$

Prefiere una política de transferencias del partido L, en relación a la política fiscal del partido R. Por ello, el partido L es electo.

5. Equilibrio político en el caso especial en que la decisión del voto depende conjuntamente de las preferencias políticas y de las políticas fiscales de los partidos

En este equilibrio la decisión del voto no sólo depende de las políticas fiscales de los partidos sino de la distribución de preferencias políticas de los votantes, es decir, $\beta^L \neq 0$ y $\beta^R \neq 0$. En este caso la distribución de las habilidades de los individuos determina la distribución del ingreso de la economía. Además, la distribución de las

habilidades de los individuos y la distribución de preferencias políticas determinan el tamaño de la coalición de votantes que están dispuestos a votar por el partido que propone una mayor (menor) redistribución del ingreso. En particular, la proposición (6) formaliza este resultado.

Proposición 6. *Asuma que las preferencias de los individuos están determinadas por $\mu(x, (1 - \ell)) = x - \ell^2/2$. Defina*

$$H \left(\forall n: \frac{n^2}{2} \geq (n^L)^2 + (n^R)^2 - \frac{1}{2} \{ \beta^L - \beta^R \} \int_{\forall n} n^2 h(n) dn \right) \geq \frac{1}{2} \quad (37)$$

Como la distribución de las habilidades n de los votantes en la economía tal que la condición

$$\forall n: \frac{n^2}{2} \geq (n^L)^2 + (n^R)^2 - \frac{1}{2} \{ \beta^L - \beta^R \} \int_{\forall n} n^2 h(n) dn \quad (38)$$

Se satisface. En este caso, el partido R gana las elecciones e implementa

$$t^R(n^L) = 1 - (n^R)^2 / \int_{\forall n} n^2 h(n) dn \quad (39)$$

y,

$$T^{*R}(n^L) = (n^R)^2 \left\{ 1 - (n^R)^2 / \int_{\forall n} n^2 h(n) dn \right\} \quad (40)$$

Demostración:

La oferta laboral para cualquier individuo tipo n tal que

$$\ell^*(t, T, n) > 0 \in \operatorname{argmax} \mu(x, (1 - \ell)) = x - \ell^2/2 \quad \text{s.t.} \quad x = n\ell(1 - t) + T \quad (41)$$

Es igual a $\ell^*(t, T, n) = n(1 - t)$. En esta caso la utilidad indirecta $v(t, T, n)$ esta definida como

$$v(t, T, n) = (1 - t)n\ell^*(t, T, n) + t \int_{\forall n} n\ell^*(t, T, n) h(n) dn - \frac{\{\ell^*(t, T, n)\}^2}{2} \quad (42)$$

Usando la forma paramétrica de $\ell^*(t, T, n)$, para cada votante tipo n , obtenga

$$v(t, T, n) = \frac{(1-t)^2 n^2}{2} + t(1-t) \int_{\forall n} n^2 h(n) dn \quad (43)$$

En esta economía, el partido que gana la elección implementa la política de transferencias

$$t^{*Z} \times T^{*Z} \in \underset{\forall Z = \{L, R\}}{\operatorname{argmax}} v^Z(t^{*Z}, T^{*Z}, n^Z) \quad (44)$$

Donde, $v^Z(t^{*Z}, T^{*Z}, n^Z)$ esta parcialmente dada por la condición (43) $\forall Z = \{L, R\}$ ya que $v^Z(t^{*Z}, T^{*Z}, n^Z)$ depende del partido que gana la elección, forma el gobierno e implementa su plataforma fiscal. La principal diferencia con el caso anterior es que los votantes también tienen preferencias sobre los partidos que van a formar el gobierno por lo que estas preferencias políticas también contribuyen a explicar la decisión del voto de los individuos.

Los votantes reconocen que se enfrentan a las siguientes opciones: si el partido L gana las elecciones entonces el conjunto de impuestos y transferencias $t^{*L} \times T^{*L}$ tal que

$$\frac{t^{*L}}{(1-t^{*L})} = 1 - (n^L)^2 / \int_{\forall n} n^2 h(n) dn \quad (45)$$

Se implementara. Si el partido R gana las elecciones entonces

$$\frac{t^{*R}}{(1-t^{*R})} = 1 - (n^R)^2 / \int_{\forall n} n^2 h(n) dn \quad (46)$$

(Donde $n^R > n^L$) se implementara.

El bienestar del votante tipo n bajo las políticas de los gobiernos $Z = \{L, R\}$ se define, respectivamente, como

$$v^L(t^{*L}, T^{*L}, n) = (n^L)^2 + (n^L)^2(n)^2/2 \int_{\forall n} n^2 h(n) dn - (n^L)^4/2 \int_{\forall n} n^2 h(n) dn + \beta^L \quad (47)$$

$$y \quad v^R(t^{*R}, T^{*R}, n) = (n^R)^2 + (n^R)^2(n)^2/2 \int_{\forall n} n^2 h(n) dn - (n^R)^4/2 \int_{\forall n} n^2 h(n) dn + \beta^R \quad (48)$$

Por lo tanto, el individuo con habilidad tipo n votara con certeza por el partido R si

$$v^L(t^{*L}, T^{*L}, n) - v^R(t^{*R}, T^{*R}, n) \leq 0 \quad (49)$$

$$\Rightarrow (n^L)^2 - (n^R)^2 + \frac{(n)^2}{2 \int_{\forall n} n^2 h(n) dn} \{(n^L)^2 - (n^R)^2\} - 2 \frac{\{(n^L)^4 - (n^R)^4\}}{2 \int_{\forall n} n^2 h(n) dn} + \beta^L - \beta^R \leq 0 \quad (50)$$

$$\Rightarrow \frac{v^L(t^{*L}, T^{*L}, n) - v^R(t^{*R}, T^{*R}, n)}{\frac{(n^R)^2 - (n^L)^2}{(n^L)^2 + (n^R)^2 - 1/2 - (n)^2} + \beta^L - \beta^R} = \int_{\forall n} n^2 h(n) dn \leq 0 \quad (51)$$

Por lo tanto, todo votante n satisfaciendo

$$\forall n: \frac{(n)^2}{2} \geq (n^L)^2 + (n^R)^2 - \frac{1}{2} + \{\beta^L - \beta^R\} \int_{\forall n} n^2 h(n) dn \quad (52)$$

Votará por el partido R . Así, para cualesquier distribución de habilidades $h(n) > 0$ $\forall n \in [\underline{n}, \bar{n}]$ tal que la densidad acumulada $H(n)$, satisfice

$$H \left(\forall n: \frac{n^2}{2} \geq (n^L)^2 + (n^R)^2 - \frac{1}{2} + \{\beta^L - \beta^R\} \int_{\forall n} n^2 h(n) dn \right) \geq \frac{1}{2} \quad (53)$$

Implicará que una mayoría de individuos con habilidades n y preferencias partidarias $\{\beta^L - \beta^R\}$

$$h(n) > 0: n: \frac{n^2}{2} \geq (n^L)^2 + (n^R)^2 - \frac{1}{2} + \{\beta^L - \beta^R\} \int_{\forall n} n^2 h(n) dn \quad (54)$$

Prefiere una política de transferencias del partido *R*, en relación a la política fiscal del partido *L*. Por ello, el partido *R* es electo y el nivel de redistribución en esta economía es baja.

La principal contribución de la proposición (6) es demostrar que el diseño e implementación de las políticas redistributivas del gobierno no sólo dependen de la distribución de habilidades de los individuos en la economía sino también de la distribución de preferencias políticas de los votantes ya que la distribución de las preferencias políticas de los individuos, en general, es un factor importante en la determinación de la coalición mayoritaria de votantes que le da la victoria a alguno de los partidos que participan en la elección. Esto a su vez, determina el nivel de redistribución del ingreso que se lleva a cabo a través de las políticas fiscales del gobierno.

Si el partido *L* gana, entonces el nivel de redistribución del ingreso es elevado ya que este partido diseña una política de redistribución que busca maximizar la función de utilidad indirecta de un individuo que tiene una baja habilidad de ganar ingreso laboral en una economía de mercado. Este resultado a su vez contribuye a disminuir la inequidad en la distribución del ingreso en esta economía. Sin embargo, si el partido *R* gana, entonces el nivel de redistribución del ingreso es bajo ya que este partido diseña una política de redistribución que busca maximizar la función de utilidad indirecta de un individuo que tiene una alta habilidad de ganar ingreso laboral en una economía de mercado. En este caso, la baja redistribución del ingreso promovida por las políticas fiscales del gobierno tiende a contribuir a la persistencia de la inequidad de la distribución del ingreso en esta economía.

En una economía en la que la decisión del voto de los individuos es solamente influenciada por las plataformas políticas redistributivas de los diferentes partidos entonces podemos esperar que si existe una mayoría de individuos con un ingreso laboral bajo (debido a que esta mayoría de individuos tienen una baja habilidad de generar ingreso laboral en una economía de mercado) entonces esta coalición mayoritaria de individuos votará por el partido *L* el cual propondrá un nivel elevado de redistribución.

En este caso, hay una correlación elevada entre la distribución del ingreso y la distribución de las preferencias electorales que determinan que partidos de izquierda ganen elecciones e implementen políticas de alta redistribución. Es decir, en este caso, las economías en las que se observe una alta inequidad en el ingreso serán economías que elegirán a aquellos partidos que propongan un nivel alto de redistribución del ingreso a través de sus políticas fiscales. Esto a su vez, tenderá a hacer más equitativa la distribución del ingreso en estos países.

Sin embargo, si la decisión del voto de los individuos es fuertemente influenciada por preferencias políticas (es decir, si un votante que se identifica con un partido “ x ” vota por este partido) y si una proporción importante de individuos de bajo ingreso tiene una sesgo partidario por el partido de la derecha (por el partido R) entonces existen condiciones en las que el partido de derecha ganará las elecciones aún y cuando en ésta economía se observe una significativa inequidad en la distribución de ingreso.⁶ En este caso, el resultado es una baja redistribución del ingreso a partir de las políticas fiscales del gobierno por lo que la inequidad en la distribución del ingreso será persistente.

6. Conclusiones

En este capítulo estudiamos el diseño de las políticas redistributivas del gobierno en un modelo de competencia electoral para una democracia representativa en la que los partidos tienen preferencias por la política fiscal. El principal interés de este capítulo es explicar la evidencia empírica que muestra que en países en vías de desarrollo la inequidad en la distribución del ingreso es muy elevada y aún así muchos de los gobiernos de estas economías ejercen un nivel bajo del gasto público y en particular se observa un bajo esfuerzo de estos gobiernos en redistribuir el ingreso. Esto se traduce en una persistente y significativa inequidad en la distribución del ingreso de algunos de los países en vías de desarrollo.

Para explicar este fenómeno en este capítulo demostramos el equilibrio en dos escenarios de interés teórico. El primer escenario caracteriza un equilibrio político económico en el que los votantes deciden la opción del voto tan sólo en función de las políticas redistributivas de los diferentes partidos. A su vez, los partidos de esta economía deciden el nivel de redistribución que maximiza el bienestar de una minoría de los votantes del electorado. Esta minoría controla el partido en el gobierno y determina el nivel de redistribución a través de la política fiscal. En este escenario, existe una alta correlación entre la distribución del ingreso laboral y las políticas de redistribución del gobierno.

Es decir, la distribución del ingreso laboral determina la el tamaño de la coali-

6 Este resultado es evidente en las ecuaciones (53) y (54) de la proposición (6) al notar que existe una relación negativa entre las preferencias políticas por el partido R y el nivel de la habilidad del individuo para generar ingreso laboral. Esto significa que entre mayor sea β^R mayor es la probabilidad que un individuo con una habilidad baja para generar ingreso laboral vote por el partido político R el cual propone un nivel insuficiente de redistribución del ingreso a partir de las políticas fiscales del gobierno.

ción de votantes que vota por un partido político que ofrece una elevada redistribución del ingreso. Así, si la distribución del ingreso es altamente inequitativa entonces esto produce una coalición mayoritaria de votantes que elige a un partido cuya plataforma fiscal se centra en una elevada redistribución del ingreso. Como resultado de ello, el proceso político (el proceso de competencia por votos de los partidos) de una economía con una democracia representativa coadyuva a disminuir, a través de la acción colectiva del gobierno, la inicial inequidad en la distribución del ingreso.

En el segundo escenario, estudiamos un modelo de competencia electoral en el que la decisión del voto de los individuos es fuertemente influenciada por preferencias políticas (si un votante se identifica con un partido “x” entonces existe una alta probabilidad de que este individuo vote en la elección por este partido) y por las plataformas fiscales de los partidos. En este caso, si una proporción importante de individuos de bajo ingreso tiene un sesgo partidario por el partido de la derecha (el cual es el partido que propone una menor redistribución del ingreso en comparación con las políticas redistributivas de los partidos de izquierda) entonces existen condiciones en las que el partido de derecha ganará las elecciones aún y cuando en esta economía se observe una significativa inequidad en la distribución de ingreso. En este equilibrio político, el resultado es una baja redistribución del ingreso a partir de las políticas fiscales del gobierno por lo que la inequidad en la distribución del ingreso será elevada y persistente.

Como resultado de ello, el proceso político (el proceso de competencia por votos de los partidos) de una economía con una democracia representativa no coadyuvará a disminuir, a través de la acción colectiva del gobierno, la inicial inequidad en la distribución del ingreso. Esto explica porque que la inequidad en la distribución del ingreso es elevada y persistente en algunos países en vías de desarrollo.

Referencias bibliográficas y documentales

- Bartels, L. (2000). Partisanship and voting behavior, 1952-1996. *American Journal of Political Science* 44: 35-50.
- Barro R., X. Sala-I-Martin, (1992), Public Finance in Models of Economic Growth, *The Review of Economic Studies* Vol.59, No.4, pp.645-661.
- _____, (2004) Economic Growth, Cambridge, Massachusetts, the MIT press.
- Campbell, A., P.E. Converse, W.E. Miller, and D. E. Stokes (1960). *The American voter*. New

York: Wiley.

Deger, S., (1986), Economic Development and Defense Expenditure, *Economic Development and Cultural Change* Vol 35, No.1, pp. 179-196.

Fiorina, M., (1997), Voting behavior. in Mueller D.C. *Perspectives on public choice a handbook*. Cambridge. Cambridge university press.

Goñi, E., J.J. López, y L. Servén, (2008), Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America, Policy Research Working Paper, *The World Bank*, pp. 1-31.

Miller, W.E., and J.M. Shanks, (1996), *The new american voter*, Cambridge Mass., Harvard University Press.

Niemi, R.G., and H.F. Weisberg, (2001). *Controversies in voting behavior*. Washington, D.C: CO Press.

Roemer, J. E. (1997). Political-economic equilibrium when parties represent constituents: The unidimensional case. *Social Choice and Welfare* 14(1), 479-502.

-----, (1999). The democratic political economy of progressive income taxation. *Econometrica* 67(1), 1-19.

-----, (2001), *Political competition theory and applications*, Harvard University Press, Cambridge Massachusets.

Wittman, D.A., (1973), "Parties as utility maximizers", *American Political Science Review* 67. pp 490-498.

-----, (1983). Candidate motivation: A synthesis of alternative theories. *The American Political Science Review* 77(1): 142-157.

Bartels, L. (2000). Partisanship and voting behavior, 1952-1996. *American Journal of Political Science* 44: 35-50.

Barro R., X. Sala-I-Martin, (1992), Public Finance in Models of Economic Growth, *The Review of Economic Studies* Vol.59, No.4, pp.645-661.

-----, (2004) Economic Growth, Cambridge, Massachusetts, the MIT press.

Campbell, A., P.E. Converse, W.E. Miller, and D. E. Stokes (1960). *The American voter*. New York: Wiley.

Deger, S., (1986), Economic Development and Defense Expenditure, *Economic Development and Cultural Change* Vol 35, No.1, pp. 179-196.

Fiorina, M., (1997), Voting behavior. in Mueller D.C. *Perspectives on public choice a handbook*. Cambridge. Cambridge university press.

Goñi, E., J.J. López, y L. Servén, (2008), Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America, Policy Research Working Paper, *The World Bank*, pp. 1-31.

- Miller, W.E., and J.M. Shanks, (1996), *The new american voter*, Cambridge Mass., Harvard University Press.
- Niemi, R.G., and H.F. Weisberg, (2001). *Controversies in voting behavior*. Washington, D.C: CO Press.
- Roemer, J. E. (1997). Political-economic equilibrium when parties represent constituents: The unidimensional case. *Social Choice and Welfare* 14(1), 479-502.
- _____, (1999). The democratic political economy of progressive income taxation. *Econometrica* 67(1), 1-19.
- _____, (2001), *Political competition theory and applications*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.
- Wittman, D.A., (1973), "Parties as utility maximizers", *American Political Science Review* 67. pp 490-498.
- _____, (1983). Candidate motivation: A synthesis of alternative theories. *The American Political Science Review* 77(1): 142-157.

FIRST DAY OF ISS

Resumen:

La agricultura orgánica (o cualquier otro tipo de agricultura sustentable) representa una interesante opción para diversificar la actividad económica de las zonas rurales. De hecho, desde el punto de vista del movimiento agroecológico este tipo de agricultura constituye una oportunidad de desarrollo rural basado en las características del territorio. No obstante, la normativa sobre agricultura orgánica de los principales mercados de consumo se ha asentado en criterios de sustentabilidad ambiental, dejando de lado el potencial transformador a nivel socioeconómico de la actividad. Así mismo, dicha regulación está diseñada conforme al entendimiento de que la distancia entre el productor y el consumidor de alimentos orgánicos es considerable, lo cual no tiene que ser necesariamente cierto y, claramente, no es lo más favorable desde el punto de vista medioambiental. Es por ello que se han venido realizando experiencias alternativas orientadas a la utilización de canales comerciales cortos para la producción orgánica, basados así mismo en la participación de los agentes que los integran. El proyecto de Sistema Participativo de Garantía desarrollado en Andalucía entre 2005 y 2007 es un excelente ejemplo en este sentido.

Palabras clave: Desarrollo endógeno, agricultura, desarrollo sustentable, Andalucía.

Abstract:

Organic farming (or any other kind of sustainable agriculture) represents an interesting option to diversify economic activity in rural areas. In fact, according to agroecology this type of agriculture is an opportunity for endogenous rural development. However, regulation on organic farming in major consumer countries has been based on criteria of environmental sustainability, leaving aside the socioeconomic transformative potential of this activity. Further, the current regulation at European level is designed according to the understanding of which the distance between the producer and the consumer of organic foods is long, which does not have to be necessarily certain and, clearly, it is not the most favourable situation from an environmental point of view. There have been carried out alternative experiences oriented to the use of short size channels for the organic production marketing, based on the participation of the agents who integrate them. The Participatory Guarantee System developed in Andalusia between 2005 and 2007 is an excellent example of these experiences.

Key words: Endogenous development, agricultura, sustainable development, Andalusia.

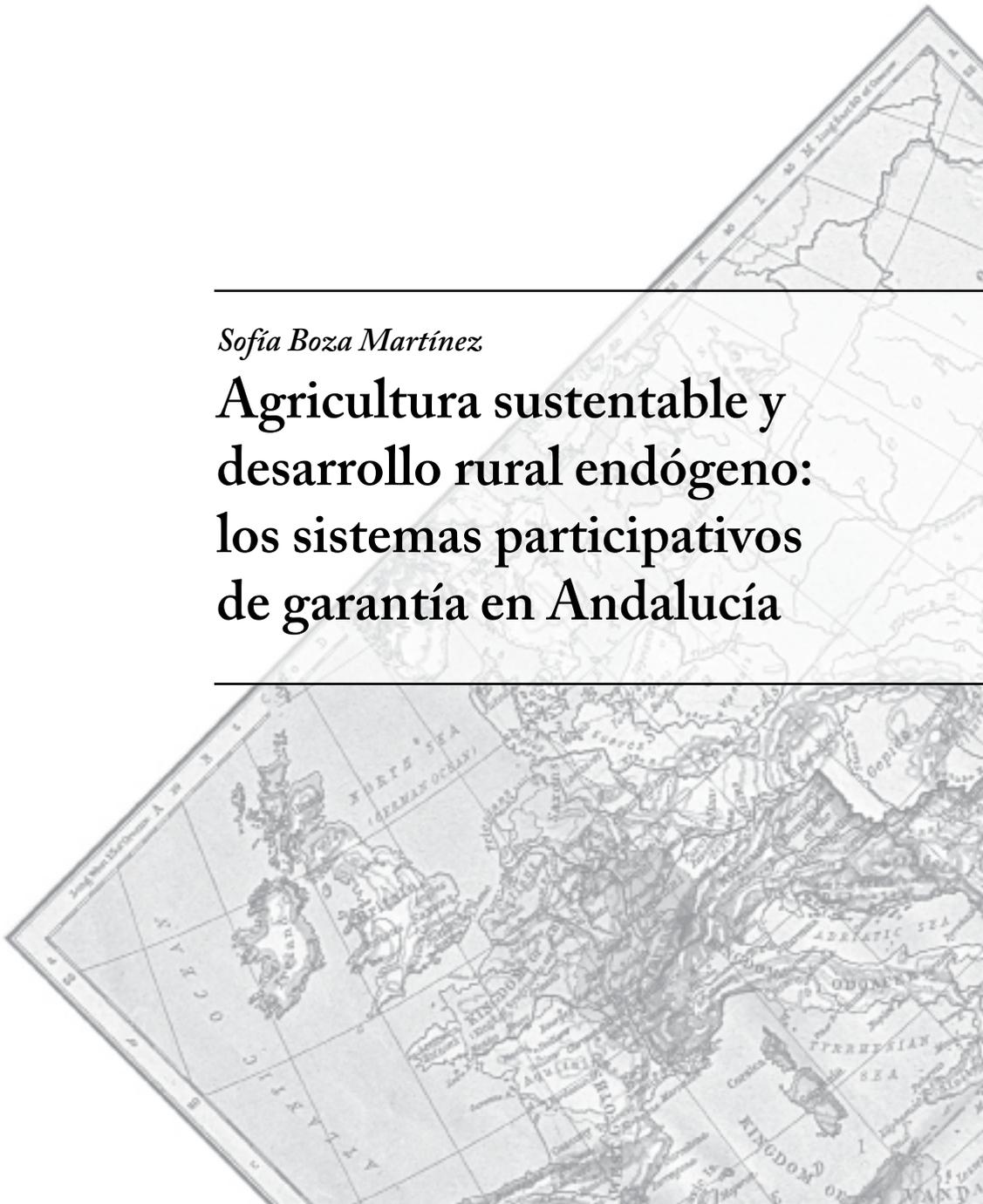
JEL: O13; O18; Q18; R11; R14



1969
UE

Sofia Boza Martínez

**Agricultura sustentable y
desarrollo rural endógeno:
los sistemas participativos
de garantía en Andalucía**



1. Introducción

La actividad agraria, tradicionalmente la principal generadora de ingresos rurales, obtiene su producción directamente del contacto con la naturaleza. Es por ello que la relación entre mundo rural y medioambiente resulta tan obvia. La ampliación de la frontera de producción agrícola se ha obtenido por lo general de dos maneras: 1) mediante la extensión de la superficie utilizada y 2) mediante la obtención de mayores niveles de productividad por hectárea trabajada. En el primero de los casos la generación de superficie agraria ha ido en desmedro de la cantidad de hectáreas forestales. En el segundo caso el uso de insumos químicos industriales, la mayor mecanización del trabajo agrario y la intensificación del riego han sido los métodos utilizados con mayor frecuencia.

Conforme al contexto planteado, la agricultura orgánica (o cualquier otro tipo de agricultura sustentable) es una importante herramienta para la mitigación de la degradación de los agroecosistemas. Así mismo, representa una oportunidad para la diversificación de la producción agraria. Cada vez los consumidores se interesan más por conocer el impacto que las mercaderías que adquieren generan en el medioambiente en su proceso de elaboración, constituyendo el etiquetado orgánico un valor añadido para la agroindustria.

No obstante, la evolución que ha tenido la legislación sobre agricultura orgánica en los últimos años, principalmente en materia de certificación de productos, no ha convalidado a un importante segmento perteneciente al sector. Se ha llegado a considerar que la burocracia y los costes necesarios para acceder a los sellos oficiales por parte de los interesados pueden incluso desincentivar su conversión. Así mismo, las normas sobre producción orgánica se han basado, por lo general, en exigencias de tipo ambiental, dejando de lado la dimensión socioeconómica de la sustentabilidad.

Esta realidad ha llevado a que diversas asociaciones del sector traten de potenciar la puesta en marcha de alternativas al sistema de certificación oficial de productos de agricultura orgánica. En este contexto, los Sistemas Participativos de Garantía (SPG) son un caso específico dentro de un marco de certificación participativa en red. Ésta se centra en la implicación de todos los agentes relacionados con la producción, comercialización y consumo de los alimentos orgánicos en su proceso de verificación; por lo que la generación de confianza es muy importante (Hecht, 1999; Minetti, 2002; Cuéllar Padilla, 2007).

En el año 2005, la Dirección General de Agricultura Ecológica de la Junta de Andalucía toma la determinación de desarrollar en la Comunidad un proyecto piloto de certificación mediante Sistemas Participativos de Garantía. Dicha iniciativa se realizó de manera simultánea en tres zonas: Serranía de Ronda (Málaga), Sierra de Segura (Jaén), Castril y Castelléjar (Granada). Su elección no fue casual, ya que agricultores de estas áreas habían expresado previamente sus dificultades para poder hacer viable su acceso a la producción y comercialización de alimentos de agricultura orgánica.

El análisis de esta experiencia, pionera no sólo en el Estado español sino dentro del contexto europeo, resulta de especial interés a fin de considerar la pertinencia de su posible extensión y reconocimiento legal (este último aún pendiente). Todo ello dentro de una estrategia de fomento de los canales cortos de distribución, la participación comunitaria y la agricultura tradicional, acorde con los principios de la agroecología y con una estrategia potenciadora del desarrollo rural endógeno.

2. Desarrollo endógeno y agricultura sustentable: la propuesta de la agroecología

El surgimiento de la agroecología está marcado por un proceso de recuperación por parte de la ciencia agronómica de las técnicas utilizadas tradicionalmente por los campesinos indígenas (principalmente latinoamericanos), que se desarrolla en las últimas décadas del siglo pasado. Este proceso, unido a una cada vez mayor concienciación hacia los conflictos ecológicos y sociales en el mundo rural, han conformado las pautas axiológicas en que se sustenta el movimiento agroecológico.

Así mismo, la agroecología se basa en la identificación de las tierras cultivadas como un ecosistema, el cual debe ser gestionado en consonancia con la naturaleza de las relaciones que se dan en su interior¹.

No obstante, no sólo serían los condicionantes de tipo biológico o medioambiental los que configurarían la estructura de los ecosistemas agrarios, de igual importancia resultan los factores sociales y económicos que envuelven a los agentes

1 Como señala Hecht (1999) en la esencia misma del pensamiento agroecológico encontramos la visión del predio agrícola como un ecosistema más, donde se dan los mismos ciclos y procesos que en cualquier otra formación vegetal. La agroecología se enfocaría en el estudio de dichas relaciones ecológicas en el campo de cultivo.

interconectados con ellos. Es por este motivo que la agroecología, a diferencia de otras escuelas relacionadas con la agricultura orgánica, le ha dado una gran importancia al estudio de la sociología agraria y del desarrollo rural.

En este sentido, desde la perspectiva agroecológica, el desarrollo de los entornos rurales debe darse a partir de la puesta en valor de los recursos locales presentes en ellos. Por tanto, la agroecología conforma una propuesta de desarrollo rural de origen endógeno. Conforme dicha pauta, la agroecología ha concebido una estrategia de acción concurrente en las realidades rurales basada en la búsqueda de espacios que faciliten la generación de circuitos comerciales cortos, donde las agrupaciones de pequeños productores, apoyadas por otros agentes, puedan ser protagonistas.

Cada agroecosistema posee un potencial endógeno en términos de producción de materiales e información (conocimiento y códigos genéticos) que surge de la articulación histórica de cada trozo de naturaleza y de sociedad; es decir, de su coevolución (...) La Agroecología busca utilizar y desarrollar dicho potencial, en lugar de negarlo y remplazarlo por las estructuras y procesos industriales (Sevilla Guzmán, 2006; 205).

Esta manera de entender el desarrollo rural ha llevado a que la agroecología, desde el punto de vista práctico, se haya decantado por la puesta en marcha de proyectos participativos en comunidades campesinas de países pobres. La labor de las ONG agroecológicas ha sido especialmente importante en este sentido.

No obstante, el pensamiento agroecológico ha tenido poca aceptación dentro de las legislaciones sobre producción orgánica vegetal y animal de los principales mercados de consumo de dichos alimentos (Estados Unidos, Unión Europea y Japón). El concepto de la agricultura orgánica que inspira dichas legislaciones pone el énfasis casi exclusivamente en la sustentabilidad medioambiental de la práctica agrícola orgánica. Por su parte, la agroecología defiende una visión multidimensional de la sustentabilidad, donde el agricultor orgánico tenga que tomar en consideración las repercusiones socioeconómicas (e incluso culturales) de su actividad.

3. Barreras para la conversión de los agricultores a la producción orgánica

La entidad de los costes de certificación de la producción orgánica y la excesiva tecnificación del proceso, actúan como barreras para los pequeños agricultores a la hora de insertarse en el movimiento orgánico. Sin embargo, en algunas ocasiones no es el desembolso económico lo que más molesta al agricultor, sino el sentimiento de pérdida de soberanía frente a su producción, teniendo que atender a normas que en casi todos los casos son dictadas desde instancias lejanas a él.

Comprenderemos mejor la naturaleza de esta problemática analizando las tendencias actuales del mercado de los productos de alimentación orgánica. En 1991, más del 90% de las ventas de orgánicos a nivel mundial se realizaban en pequeños mercados, tiendas especializadas o directamente en las fincas. Sin embargo, para el año 2003 la mitad de la producción agrícola orgánica certificada se vendía en supermercados. Además, el desarrollo de la demanda de agricultura orgánica se está fundamentando de manera creciente en productos que están ya transformados más que en alimentos frescos. Todo ello lleva a que las condiciones para los productores estén cada vez más dictadas, ya no sólo por los criterios de certificación, sino también por las premisas que impongan las grandes empresas que se están convirtiendo progresivamente en protagonistas de este mercado emergente². La dificultad está pues, en congraciar los intereses puramente de mercado de estas grandes empresas, tanto transformadoras como comerciales, con el intento de conseguir a través de la agricultura orgánica un desarrollo integral (medioambiental, social y económico) de las comunidades rurales (Echeverría, 2007).

En consecuencia, el monocultivo y la economía de escala sería el modelo que se impondría para la producción agrícola orgánica certificada. La tendencia resultante es, por tanto, el acercamiento de las relaciones productivas de la agricultura orgánica a las de la agricultura convencional globalizada; en la cual “los espacios y las relaciones socioeconómicas locales están supeditadas a escalas lejanas de ámbitos de acción y control” (Cuéllar Padilla & Torremocha Bouchet, 2008).

2 Situaciones análogas a las aquí señaladas para los productos de agricultura orgánica certificada se dan en el caso de las redes de comercio justo. Fridell (2007) relata los cambios en los patrones productivos del café a raíz de la incorporación de sellos de comercio justo como el de la fundación de origen holandés Max Havelaar.

La manera como se está desarrollando la legislación estatal en torno a la agricultura orgánica no ayuda en muchos casos a revertir esta situación, sino más bien todo lo contrario, principalmente en lo referente a la certificación. Esta circunstancia se hace especialmente notable si nos referimos a la producción en aquellos países que ven en la exportación de mercaderías procedentes de la agricultura orgánica a Estados Unidos y la Unión Europea una oportunidad para sus economías. Dadas las normas sobre importaciones agrícolas orgánicas que rigen ambos mercados, según las cuales se permite la entrada sólo de aquellos productos que hayan sido elaborados atendiendo a criterios asimilables a los estándares impuestos en ellos, se están desarrollando en consonancia legislaciones en los países exportadores lo más parecidas posibles a las de los países de destino de su producción.

Esta forma de regular potencia el conflicto en torno a la certificación por tercera parte que señala Cuéllar Padilla (2007) cuando dice que estos sistemas “se basan en cuadernos de normas estáticos y generalistas (...) verificados por técnicos externos a los territorios y a las realidades culturales locales” lo cual les llevaría a ser “sistemas de garantías que no valoran los procesos, sino únicamente los productos resultantes” (Cuéllar Padilla, ob. cit., pág. 2). Es decir que, en pro de la inserción de los productos de agricultura orgánica en un mercado extranjero más desarrollado que el doméstico, existe el riesgo de restar autonomía y desvalorizar las cualidades propias del territorio rural donde se llevan a cabo los cultivos.

Los actuales esfuerzos para definir y asegurar el cumplimiento de las especificaciones de calidad orgánica certificada inadvertidamente promueven la superioridad de los productos etiquetados orgánicos certificados sobre todo el resto, reforzando las convenciones industriales y comerciales (basadas en la eficiencia, la estandarización, la burocratización y la competencia de precios) a expensas de los valores locales y cívicos (confianza personal, sabiduría local, diversidad ecológica y justicia social) típicos de las prácticas e instituciones del movimiento orgánico (Fonseca & Lernoud, 2004; 15).

A su vez, para poder cumplir con las normas de importación de los mercados agrícolas orgánicos más importantes, en algunos países la labor certificadora viene desarrollada fundamentalmente por entidades privadas extranjeras de reconocido prestigio a nivel internacional. Como señalan Gómez Tovar et. al. (2000), esto representa un fuerte sobre costo para los productores de los países exportadores, llegando los autores a darle el nombre de “biocolonialismo” a dicho proceso.

Es por todo ello que surge la inquietud de desarrollar sistemas de certificación alternativos que estén basados en un control efectuado principalmente por los propios agricultores y consumidores, es decir, por los agentes implicados de manera directa en el proceso productivo. Estos sistemas, siguiendo las pautas agroecológicas, tratan de fomentar a su vez la venta de los cultivos orgánicos mediante canales comerciales cortos, lo cual incentive la sustentabilidad ambiental, al reducir el transporte, y ponga en valor el proceso de aprendizaje de la comunidad que los organizan.

4. Los Sistemas Participativos de Garantía (SPG)

4.1. Los SPG en el contexto de los sistemas alternativos de certificación

En la práctica se han venido dando distintos tipos de sistemas alternativos de certificación, cuya diferenciación depende esencialmente de qué relación con la producción tenga quien asuma la responsabilidad de verificar que ésta ha sido llevada a cabo siguiendo criterios de sustentabilidad. Así se tendrían: los sistemas de evaluación de primera parte, en los que son los propios agricultores los que garantizan la adecuación de sus productos; los sistemas de segunda parte, en los que la certificación la da normalmente el comerciante; y la evaluación por tercera parte, en la cual el control sería llevado a cabo por parte de una asociación de agricultores.

Conjuntamente a estos sistemas, tratando de tomar los puntos fuertes de cada uno de ellos, se han venido desarrollando los Sistemas Participativos de Garantía, dentro de un marco de certificación participativa en red. Mediante los SPG se pretende conseguir que sean los propios productores y agentes implicados los que verifiquen la adecuación de los alimentos para ser considerados como de agricultura orgánica.

La idea básica que subyace en este procedimiento [el SPG] es que quienes mejor pueden conocer la forma de trabajar de un agricultor/a es su propio entorno social: otros productores/as cercanos, así como los consumidores/as que confían en él por sus relaciones de proximidad. La certificación participativa es una manera de garantizar la calidad de la producción de determinados productores/as, a través de la organización de todo este sistema de redes sociales (Cuéllar Padilla, 2007; 3).

Este procedimiento cobra pleno sentido si el contacto entre los agentes es muy directo, es decir, si los circuitos comerciales son cortos. “Los Sistemas de Garantía Participativos son específicos de comunidades individuales, de áreas geográficas, de ambientes culturales y de mercados. Implican menos administración y costos más bajos que la certificación por tercera parte enfocada a la exportación” (IFOAM, 2007).

4.2. Principios básicos de los SPG

En países de todo el mundo, tanto del norte como del sur, se han desarrollado diversas experiencias relacionadas con los Sistemas Participativos de Garantía en la agricultura orgánica (Gómez Perazzoli, 2007). No obstante, Meirelles (2007) identifica algunos principios comunes básicos que rigen las experiencias en torno a ellos:

- Visión compartida. Tanto los agricultores como los consumidores del Sistema tienen que entender los principios de gestión del mismo de forma común.
- Participación. Se trata de impulsar que todos los agentes que estén interesados en los productos se impliquen a su vez en el Sistema.
- Transparencia. Los agentes implicados en el SPG deben tener la mayor cantidad de información posible a su disposición sobre el desarrollo del mismo.
- Confianza. Es el principio fundamental para garantizar el funcionamiento de los SPG. Los agentes interesados deben creer en la veracidad de lo certificado a través del Sistema para prolongar su implicación con el mismo.
- Proceso pedagógico. Se hace especial énfasis en la formación de los productores y en el fortalecimiento de sus lazos, lo cual les permita que su acción conjunta se siga desarrollando a largo plazo.
- Horizontalidad. No hay jerarquías de control, es decir, la decisión de aquello que se puede verificar como agricultura ecológica no queda en manos de ningún ente o grupo de personas, sino que todos los agentes del Sistema pueden intervenir en ella en igual grado.

Estos principios buscan conseguir un aprovechamiento máximo de las características del territorio en el que se implanta el SPG, que sirva como motor del desarrollo social y económico del mismo, pero siempre promoviendo su mantenimiento y perpetuación.

4.3. Proceso de funcionamiento de los SPG

Los Sistemas Participativos de Garantía basan su control en una serie de normas y procedimientos establecidos. Puede darse el caso de que dichas normas técnicas se vinculen al cumplimiento del reglamento con vigencia legal en el lugar donde se implanta el SPG, a los estándares sobre agricultura orgánica de algún organismo internacional, o sean desarrollados por y para el propio Sistema.

Una vez clarificado cuáles serán las referencias normativas del SPG, se da la declaración de conformidad con la observación y seguimiento de las mismas en su producción por parte del agricultor que se implica en el Sistema. Se conforman a su vez una serie de grupos de control, compuestos por otros agricultores vinculados que realizan la verificación del cumplimiento de las normas por parte de los demás miembros del SPG. Para poder garantizar dicha circunstancia, se realizan una serie de visitas periódicas cruzadas a las fincas. Estas dos etapas son fundamentales e imprescindibles en cualquier Sistema Participativo de Garantía.

En muchos casos, los SPG se completan con verificaciones llevadas a cabo por otros agentes externos al entramado productivo del Sistema, como pueden ser agricultores pertenecientes a otras zonas, consumidores o técnicos. Aunque no son etapas consustanciales al Sistema Participativo, sí que resultan deseables puesto que refuerzan la credibilidad del mismo e implican a un mayor número de agentes en el proceso de aprendizaje que emana del SPG.

4.4. La implementación de los SPG: algunas experiencias consolidadas

i. Red Ecovida

La Red de Agroecología Ecovida surge a finales de los años noventa en Brasil. Su objetivo era y sigue siendo el amparar a los pequeños y medianos agricultores orgánicos brasileños que no tienen los medios, o no se muestran conformes, con tener que acceder a entidades privadas para certificar sus productos, sobre todo cuando su venta pretende realizarse en

el entorno próximo. Además de ello trata de fomentar el proceso de aprendizaje mutuo y la concienciación ecológica de los agentes implicados en el funcionamiento de la Red.

Las normas por las que se guía en su proceso certificador la Red Ecovida como Sistema Participativo de Garantía han sido elaboradas a través del trabajo de varias organizaciones del campo de la agricultura orgánica, motivadas por la colaboración del Ministerio de Agricultura brasileño y por las ideas vertidas por los participantes en los distintos encuentros de la Red. Cabe destacar que en dicha reglamentación se da gran importancia además de a los principios técnicos de producción, a la observación de los derechos laborales, a la promoción de la soberanía alimentaria y a la participación igualitaria de todos los miembros de la Red.

ii. Red de Agroecología de Uruguay

En 2005 surge la Red de Agroecología de Uruguay, tratando de integrar productores, consumidores, ONG, instituciones gubernamentales y centros de investigación, implicados en el sector de la agricultura orgánica. Aunque no es su propósito principal, la Red ha desarrollado un Programa de Certificación Participativa.

Dicha certificación participativa puede ser solicitada a la Red por los agricultores tanto de manera individual como grupal. En cualquier caso los productores reciben los siguientes documentos: la declaración del agricultor, el manual operativo y la guía de formación, y la solicitud y el plan de manejo anual. Si mediante el análisis de esta información el agricultor/es considera que está siguiendo las normas del Programa de Certificación de la Red completa la solicitud y el plan de manejo. El Regional otorga al grupo o individuo interesado un presupuesto de los costes de la certificación, si éste lo acepta y paga el 50%, recibirá posteriormente la vista del Consejo de Ética y Calidad del Regional en su finca, el cual decidirá si se aprueba la certificación y la consiguiente obtención del sello de la Red de Agroecología.

iii. Nature et Progrès

La asociación francesa Nature et Progrès es una de las entidades con más tradición en el campo de la agricultura orgánica. Cuenta con un cuerpo de técnicos especializados en distintas áreas correspondientes a la cadena productiva y comercial de la agricultura orgánica, los cuales visitan las fincas y/o las instalaciones de los socios de Nature et

Progrés para investigar si estos siguen los procedimientos estipulados por la entidad en sus “cuadernos de cargas”. Los técnicos suelen estar acompañados por consumidores y otros productores a la hora de realizar sus visitas para asegurar la transparencia del proceso de certificación. Además, es una comisión conjunta formada por estos últimos denominada Comisión Mixta de Aprobación y Control (COMAC), la que recibe y analiza los informes técnicos sobre las producciones, dando posteriormente su opinión sobre la adecuación de dotarlas de certificación. El servicio profesional de la asociación estudia la opinión de la COMAC y notifica la posibilidad o no de exhibir el sello de Nature et Progrés por parte de la producción del interesado.

Pese a la cuidada organización y larga trayectoria de este Sistema, las características de la legislación europea sobre certificación en agricultura orgánica llevan a que la tenencia del sello Nature et Progrés no sea suficiente para poder ofertar un producto de manera explícita como orgánico en el mercado comunitario.

5. Los sistemas participativos de garantía en Andalucía

En Andalucía la importancia del sector primario se ha mantenido a pesar de la modernización global de la actividad económica y del éxodo poblacional hacia núcleos urbanos. Muestra de ello es que la tasa de ocupación agrícola en la Comunidad se sitúa muy por encima de la media española, así como la tercera parte del valor de sus exportaciones proviene del sector agroalimentario. La calidad reconocida de la producción agraria andaluza, su inserción en los principales canales de distribución europeos y la decidida apuesta pública por su sustento han sido claves para la exitosa evolución del sector en un entorno cada vez más convulso y competitivo.

De igual modo, Andalucía es líder dentro del contexto español en hectáreas dedicadas a la agricultura orgánica, así como en número de productores. El olivo, el almendro y los cereales destacan en términos de superficie de cultivo, mientras que las variedades hortofrutícolas son las que generan una mayor Producción Final Agraria. Por su parte, el bovino y el ovino son las principales cabañas ganaderas orgánicas en la Comunidad. El mercado de destino preferente de esta producción (tanto vegetal como animal) es la Unión Europea, destacando en este sentido países como Francia, Alemania y Reino Unido. Por su parte, el mercado andaluz de consumo de alimentos orgánicos está muy poco desarrollado.

No obstante la importante evolución del sector de la agricultura orgánica en Andalucía, muchos pequeños agricultores no han encontrado aún la manera de hacer viable su conversión a la misma. Dichas dificultades provienen, en gran medida, de los costes relacionados con la necesidad de contratar entidades certificadoras privadas que garanticen que los productos cumplen lo establecido por la normativa europea sobre orgánicos. Es por ello que, en el año 2005, la Dirección General de Agricultura Ecológica de la Junta de Andalucía toma la decisión de desarrollar un proyecto piloto de certificación mediante Sistemas Participativos de Garantía en las comarcas de la Serranía de Ronda y la Sierra de Segura y en los municipios de Castril y Castilléjar.

**Mapa 1. Territorios participantes del SPG de Andalucía
Andalucía, 2005-2007.**



Fuente: Elaboración propia

A continuación detallaremos las etapas en la ejecución de dicho proyecto, así como las principales características de los territorios involucrados en el mismo.

5.1. Caracterización de las zonas implicadas en el proyecto

i. Serranía de Ronda

La Serranía de Ronda es una de las nueve comarcas en las que se divide la provincia de Málaga, encontrándose ubicada en la zona oeste de la misma y estando conformada por veintiún municipios. Según datos del Instituto de Estadística de Andalucía referentes al año 2008, quince de estos municipios contaban con una población inferior a los mil habitantes, no llegando a quinientos nueve de ellos. Ronda, el municipio más importante de la comarca, sería también el más poblado.

Si comparamos los padrones municipales realizados a comienzo de 1998 y de 2008, vemos como los doce municipios concentrados en el centro de la comarca de la Serranía de Ronda han perdido habitantes. Todos los demás (exceptuando el municipio de Arriate) han aumentado su población por debajo de la media de crecimiento andaluz. Es por tanto ésta una de las zonas de la provincia malagueña que ha experimentado una tasa de despoblamiento más acusada. A este fenómeno se suma el hecho de que en todos los municipios de la Serranía de Ronda el porcentaje de población por encima de los 65 años es superior a la media andaluz (14,59% en 2008), así como en casi todos los casos la proporción de habitantes por debajo de los veinte años es menor (22,24% en 2008).

La comarca de la Serranía de Ronda cubre un territorio de 1.256 kilómetros cuadrados que destaca por disfrutar de una gran riqueza medioambiental, la cual encuentra su apogeo en la presencia de los Parques Naturales de Sierra de las Nieves, Grazalema y los Alcornocales, donde habitan especies de flora y fauna de sin par valor. Esta circunstancia hace de la hostelería la actividad económica con mayor cantidad de establecimientos en buena parte de los municipios de la comarca.

El sector primario es a su vez muy importante en la economía de la zona, ocupando a una gran proporción de la población. En la agricultura, el olivar es considerado el principal cultivo en casi todos los municipios de la Serranía, excepto en Ronda donde primarían los cereales para grano, en Benarrabá los frutales cítricos, en Benalauría y Pujerra el viñedo, y otros cultivos en Gaucín (IEA, 2009). Con respecto a la ganadería, la cabaña ovina sería la más numerosa. Mientras que en la silvicultura destaca como actividad la obtención del corcho.

Si nos centramos concretamente en el sector de la agricultura orgánica, tomando datos referentes al año de comienzo del proyecto de los SPG en Andalucía, es decir

2005, vemos como el tamaño de las fincas era mayoritariamente menor a las diez hectáreas (76% de los casos) para la agricultura. Sin embargo, en el caso de la ganadería orgánica, el 32% de las fincas tenían entre 100 y 500 hectáreas, y un 6% más de 1000 hectáreas (Cuéllar Padilla, 2008).

ii. Sierra de Segura.

La comarca jiennense de la Sierra de Segura se encuentra situada en el extremo noreste de la Comunidad Autónoma andaluza, estando compuesta por trece municipios. Sus 1.931 kilómetros cuadrados de extensión se encontraban habitados por 26.375 personas según datos para 2008, lo que supone una densidad de población de 13,66 hab/km².

Al igual que sucede en el caso de la Serranía de Ronda, la población de la comarca de la Sierra de Segura está envejecida, ya que el porcentaje de población por encima de los sesenta y cinco años es muy superior a la media andaluza en todos sus municipios. Así mismo, excepto en los municipios de Arroyo de Ojanco y Puente de Génave, en los cuales la población aumentó aunque por debajo del ritmo medio andaluz, en todos los municipios de la comarca ha habido una pérdida de población entre los años 1998 y 2008.

La comarca de la Sierra de Segura se sitúa en un enclave eminentemente montañoso en el que se extiende la mayor parte del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y las Villas. Debido a lo complicado de la morfología del terreno, el clima se caracteriza por su variabilidad de unas zonas a otras. A medida que la altura aumenta las temperaturas se hacen más bajas y la humedad se concentra con mayor facilidad, pudiendo superar las precipitaciones los 1.500 milímetros anuales. Sin embargo, en menores cotas se dan veranos muy calurosos y casi completamente secos.

Al igual que sucede en todo el resto de la provincia de Jaén, el principal cultivo que se da en la comarca de la Sierra de Segura es el olivar, tanto si nos referimos al modelo agrícola convencional como al orgánico. De hecho, en esta zona se sitúan algunas importantes cooperativas olivícolas orgánicas como Sierra de Génave, pionera en el sector. Además, desde 1997 se viene celebrando en el municipio de Puente de Génave el congreso internacional Ecoliva, feria del olivar ecológico, nacida a partir de la iniciativa de la Asociación Ecologista Segura Verde y la Asociación para el Desarrollo Rural de la Sierra de Segura.

iii. Castril y Castilléjar

Los municipios de Castril y Castilléjar están situados en el noreste de la provincia de Granada, dentro de la comarca de Huéscar, en lo que vendría a conocerse como Altiplano granadino. Según datos para 2008, Castril tiene una población de 2.523 habitantes, de los cuales el 19,82% son menores de veinte años y el 27,11% son mayores de sesenta y cinco. El municipio de Castilléjar cuenta con 1.624 habitantes, caracterizada esta población por su acusado envejecimiento debido a que sólo el 13,49% está por debajo de los veinte años, mientras que el 31,77% se encuentra por encima de los sesenta y cinco. La elevada edad de la población tiene mucho que ver con un fuerte éxodo de las generaciones más jóvenes, lo cual se refleja a su vez en que ambos municipios perdieron población de manera continuada en las últimas décadas.

Muchos han emigrado [desde Castril] hacia otros lugares, algunos para Alicante a trabajar también en agricultura, pero claro, ganando más que en el pueblo. Otros se van para Benidorm, Murcia, Valencia y Marbella, entre otros sitios, a trabajar en la obra y en los servicios. Este fenómeno comienza en la década de los cincuenta, aunque la mayor emigración se da en los últimos 20 años, que casualmente concuerda con el incremento de las subvenciones (Madera Pacheco, 2004; 25).

El paro registrado tanto en Castril como en Castilléjar es relativamente bajo (menor al 7,5%), siendo la construcción la actividad económica en relación a la cual hay mayor número de establecimientos, según datos para 2007. El sector primario es también muy importante, con el olivar en Castril y los cereales para grano en Castilléjar como principales cultivos agrícolas (IEA, 2009).

La introducción masiva de cultivos leñosos como el olivar y el almendro en las tierras del municipio de Castril es relativamente reciente (a partir de finales de los noventa), habiendo ocupado tierras en las que se laboraban con anterioridad cultivos herbáceos (trigo, centeno y cebada fundamentalmente). Este cambio ha desestabilizado el esquema de autoconsumo y alimentación del ganado a través de los frutos del campo que tenían establecido tradicionalmente los agricultores y ganaderos de la zona, los cuales solían combinar siembra y pastoreo en sus tierras (Madera Pacheco, 2004).

La riqueza ambiental que contienen y rodea a los municipios de Castril y Castilléjar es muy grande. Dentro del primero de ellos se encuentra el Parque Natural de la Sierra de Castril que cuenta con 12.696 hectáreas de extensión, teniendo en el río Castril su eje. En

Castilléjar por su parte confluyen los ríos Guardal y Barbatas, además de ser el municipio un buen punto de acceso hacia el Parque Natural de la Sierra de Baza, situado en el sureste de la provincia de Granada.

Tras estas breves descripciones, podemos encontrar una serie de características comunes en los territorios envueltos en el proyecto puesto en marcha por la Dirección General de Agricultura Ecológica de la Junta de Andalucía sobre Sistemas Participativos de Garantía para la producción orgánica:

- Prácticamente todos los municipios se encuentran situados en zonas con un alto valor medioambiental, generalmente de montaña, oficialmente protegidas en varios de los casos (Parques Naturales de Sierras de Cazorla, Segura y las Villas, Sierra de las Nieves, Grazalema, Alcornocales y Sierra de Castril).
- Desde el punto de vista demográfico podemos ver cómo se da en los distintos territorios un envejecimiento poblacional acusado, estando la proporción de población anciana presente en las distintas zonas por encima de la media andaluza. Así mismo, la mayor parte de los municipios han perdido población en los últimos años, y los pocos que la han ganado lo han hecho a un ritmo relativamente lento.
- El sector primario es una de las principales actividades económicas de estos territorios, siendo el olivo, los cereales y los frutales de fruto seco los principales cultivos agrícolas y caracterizándose el común de las fincas donde se llevan a cabo por su tamaño reducido.

Según Torremocha Bouchet (2008) las características comunes observadas en los territorios en los cuales se planteó el proyecto del Sistema Participativo de Garantía andaluz constituían la “raíz sólida” del mismo, mientras que sus diferencias exigían una cierta flexibilidad. A su vez, señala como algunas de las particularidades de las fincas implicadas directamente en el proyecto el hecho de que las propiedades se encontraban muy dispersas, las parcelas eran generalmente de tamaño pequeño y se situaban a grandes distancias con respecto a los principales centros de consumo. En ellas trabajaban tanto agricultores a título principal como agricultores no profesionales, no dependientes económicamente de los rendimientos de su labor. Eran frecuentes los huertos orgánicos

de autoconsumo, centrándose en su caso la problemática en dar salida a los excedentes agrícolas obtenidos sin tener que pasar por todos los trámites de la certificación por tercera parte para su comercialización.

5.2. Fases de la puesta en marcha del proyecto

i. Creación de la Dirección General de Agricultura Ecológica y nacimiento de la idea

En 2004 se crea la Dirección General de Agricultura Ecológica (DGAE) como organismo dependiente de la Junta de Andalucía. Manuel González de Molina, profesor universitario, experto en agroecología, reconocido activista ambiental y militante del partido Los Verdes de Andalucía, es nombrado director de la institución gracias a un acuerdo entre dicha fuerza política y aquella gobernante en la Comunidad.

En primer término la Dirección decidió llevar a cabo una labor de reconocimiento de las demandas de los agentes implicados en la agricultura orgánica en Andalucía. Para ello se organizaron una serie de encuentros en diversos puntos de la geografía andaluza. Fue en este contexto que agricultores de los territorios de la Serranía de Ronda y la Sierra de Segura pertenecientes posteriormente al proyecto de los Sistemas Participativos de Garantía, mostraron su desacuerdo con la necesidad de aplicar en sus casos el sistema de certificación oficial, demandando una posible solución a la Dirección, a fin de hacer viables sus actividades agrarias.

Tras recibir estas solicitudes la Dirección encarga la realización de un análisis preliminar completo sobre el espacio de la certificación orgánica andaluza³. Mediante dicho estudio se llega a la conclusión de que los mismos argumentos planteados por los agricultores de las tres zonas implicadas en el posterior SPG andaluz, eran defendidos por muchos otros pequeños agricultores orgánicos, siendo reconocida su validez incluso por algunos de los principales organismos internacionales relacionados con el sector. A la vista de estos resultados, la Dirección General de Agricultura Ecológica toma la decisión definitiva de actuar.

3 Cuéllar Padilla, M. C. & Torremocha Bouchet, E. (2005). *Estudio de la situación actual del sistema de certificación del sector de la Agricultura Ecológica en Andalucía*.

ii. Trabajo individual de las tres zonas implicadas

Como comienzo se decide establecer un grupo de trabajo en cada una de las tres zonas implicadas en el proyecto. Para ello se busca el apoyo tanto de consumidores como de productores, además de aquellos individuos, organizaciones o instituciones, que pudieran estar sensibilizados con los distintos principios que éste envolvía (medioambiente, salud, desarrollo rural, participación...).

En esta fase, que dura seis meses, se intenta que cada una de las tres zonas con el apoyo de los técnicos facilitados por la Dirección, defina de manera individual cómo le gustaría que fuera su modelo de Sistema Participativo de Garantía.

iii. Puesta en común y elaboración del Reglamento interno del sistema de certificación

A finales del año 2006, tras los seis meses de duración de la fase de reflexión individual de los grupos de trabajo de los distintos territorios implicados en el proyecto del SPG andaluz, se decidió llevar a cabo una puesta en común de las ideas manifestadas, en la cual se desvelaron numerosos puntos compartidos. Para ello se desarrolló un encuentro interterritorial entre miembros de las diferentes zonas del proyecto, a partir del cual se fue consensuando el diseño de un marco conjunto para el Sistema Participativo de Garantía de Andalucía.

Posteriormente se comenzaron a llevar a la práctica en cada zona los puntos de cierre tanto territoriales como sistémicos alcanzados. A su vez, se mantuvo una continua comunicación entre los agentes implicados en las distintas zonas, así como de estos con la coordinación del proyecto (en manos de dos técnicos situadas en Málaga y Córdoba).

Uno de los principales resultados de este proceso de cooperación fue la elaboración de un Reglamento interno para el Sistema Participativo de Garantía en Andalucía. Los técnicos trataron de otorgar la mayor autonomía posible a los agentes del proyecto para su redacción, orientándolos únicamente a la hora de mantenerlo dentro de la legalidad impuesta por el Reglamento (CEE) nº 2092/91 sobre producción agrícola orgánica en la Unión Europea.

5.3. Reglamento interno del sistema de certificación social andaluz

Analizaremos el contenido del Reglamento interno del Sistema Participativo de Garantía desarrollado en Andalucía mediante un repaso de los aspectos principales de cada uno de los siete artículos que lo componen.

I. Participantes

Se estipula que estará condicionado al cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento el uso del sello del sistema de certificación social, en el cual sólo se puede participar mediante la entrada como persona individual en alguno de los tres grupos en los cuales se desarrolla el proyecto. En la gestión de las entradas debe tenerse en cuenta que durante el año el grupo podrá como máximo duplicar su número de miembros.

En primer lugar, además de compilar un formulario de solicitud de entrada al sistema, el individuo interesado deberá estar avalado por alguno de los miembros del grupo o, si no fuera así, durante su período de prueba se le asignaría entre los mismos un tutor. Posteriormente, deberá someterse a una entrevista por parte de la comisión de admisión del sistema y a una primera visita valorativa. La respuesta tras estos procesos no puede tardar en llegar al interesado más de un mes, si lo hiciera se le consideraría de hecho dentro del sistema. Tras la respuesta positiva a esta evaluación inicial, el individuo accede a un período de prueba de un año de duración en el que no podrá usar el sello del sistema de certificación social, pero participará del mismo activamente como los demás aunque sin liquidar las cuotas.

En este sentido, la cuota fija anual que deben abonar todos los miembros del sistema se establece en treinta euros.

II. Estructuras del sistema de certificación social

El sistema de certificación social se basa en las siguientes estructuras:

- Asamblea. Cuenta con la participación de todos los miembros del grupo, siendo el órgano decisor a nivel estructural más importante del sistema, ya que, resuelve sobre cambios en el funcionamiento y en la composición del mismo, pudiendo proponer a su vez sanciones y normas correctoras nuevas.

- Comisión de admisión. Evalúa y toma la decisión final, teniendo en cuenta los criterios establecidos, en los procesos de admisión de nuevos miembros en el sistema, tanto en la fase inicial (solicitudes, documentos, entrevista, primera visita), como durante el período de prueba. La comisión de admisión estará compuesta por un mínimo de dos personas pertenecientes al grupo.

- Comisión de calidad. Organiza tanto las visitas anuales obligatorias como aquellas extraordinarias al azar (las cuales también fija) y las ocasionadas por sospecha. A su vez analiza los informes surgidos de dichas visitas decidiendo la conveniencia de sanciones o recomendaciones, siguiéndolas posteriormente. Tramita también las denuncias. Este organismo se conformará por tres personas, una de las cuales hará las labores de secretario, por lo que es importante que cuente con conocimientos de administración.
- Grupos de visita. Llevan a cabo visitas de admisión, anuales y al azar, tomando en ellas muestras que dirigen al laboratorio. Informan a la comisión de calidad sobre los casos de contaminación por deriva. Fijan las visitas por sospecha y los análisis a realizar en ellas, aunque éstas deben ser llevadas a cabo por un grupo diferente al que las pide. Los grupos de visita contarán con un consumidor, un productor y de manera optativa con una tercera persona ajena al grupo. Este último miembro tiene la función de “aval externo” en el SPG, resolviéndose en la asamblea anual del grupo la oportunidad de su invitación formal.

Si de manera justificada no resulta posible establecer todas estas estructuras en el sistema de forma individualizada, se permite que la comisión de admisión y la de calidad funcionen como una sola⁴.

Cada comisión contará con un portavoz, y aquellos documentos que se generen durante el proceso de funcionamiento del sistema serán atesorados por el secretario del grupo.

La asignación de personas a los cargos que conforman las distintas estructuras del sistema (excepto en la asamblea) tendrá una duración de un año, aunque en el caso de los grupos de visita ésta puede quedar limitada a diez visitas por grupo y año. Las decisiones relativas a los nombramientos serán tomadas por la asamblea en el caso de la comisión de admisión y la comisión de calidad, y por este último estamento en el caso de los grupos de visita.

III. Procedimiento de control

Cada productor será visitado como mínimo una vez al año, fijando la comisión de calidad al azar un 10% de visitas (y análisis) adicionales. Después de una visita se da un plazo

⁴ Este supuesto se dio en el establecimiento del SPG en el municipio de Castril, donde su bajo número de miembros obligó a fusionar la comisión de calidad y la de admisión en una sola estructura, que se denominó tribunal.

de siete días al productor para facilitar al grupo de visita aquellos documentos que el mismo le hubiese requerido.

IV. Infracciones y sanciones

La comisión de calidad, teniendo en cuenta el Reglamento (CEE) n° 2092/91 (actualmente el Reg. (CE) n° 834/2007) podrá aplicar las siguientes sanciones:

- Muy graves. Se dan cuando se utilizan insumos que no están permitidos y cuando se han escondido o falseado circunstancias tales como contaminación, usos indebidos o cantidades vendidas. Estas faltas provocan la expulsión del grupo y se informa sobre ellas a la autoridad de control.
- Graves. Se trata de infracciones por contaminación externa que se hubieran dado de manera involuntaria (accidental), conllevando su realización el regreso del productor al período de conversión.
- Leves. Son provocadas por falencias en el proceso de mejora continua del manejo agroecológico, no por incumplimiento del Reglamento (CEE) n° 2092/91. Se suelen saldar con recomendaciones, pero si éstas no se tienen en cuenta de manera reiterada el productor se hace valedor de una sanción económica (100 € tras el tercer incumplimiento, 200 € tras el cuarto incumplimiento y decisión del comité de calidad tras el quinto incumplimiento).

La falta de pago de las cuotas se considerará como infracción al propio Reglamento interno, la cual provoca un sobreprecio del 10% por cada mes de demora. Si después de tres meses el productor no liquida su deuda se le expulsa del grupo.

V. Conflictos y denuncias

Como ya hemos señalado será la comisión de calidad la que tramite las denuncias, las cuales deben comunicarse de manera escrita señalando la identidad de la persona que la realiza, la identidad del sujeto denunciado (el cual tendrá derecho a defenderse) y el motivo de la misma.

Tras el recibimiento de la denuncia se llevará a cabo una visita de control, y si se considera necesario una analítica. Ello derivará en un informe que el grupo de visita dirigirá a la comisión de calidad.

VI. Asignación de costes derivados de la aplicación del sistema de certificación social

Los gastos comunes del sistema (teléfono, internet, papelería...) se cubren con la cuota anual de 30 € pagada por cada productor. Los gastos de desplazamiento por la realización de las visitas ordinarias los debe asumir el productor visitado, mientras que en los análisis al azar será el grupo el que se haga cargo de los costos y en el caso de análisis por sospecha debe pagarlos el propio productor denunciado, devolviéndole el grupo el importe liquidado si se decide que la acusación es incierta.

VII. Otros elementos del sistema de certificación social

El Reglamento interno del sistema de certificación social establece observaciones adicionales, más allá del Reglamento (CEE) nº 2092/91, en relación a los cuatro puntos siguientes:

- Trazabilidad. Para poder clarificar la procedencia de los productos que emanan del sistema se considera que cada productor sea valedor de un código que deberá aparecer en sus mercaderías, informes..., el cual estaría compuesto por la indicación de la certificación social, del grupo de pertenencia y de un número propio del productor.
- Reuniones de intercambio. Se llevarán a cabo dos veces al año encuentros en el interior de cada uno de los grupos, y una vez al año a nivel del proyecto en conjunto.
- Premios. Cada grupo fijará una serie de criterios a fin de otorgar un premio al miembro con un mejor manejo, desde el punto de vista agroecológico, de su finca.
- Criterios sociales en la contratación de mano de obra. Los trabajadores que realicen labores en las fincas del sistema deberán estar contratados de manera

legal y contar en su vivienda con los servicios esenciales. Además deberá garantizarse la ausencia de explotación infantil, así como la asistencia de los niños a sus centros de enseñanza.

5.4. Situación actual y perspectivas del SPG andaluz

A finales de 2007, Manuel González de Molina deja de ser director general de la DGAE⁵ y el proyecto de los SPG en Andalucía pierde gran parte de su respaldo institucional, encontrándose los productores implicados en el mismo en un punto en el que aún no existe oficialidad del sello del sistema de certificación social. Uno de los principales argumentos con el que se trataba de justificar este cambio de actitud fue el hecho de que había sido muy costoso el poder establecer un sólido sistema de control de la agricultura orgánica en la Comunidad, por lo cual la existencia de una alternativa como los SPG podría romper el “equilibrio” logrado.

Con anterioridad a la interrupción del proyecto, se había llegado a la conclusión en una última fase de estructuración del mismo, de que la mejor forma de darle viabilidad futura era hacer que una entidad certificadora tomara parte del SPG andaluz. Para ello debería introducirse, de manera obligatoria, la figura de un técnico de la entidad certificadora, contratado por la DGAE, en los grupos de visita en las distintas zonas, como su tercer miembro. Se redactó entonces una orden mediante la cual se regulaba legalmente el Sistema Participativo de Garantía en Andalucía, cuya gestión quedó bloqueada en 2008, ya que era imprescindible para hacerla avanzar el compromiso de la Dirección General (Cuéllar Padilla, 2008).

Se evidencia aún más el cambio de talante institucional con respecto al proyecto de los SPG en Andalucía si señalamos que entre las medidas del propio Plan Andaluz de Agricultura Ecológica 2007-2013 había una que de manera explícita hacía referencia a la necesidad de reducir, en algunos casos, los costes de certificación⁶. En la exposición de sus objetivos se reconoce que “los sistemas de certificación ecológica actuales no se adaptan a la pequeña producción, debido tanto a los costes que supone para los operadores como al tiempo y esfuerzo que han de dedicar las entidades certificadoras” (Consejería de Agricultura y Pesca, ob. cit., pág. 111). Para darle solución a este problema el Plan considera “desarrollar sistemas participativos de garantía, mediante agrupaciones

5 En junio de 2008 este organismo cambió su nombre por el de Dirección General de Producción Ecológica (DGPE).

6 Medida 10.5. Establecer mecanismos de reducción de los costes de certificación.

de pequeños y medianos productores, homologados con el sistema europeo de certificación” (ibíd.). Se atribuía a la DGAE el desarrollo de esta medida, a la cual en el Plan se le asignó un presupuesto total de 352.096 euros.

6. Conclusión

Los Sistemas de Certificación Alternativa para la agricultura orgánica se basan en que la verificación de los productos sea llevada a cabo por uno o más agentes implicados en la cadena productiva, comercial y/o de consumo de los mismos. Los Sistemas Participativos de Garantía (SPG) son un ejemplo concreto dentro de este escenario. Se distinguen principalmente porque en ellos es muy importante que el compromiso y el grado en el cual se involucran en el funcionamiento del sistema los agentes relacionados con la producción sea fuerte. Bajo esta premisa, desarrollar el control de los productos de agricultura orgánica no sería entendido como el objetivo principal de los SPG, sino que el propio proceso pedagógico, la generación de confianza y el establecimiento de un grupo sólido que actúe conjuntamente, serían metas prioritarias.

En definitiva, no es la ausencia de una entidad certificadora externa lo que le da sentido e identidad a los SPG sino el empoderamiento y la participación de los agentes del territorio, puesto que esto último es lo que genera conocimiento. Dicha visión de la agricultura orgánica es coincidente con los principios de la agroecología en su dimensión promotora de un desarrollo rural endógeno.

Así mismo, los SPG no están pensados para sustituir a los sistemas de certificación orgánica oficiales, sino para complementarlos en ciertos casos en pequeñas producciones agrícolas y canales comerciales cortos.

Por su parte, la experiencia relativa a la implantación de los Sistemas Participativos de Garantía en Andalucía mostró esperanzadores resultados en un periodo muy breve de tiempo. En las zonas que revisten características similares a las de los territorios implicados en el proyecto del Sistema Participativo de Garantía andaluz la agricultura no debe entenderse como un sector productivo más. Es decir, no podemos limitarnos a visualizar la actividad agraria (en estas zonas especialmente) como consumidora o generadora de insumos en relación a los demás sectores económicos y su mano de obra. La agricultura y la ganadería representan mucho más, deben ser valoradas e implementadas en la medida que son capaces de preservar la supervivencia

de los espacios naturales protegidos y garantizar la posibilidad a la población autóctona de permanecer dignamente en su medio, conservando un saber tradicional invaluable.

Referencias bibliográficas y documentales

- Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía. (2007). *II Plan Andaluz de Agricultura Ecológica (2007-2013)*. Sevilla: Consejería de Agricultura y Pesca.
- Cuéllar Padilla, M. C. (2007). Sistemas de Garantía Participativos. Socializando la credibilidad de los productores ecológicos. *Revista FACPE*, nº 1, 16-17.
- (2008). *Hacia un sistema participativo de garantía para la producción ecológica en Andalucía*. Córdoba: ISEC Universidad de Córdoba [Tesis presentada para obtener el grado de Doctor dentro del Programa de Doctorado en Agroecología, Sociología y Desarrollo Rural Sostenible de la Universidad de Córdoba].
- & Torremocha Bouchet, E. (2008). *Proceso de construcción y regulación de un Sistema Participativo de Garantía para la producción ecológica en Andalucía*. [Documento de trabajo derivado del Programa de SPG en Andalucía]
- De la Cruz Abarca, C. E. (2008). Más allá del mercado: el desarrollo de un sistema participativo de garantía en Andalucía. *LEISA Revista de Agroecología*, vol.24, 22-23.
- Echeverría, F. (2007). Organic Production and Trade: Contributions, opportunities, challenges and constraints. *Environmental Requirements and Market Access: Turning challenges into opportunities*. Ginebra.
- Fonseca, M. F. & Lernoud, A. P. (2004). *Taller de Certificación Alternativa para la Producción Orgánica (Informe Final)*. Obtenido de <http://www.ifoam.org>
- Fridell, G. (2007). *Fair Trade Coffee: the prospects and pitfalls of market-driven social justice*. University of Toronto Press Incorporated.
- Gómez Perazzoli, A. (2007). Certificación participativa: El caso de la Red de Agroecología en Uruguay. *Leisa revista de agroecología*, vol. 23 nº 1, 10-13.
- Gómez Tovar, L., Gómez Cruz, M. Á., & Schwentesius Rindermann, R. (2000). *Desafíos de la Agricultura Orgánica*. México D.F.: Editorial Mundi-Prensa México.
- Hecht, S. B. (1999). La evolución del pensamiento agroecológico. En M. Á. Altieri, *Agroecología: bases científicas para una agricultura sustentable* (págs. 15-30). Editorial Nordan-Comunidad.
- Instituto de Estadística de Andalucía. (2009). *Municipios Andaluces Datos Básicos 2009*.

Sevilla: Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía.

IFOAM (2007). La Agricultura Ecológica y los Sistemas de Garantía Participativos. Comercialización y Apoyo para los Productores Ecológicos de Pequeña Escala. Obtenido de <http://www.ifoam.org>

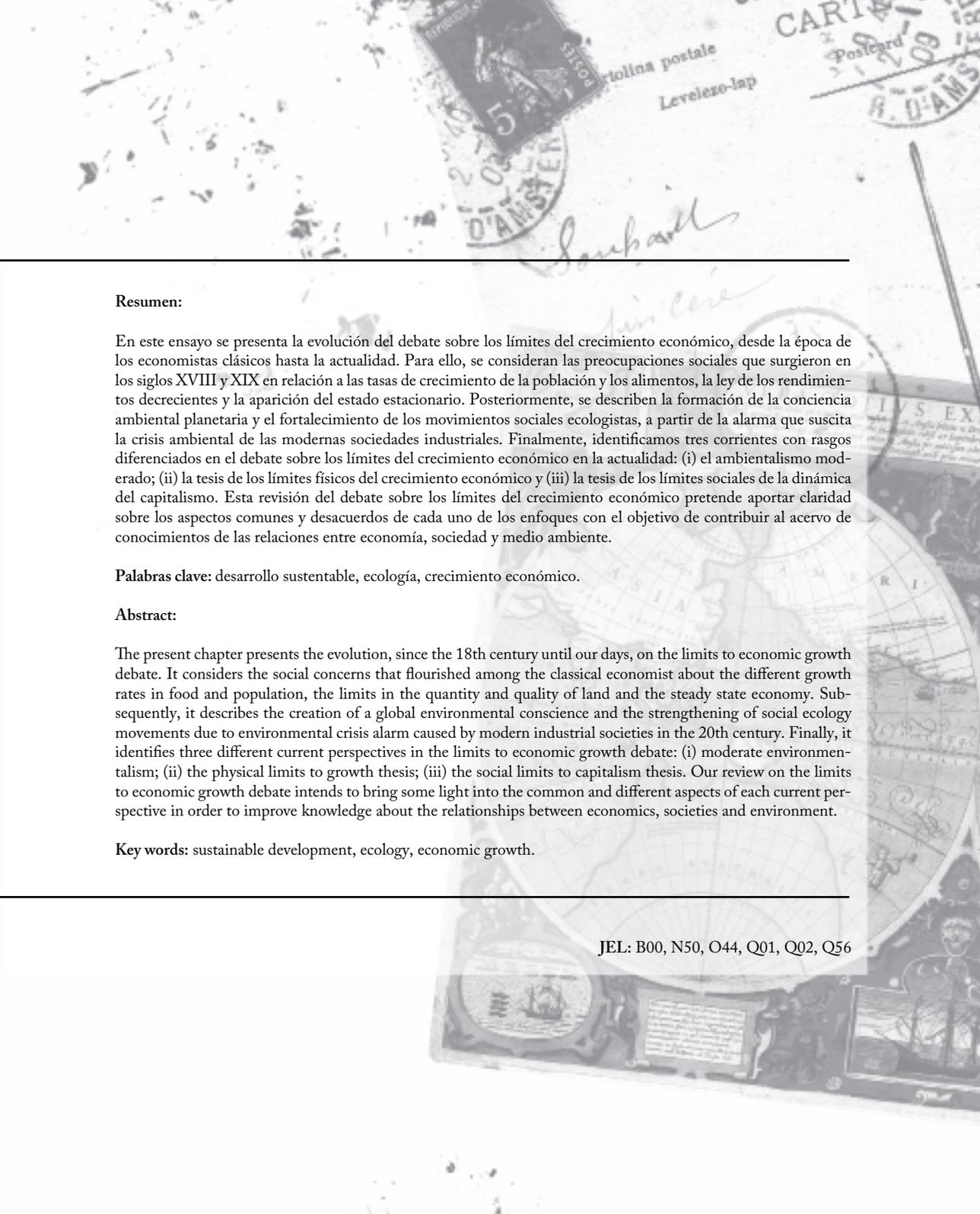
Madera Pacheco, J. J. A. (2004). *Las memorias y los silencios en el conocimiento tradicional: un estudio de careo con los pastores y su ganado por Castril de la Peña*. Córdoba: ISEC Universidad de Córdoba [Trabajo de investigación dentro del Programa de Doctorado en Agroecología, Sociología y Desarrollo Rural Sostenible de la Universidad de Córdoba].

Meirelles, L. (2007). Sistemas Participativos de Garantía: origen, definición y principios. *Revista de Agricultura Ecológica de AGRECOL*, nº 7.

Minetti, A. C. (2002). *Marketing de alimentos ecológicos*. Madrid: Editorial Pirámide/ Ediciones ESIC.

Sevilla Guzmán, E. (2006). *De la sociología rural a la agroecología*. Barcelona: Editorial Icaria.

Torremocha Bouchet, E. (2008). *Los Sistemas de Garantía Participativa en lo bio. La experiencia de SPG en Andalucía*. [Vídeo de la exposición realizada con motivo de la Escuela de Verano de Comercio Justo organizada por la Xarxa de Consum Solidari] Obtenido de <http://www.espaciocomerciojusto.org>.

The background of the page is a collage of historical documents and maps. At the top, there is a postage stamp from Amsterdam, dated 1809, with a value of 5. To its right is a circular postmark from Amsterdam, dated 20. Further right is a rectangular postmark from Levezezo-lap, dated 1809. On the far right, there is a circular postmark from R. D. AMSTERS. Below these, there is a handwritten signature that appears to be 'Soubard'. In the center, there is a large, faint map of the world, showing continents and oceans. At the bottom, there are several smaller images, including a ship and a landscape. The overall theme is historical and geographical.

Resumen:

En este ensayo se presenta la evolución del debate sobre los límites del crecimiento económico, desde la época de los economistas clásicos hasta la actualidad. Para ello, se consideran las preocupaciones sociales que surgieron en los siglos XVIII y XIX en relación a las tasas de crecimiento de la población y los alimentos, la ley de los rendimientos decrecientes y la aparición del estado estacionario. Posteriormente, se describen la formación de la conciencia ambiental planetaria y el fortalecimiento de los movimientos sociales ecologistas, a partir de la alarma que suscita la crisis ambiental de las modernas sociedades industriales. Finalmente, identificamos tres corrientes con rasgos diferenciados en el debate sobre los límites del crecimiento económico en la actualidad: (i) el ambientalismo moderado; (ii) la tesis de los límites físicos del crecimiento económico y (iii) la tesis de los límites sociales de la dinámica del capitalismo. Esta revisión del debate sobre los límites del crecimiento económico pretende aportar claridad sobre los aspectos comunes y desacuerdos de cada uno de los enfoques con el objetivo de contribuir al acervo de conocimientos de las relaciones entre economía, sociedad y medio ambiente.

Palabras clave: desarrollo sustentable, ecología, crecimiento económico.

Abstract:

The present chapter presents the evolution, since the 18th century until our days, on the limits to economic growth debate. It considers the social concerns that flourished among the classical economist about the different growth rates in food and population, the limits in the quantity and quality of land and the steady state economy. Subsequently, it describes the creation of a global environmental conscience and the strengthening of social ecology movements due to environmental crisis alarm caused by modern industrial societies in the 20th century. Finally, it identifies three different current perspectives in the limits to economic growth debate: (i) moderate environmentalism; (ii) the physical limits to growth thesis; (iii) the social limits to capitalism thesis. Our review on the limits to economic growth debate intends to bring some light into the common and different aspects of each current perspective in order to improve knowledge about the relationships between economics, societies and environment.

Key words: sustainable development, ecology, economic growth.

JEL: B00, N50, O44, Q01, Q02, Q56

Mademoiselle Prades
To Penat
par St Vary Cruz

EDITIONIS NAUTICA
ADDITIONIS



Ignacio Rodríguez Rodríguez

Una revisión crítica del debate sobre la cuestión de los límites del crecimiento económico

1. Introducción

En las últimas décadas hemos asistido a un creciente flujo de información de carácter ambiental. En el ámbito cotidiano, han proliferado las noticias, fotos reportajes y documentales en los que se muestran las desastrosas consecuencias ecológico-sociales de vertidos de petróleo o residuos tóxicos, reuniones de representantes políticos en cumbres internacionales sobre medio ambiente, fortalecimiento de la base de militantes de ONG con vocación ecologista, movilizaciones de la sociedad civil en contra de proyectos energéticos con fuerte impacto ambiental, entre otras. En la arena política, el concepto de desarrollo sustentable¹ se ha incorporado transversalmente en las disposiciones de política pública y se ha utilizado el término en informes y discursos hasta volverse común para el ciudadano medio. Los partidos políticos se han visto obligados a incorporar en sus programas las preocupaciones ciudadanas por el medio ambiente. Se observa una creciente sensibilización ciudadana, aunque todavía minoritaria, respecto a los alimentos que consume, el medio de transporte que utiliza para desplazarse y los desechos que vierte en el medio, habiendo incorporado un sentimiento de obligación moral hacia el reciclaje y la conservación.

Sin embargo, pese a todos estos avances, nos encontramos como sociedad global muy lejos de afrontar la actual encrucijada ecológica con la responsabilidad que corresponde al enorme desafío que tenemos por delante. Conviene, por tanto, reflexionar sobre el origen de este atolladero en el que nos encontramos como sociedad, partiendo de la premisa que existen relaciones obvias entre los sistemas sociales y los sistemas naturales que, pese a su manifiesta vinculación, han sido por mucho tiempo ignoradas en el pensamiento económico convencional.

De momento tenemos toneladas de palabras, kilogramos de proyectos y sólo unos gramos de acciones llevadas a la práctica. Desde luego nadie se declara enemigo de la vida, sino todo lo contrario, aunque la agresión al planeta sea más devastadora que nunca. Los publicitarios, que son los detectores más sensibles del funcionamiento del sistema, han descubierto que todo lo relacionado con el medio ambiente

1 Para un excelente análisis de la evolución del concepto hasta nuestros días, ver "Historia del concepto de desarrollo sustentable" de Naína Pierri en Guillermo Foladori y Naína Pierri (Coords.) (2005) *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. México: Cámara de Diputados, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa.

vende muy bien. En consecuencia, desde los políticos a los directivos de las grandes multinacionales (muchas de ellas responsables de graves daños ecológicos), todos se afanan por aparecer como paladines de la defensa del entorno, al menos verbalmente (Araujo, 2004; 83).

Carpintero (1999) señala que la ciencia económica ha sufrido tres grandes crisis de fundamentos en el siglo XX. La primera se refiere a la sufrida en los años 30 cuando los economistas eran incapaces de aportar soluciones a la situación de desempleo masivo provocado por el Crack del 29. En esa ocasión, John Maynard Keynes acudió al rescate planteando la reactivación de la economía con políticas contracíclicas expansivas de demanda, tales como el aumento del gasto público o la reducción de impuestos, otorgando un papel protagonista al Estado mediante su intervención en la actividad económica. La segunda crisis de fundamentos en el pensamiento económico aparecería en 1973 con la denominada guerra del Yom Kippur y la fuerte subida de los precios del petróleo que se desató. Esa escalada de precios energéticos tuvo su corolario en 1979 con la Revolución Islámica de Jomeini, el “segundo choque petrolero”, evidenciando un fenómeno nuevo de estancamiento, es decir, de estancamiento económico acompañado de aumento de precios, al que las doctrinas keynesianas no supieron responder. En ese contexto, se produce el retorno de las ideas anteriores al Crack del 29 y el avance del neoliberalismo que se expone claramente en la célebre consigna de Ronald Reagan, uno de sus puntas de lanza ideológico-políticas de ese período: “El Estado no es parte de la solución, es parte del problema”. Paralelamente a esta segunda crisis de fundamentos en el pensamiento económico, se atisba la tercera de las crisis a las que se refiere Óscar Carpintero (1999): la incapacidad de los economistas por incorporar satisfactoriamente el medio ambiente en el edificio teórico convencional construido por los economistas neoclásicos o marginalistas de finales del siglo XIX, a la luz de la actual crisis ecológica global. No obstante, esa tensión que se produce actualmente al intentar incorporar las preocupaciones ambientales al pensamiento económico convencional tiene su origen en la evolución y transformación progresiva de un concepto de riqueza que, en su etapa final, la de la revolución marginalista, excluye al medio ambiente y que ahora pretende incorporar en los postulados de la disciplina de la economía ambiental (Carpintero, 1999; Naredo, 2003, 2006a y 2006b; Ramos, 2005).

En este ensayo, se intenta exponer y analizar críticamente la evolución de una de las controversias que se producen en la relación entre economía, sociedad y me-

dio ambiente: el debate sobre la cuestión de los límites del crecimiento económico. Para ello, en el siguiente apartado se revisan los antecedentes del debate de los límites del crecimiento económico en los economistas clásicos y neoclásicos. Posteriormente, se presenta la formación del movimiento ecologista y la controversia sobre los límites del crecimiento hasta la década de los 70's del siglo XX. En el cuarto apartado, se expone el debate sobre los límites del crecimiento desde la década de los 70's del siglo XX, distinguiendo entre las tres corrientes principales identificadas: el ambientalismo moderado, la tesis de los límites físicos al crecimiento económico y la tesis de los límites sociales del orden económico dominante. Finalmente, se presentan las conclusiones del artículo.

2 . Antecedentes de la cuestión de los límites del crecimiento en los economistas clásicos y neoclásicos

El debate sobre los límites del crecimiento económico no es nuevo y, sin embargo, tiene plena actualidad en el siglo XXI. Pese a que en los años 70 alcanza su máximo nivel de popularidad, es preciso que nos remontemos dos siglos antes, a la época de los clásicos, para revisar los antecedentes que abonan el terreno de la discusión en la actualidad.

En efecto, resulta obligada la referencia a la figura controvertida de Thomas Robert Malthus (1766-1834) como uno de los pioneros del debate sobre los límites del crecimiento. En su célebre *Ensayo sobre el principio de la población* de 1798², el economista inglés señalaba que la población crecía en progresión geométrica mientras que los alimentos lo hacían en progresión aritmética. “Esto implica que la dificultad de la subsistencia ejerce sobre la fuerza de crecimiento de la población una fuerte y constante presión restrictiva. Esta dificultad tendrá que manifestarse y hacerse cruelmente sentir en un amplio sector de la humanidad” (Malthus, 2009; 68).

Creo poder honradamente sentar los dos postulados siguientes: Primero: el alimento es necesario a la existencia del hombre. Segundo: la pasión entre los sexos es necesaria y se mantendrá prácticamente en su estado actual...Considerando aceptados mis postulados, afirmo que la capacidad de crecimiento de la población es infinitamente mayor que la capacidad de la tierra para producir alimentos para el hombre. La población, si no encuentra obstáculos, aumenta en progresión geométrica. Los

2 “La primera edición, publicada en 1798, apareció anónimamente, sin duda porque su autor consideró que algunos lectores podían escandalizarse al descubrir que un eclesiástico trataba tan delicadas materias” (Barber, 2005; 55)

alimentos tan sólo aumentan en progresión aritmética. Basta con poseer las más elementales nociones de números para poder apreciar la inmensa diferencia a favor de la primera de estas dos fuerzas (Malthus, 2009; 67-68).

A partir de estos principios, dada la propia naturaleza de las cosas, deduce Malthus, la población no podría exceder los límites determinados por las disponibilidades de medios de subsistencia (Barber, 2005). Las soluciones “reguladoras” de este problema social vendrían, necesariamente, de la reducción de la población mediante la disminución de la natalidad (retraso en la edad promedio en la que se contraen matrimonios acompañado de abstinencia sexual) y el aumento de la mortalidad, por hambre, enfermedades, epidemias y guerras. Es importante destacar que Malthus no asume un límite último a la producción de víveres ni al crecimiento de la población. Por el contrario, su conclusión se basaba en el diferente ritmo de crecimiento de ambas tasas (Carpintero, 1999). “No hemos asignado límite alguno a la producción de la tierra. La hemos concebido como susceptible de un aumento indefinido y capaz de rebasar cualquier límite que se le fije, por muy grande que éste sea” (Malthus, 2009; 75).

Fue otro economista clásico, David Ricardo (1722-1823), el que realizó un aporte central al debate sobre la cuestión de los límites del crecimiento económico mediante la formulación de la ley de rendimientos decrecientes en su obra clave de 1817, *Principios de Economía Política y Tributación*³. En dicha ley, el economista inglés planteaba que, dada la limitada cantidad y calidad de la tierra, la aplicación de cantidades adicionales de factores de producción (capital y trabajo) generarían aumentos cada vez menores de la producción agrícola y conducirían, eventualmente, a un estado estacionario (situación estable) en la que el crecimiento económico se detendría.

Tan imposible es para el granjero y el manufacturero vivir sin beneficios como para el obrero hacerlo sin salarios. Su motivo para acumular disminuirá con cada disminución de beneficios y cesará totalmente cuando sus beneficios sean tan bajos que no les permitan una compensación adecuada a sus desvelos y al riesgo con el que necesariamente deben enfrentarse para emplear su capital productivamente (Ricardo, 1817, citado por Barber, 2005; 83-84)

3 Pese a que generalmente se atribuye la elaboración de la ley de los rendimientos decrecientes a David Ricardo, Barber (2005) señala que fue ideada casi simultáneamente por cuatro autores: Malthus, Ricardo, West y Torrens. “La discusión de este punto marcaba así una de aquellas ocasiones – de las que ha habido varias en la historia de las ideas económicas – de una coincidencia de varias mentes activas en la formulación de una proposición teórica fundamental” (Barber, 2005; 62).

De acuerdo con Pierrri (2005) lo que motiva los análisis de Malthus y Ricardo no es una preocupación por la preservación del entorno natural y sus recursos, sino que su interés se concentraba en los efectos sociales de la distribución de la riqueza y la rentabilidad de los factores de producción. A juicio de esta autora, tanto Malthus como Ricardo llegan a la misma conclusión “de la conveniencia o necesidad de controlar o reducir la población” (Pierrri, 2005, 39). No obstante, como señala Barber (2005), en el caso de Malthus, el estudio de la población sirvió al economista inglés para ampliar el marco de sus reflexiones económicas a los problemas sociales de la época.

La perspectiva de un límite último al crecimiento económico impuesto por la ley de los rendimientos decrecientes y la consecución del estado estacionario generó un enorme malestar entre los pensadores económicos del momento (Carpintero, 1999; Naredo, 2003; Riechmann, 2004). El escenario de un mundo en el que no se pudiese continuar indefinidamente con aumentos de la producción se presentó como una situación indeseable que alimentaba la angustia de los economistas clásicos. La publicación del libro *Principios de Economía Política* en 1848 a cargo de John Stuart Mill (1806-1873), traería una nueva perspectiva a las reflexiones sobre esta problemática.

Casi no sería necesario decir que una situación estacionaria del capital y de la población no implica una situación estacionaria del adelanto humano. Sería más amplio que nunca el campo para la cultura del entendimiento y para el progreso moral y social; habría más posibilidades de perfeccionar el arte de vivir, y hay muchas probabilidades de que se perfeccione cuando los espíritus dejen de estar absorbidos por la preocupación constante por el arte de progresar (Mill, 1848, citado por Carpintero, 1999; 218)

Así, lejos del catastrofismo de los pensadores que le precedieron, Mill plantea el estado estacionario como un escenario deseable al que la humanidad debía aspirar:

Los economistas tienen que haber visto, con mayor o menor claridad, que el incremento de la riqueza debe tener un límite: que al final del estado progresivo se encuentra el estado estacionario, que todo progreso de la riqueza no hace más que aplazarlo y que cada paso hacia adelante nos aproxima a él. (...) Para los economistas de las dos últimas generaciones tiene que haber sido una perspectiva desagradable y desalentadora esta posibilidad de evitar en último término el estado estacionario. Esta irresistible necesidad de que la corriente de la actividad humana desemboque

al fin en un mar al parecer estancado; así, pues, el tono y la tendencia de sus especulaciones se encaminan por completo a identificar el estado progresivo, y sólo con él, todo aquello que es económicamente deseable (Mill, 1848, citado por Carpintero, 1999; 218-219)

En 1865, es decir, en pleno auge de la sociedad industrial, el economista William Stanley Jevons (1835-1882), publicó *La cuestión del carbón* en el que advertía del uso masivo que se estaba realizando del “oro negro” de la época y las perspectivas de agotamiento del mismo, lo que tendría, a su juicio, consecuencias desastrosas para la sociedad inglesa (Carpintero, 1999; García, 2003). Además, criticaba la decisión del imperio británico de exportar un recurso energético estratégico para la economía de la isla como el carbón, el cual era abundante pero limitado, lo que llevaría a que más pronto que tarde el crecimiento económico inglés se detuviese. En términos muy gráficos, Jevons señalaba que mantener esa estrategia de política comercial “hasta que la fuente de la civilización se agote por completo es como matar a la gallina de los huevos de oro” (Jevons, 1865, citado por Carpintero, 1999; 223). En el fondo de la crítica se atisba nuevamente la preocupación por alcanzar los límites últimos que generen un cese en el crecimiento económico. La percepción del autor de la distinta naturaleza de los recursos de la tierra, orgánicos para el caso de los productos de una granja agrícola e inorgánicos para el caso de los minerales extraídos de una mina, le conducen a concluir que, dado que el progreso y la riqueza de la economía inglesa se basan en recursos no reproducibles, se impone un proceso de retroceso cuando se agote el carbón. En este sentido, refiriéndose a los recursos de origen inorgánico señala que “la naturaleza exterior presenta un límite absoluto e inexorable” (Jevons, 1865, citado por Carpintero, 1999; 222).

3. La formación del movimiento ecologista y la controversia sobre los límites del crecimiento hasta la década de los 70's del siglo XX

La revisión de los textos de los economistas clásicos y neoclásicos aportan importantes cuestiones a la discusión de los límites del crecimiento económico. No obstante, en todo este periplo intelectual, la cuestión de los límites del crecimiento aparece como una restricción de recursos, ya sean alimentos, tierras o carbón, que permitan aumentar la pro-

ducción. Es decir, que la preocupación se refiere al ámbito de los insumos, de la función que realiza la naturaleza como proveedora de recursos para el crecimiento económico. Habrá que esperar hasta el siglo XX, con la consolidación de la sociedad industrial y el exponencial aumento de la población, para que, además de esta función proveedora de la naturaleza, comiencen a plantearse también los límites que aparecen en la función de la naturaleza como receptora de residuos, esto es, de su capacidad de asimilación de los desechos como resultado de los modos de producción y consumo de las modernas sociedades industriales. Como señala Pierri:

La transformación del capitalismo que tuvo lugar en las primeras décadas del siglo XX, con el pasaje a la producción y consumo en masa basados en el taylorismo-fordismo, y en el uso del petróleo y la electricidad como fuentes energéticas, supuso un cambio radical en el uso de los recursos naturales y sus efectos (2005; 32).

Esta transformación substancial del capitalismo, con patrones de producción y consumo de masas, despierta la preocupación ambiental en sectores, todavía muy minoritarios, de la población de los países industriales. Posteriormente, el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945 genera dos procesos que alimentan la conciencia ambientalista mundial (Pierri, 2005). Por un lado, el nuevo escenario de carrera armamentista y riesgo global que se abría a partir de las explosiones de las bombas atómicas de Hiroshima y Nagasaki, en las que se evidenció que la tecnología desarrollada por la humanidad suponía una amenaza real para la población mundial, dio pie al surgimiento del movimiento pacifista, estrechamente relacionado con el ambientalismo. Por otro lado, comenzaba una época, que habría de durar hasta los años 70, de crecimiento económico sin precedentes en los países industriales, denominada como la Edad de Oro o los Treinta Gloriosos (Hobsbawm, 2000), que se basaba en la generalización de los patrones de producción y consumo de masas.

La crítica a los efectos de la industrialización y los problemas que genera en la sociedad y en el medio ambiente, toma un nuevo impulso en la década de los 60's del siglo XX con la publicación de una serie de obras que contribuyen a la formación de una conciencia ambiental planetaria y la creación de movimientos sociales de signo ecologista, principalmente en Europa Occidental y Estados Unidos (Castells, 1998; Pierri, 2005; Naredo, 2006a). Todas esas obras tenían en común el mismo carácter de denuncia, advirtiendo sobre las consecuencias desastrosas de la industrialización en las modernas sociedades de consumo, ya sea destacando los efectos de la contaminación, el crecimiento incontrolado de la población,

los imprevisibles efectos del desarrollo tecnocientífico o el avance de la industria petroquímica. En el Cuadro 1 se presenta una relación, con seguridad incompleta, de las publicaciones que tuvieron una impronta significativa en la sensibilización de la opinión pública respecto a la crisis ambiental en la década de los 60's e inicios de los 70's.

Cuadro 1. Principales obras de contenido ecológico en la década de los 60's y principios de los 70's hasta la publicación del Informe Meadows.

Año	Autor	Título	Contenido
1949	Farfield Osborn	Le planete au pillage	Advierte sobre la inmensidad del riesgo creado por la misma humanidad
1962	Rachel Carson	Silent Spring	Denuncia el efecto de los agroquímicos en la extinción de las aves
1963	Jacques Ellul	The Technological Society	Plantea una reflexión sobre el papel que juega el progreso tecnológico y sus efectos en la sociedad y en el medio ambiente
1966	Barry Commoner	Science and Survival	Llama la atención sobre los riesgos del complejo tecnocientífico y denuncia lo que entiende como orientación biocida de la civilización industrial
1966	Kenneth Boulding	The economics for the Coming Spaceship Earth	Propone sustituir la economía del cowboy por una economía de recinto cerrado, adecuada al "Navío espacial Tierra" que dispone de recursos limitados y de espacios finitos para la contaminación y el vertido de desechos
1967	Ezra J. Mishan	The Costs of Economic Growth	Destaca los costes sociales indeseados del crecimiento de la población, la tecnología y el progreso
1968	Paul Ehrlich	The population bomb	Plantea el problema derivado de la explosión demográfica y la desigualdad en el consumo de los recursos

Continúa...

Año	Autor	Título	Contenido
1969	Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos	Resources and Man	Llama dramáticamente la atención sobre el agotamiento de los recursos y la explosión demográfica
1970	Paul y Anne Ehrlich	Population, Resources and Environment	Plantea el crecimiento demográfico como clave de la crisis ambiental
1971	Barry Commoner	The Closing Circle	Plantea los efectos de la industrialización y la tecnología en la crisis ambiental y la calidad de vida humana
1972	René Dubos y Barbara Ward	Only one Earth: the Care and Maintenance of a Small Planet	Analiza los problemas ambientales a nivel mundial
1972	E. Goldsmith, R. Allen, M. Allaby, J. Davoll y S. Lawrence	Blueprint for Survival	Presenta un amplio conjunto de pruebas concatenadas sobre los graves problemas ecológicos y concluye que el mundo no puede hacer frente al incremento continuo de la demanda ecológica
1972	Dennis Meadows, Donella Meadows	The Limits to Growth	Sustenta la propuesta del crecimiento cero y es considerado el documento más influyente para establecer la alarma ambiental contemporánea

Fuente: Elaboración propia a partir de Pierri (2005) y Durán (2005)

De acuerdo a lo indicado en el Cuadro 1, diversos autores han expresado su preocupación por las consecuencias de deterioro ecológico-social que el modelo productivista de la modernidad ha impuesto a la sociedad. No obstante, nos interesa destacar tres aportaciones esenciales de esta década puesto que, de alguna manera, marcan el pistoletazo de salida en la conformación del movimiento ecologista y en el debate sobre las relaciones entre economía, sociedad y medio ambiente que se populariza en las décadas siguientes.

En primer lugar, se ha convertido en una obligada referencia, por ser una de las obras más influyentes en la formación de la conciencia ambiental mundial, la conocida denuncia de Rachel Carson en el libro *La Primavera Silenciosa* de 1962, en el que llamaba

la atención sobre el envenenamiento masivo de las aves afectadas en su ingesta por la contaminación de los agroquímicos tóxicos industriales, concretamente, pesticidas e insecticidas (Castells, 1998; Durán, 2005; Naredo, 2006a; Latouche, 2009b).

En segundo lugar, conviene subrayar la aportación realizada por el economista inglés Kenneth Boulding (1910-1993) en su *The Economics for the Coming Spaceship Earth* de 1966. En este ensayo, Boulding utiliza la metáfora de la “nave espacial tierra” para enfatizar los límites del planeta, tanto en la extracción de recursos como en la capacidad de asimilación de residuos. Frente a esta imagen de la “nave espacial tierra” que viaja con recursos limitados por circunscribirse a un espacio cerrado, critica la práctica de la “economía del *cow boy*”, basada en la idea romántica de las llanuras ilimitadas y el espíritu aventurero (Carpintero, 1999; Durán, 2005; Pierri, 2005). En este sentido, Boulding sentencia que “todo el que crea que el crecimiento exponencial puede continuar indefinidamente en un planeta finito o está loco o es economista” (Weil, 2005; 565), destacando la irracionalidad que respecto a la cuestión de los límites físicos últimos ha mostrado la evolución del pensamiento económico.

Finalmente, la obra de Paul Ehrlich titulada *The population bomb* y la que escribe con su esposa Anne, *Population, Resources, Environment* supone un retorno, aunque ampliado, a los planteamientos malthusianos del mortal problema social generado por el exceso de población, pese al hipotético triunfo de la revolución verde en la solución de las dificultades alimentarias de la creciente población del planeta, que a juicio de los autores, únicamente significaría posponer el problema de fondo (Pierri, 2005; Naredo, 2006a). En este sentido, Ehrlich señalaba “si el crecimiento demográfico continuara [a la tasa actual] durante novecientos años, habría alrededor de 120 personas por metro cuadrado en toda la superficie del planeta, incluidos mares y océanos” (Ehrlich, 1968, citado por Naredo, 2006a; 22).

4. El debate sobre los límites del crecimiento desde la década de los 70's del siglo XX.

La década de los 70's supone la toma de conciencia por parte de millones de personas en todo el mundo sobre los problemas globales de carácter ecológico que enfrentan las modernas sociedades industriales. Riechmann (2004; 80) destaca el Día de la Tierra celebrado en Estados Unidos el 22 de abril de 1970 como un “gigantesco acto de afirmación ecologista al que se sumaron más de veinte millones de personas y que se

proponía aumentar la escasa consciencia acerca de la belleza y la fragilidad de la vida en la Tierra”. La preocupación por la crisis ambiental se manifestó de dos formas interrelacionadas en la sociedad (Pierri, 2005). Por un lado, a nivel de la sociedad civil proliferaron ONG ecologistas de carácter nacional e internacional que se proponían capitalizar esa mayor sensibilización ciudadana por los problemas ecológicos para intervenir mediante campañas en la opinión pública y transformar la sociedad; por otro lado, simultáneamente, se produjo una respuesta institucional a todos los niveles: en organismos internacionales (celebración de conferencias, encuentros y creación de instituciones especializadas), en los distintos gobiernos de los países (creación de ministerios y organismos estatales con competencias específicas acompañados de una inédita legislación ambiental) y en los partidos del espectro político en general, los cuales tuvieron que incorporar en sus políticas y programas la creciente inquietud por el medio ambiente de los ciudadanos⁴ (Castells, 1998; Pierri, 2005). En definitiva, se produjo lo que el sociólogo español Manuel Castells (1998) ha denominado “el reverdecimiento del yo”.

El año 1972 marca un punto de inflexión, por varias razones, en el debate sobre los límites del crecimiento. En primer lugar, en junio se institucionaliza la preocupación sobre las relaciones entre economía, sociedad y medio ambiente a nivel mundial en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo. En segundo lugar, se publica el informe *Los Límites del Crecimiento* que tiene una formidable difusión y repercusión en la opinión pública general. Finalmente, merece la pena señalar que, en ese año, se publica también *La Ley de la Entropía y el Proceso Económico* del economista de origen rumano Nicholas Georgescu-Roegen, que es considerada como la obra fundacional de la disciplina de la Economía Ecológica, la cual hace énfasis en los límites que impone la segunda ley de la termodinámica, llamada entropía, al crecimiento indefinido del sistema económico, al encontrarse inserto dentro de un sistema mayor y finito como es la biosfera (Carpintero, 1999; García, 2003; Martínez Alier & Roca Jusmet, 2003; Espinoza, 2004; Durán, 2005; Pierri, 2005; Latouche, 2009a).

4.1. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano

⁴ En algunos países europeos, los recién creados partidos verdes consiguieron obtener los votos suficientes para tener representación parlamentaria y convertirse, incluso, en la tercera fuerza política del país, desplazando electoralmente a los partidos comunistas de esa posición, como en el caso de Alemania (Castells, 1998; Pierri, 2005).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en junio en Estocolmo pasará a la historia por ser el evento institucional de carácter internacional que sitúa por primera vez de manera coordinada la problemática ambiental en la agenda política de los distintos países del globo. Asistieron representantes de 113 países y supuso “el primer intento de conciliar los objetivos tradicionales del desarrollo con la protección de la naturaleza, y de contemplar los diferentes intereses de los países de la comunidad internacional” (Pierri, 2005; 36). Como resultado de la Conferencia se creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se declaró el 5 de junio Día Mundial del Medio Humano y se condenó la utilización de las armas nucleares y la carrera armamentista (Pierri, 2005).

Sin embargo, la Conferencia pone de relieve la distinta percepción sobre las causas y las soluciones de la problemática ambiental que recogían dos grupos amplios de países: los “desarrollados” y los “en vías de desarrollo”. Hay que entender que la iniciativa del evento parte desde los países desarrollados, que a la luz de los incipientes pero graves problemas ambientales de la industrialización, la urbanización y los derivados de los altos niveles de vida de su población, que se manifestaban en patrones de producción y consumo elevados, traen a la Conferencia, junto con otras, la propuesta del crecimiento poblacional y económico cero, la cual era inaceptable para los países en desarrollo en los que existían serios problemas de pobreza, desigualdad, salud, natalidad, esperanza de vida, etc., que consideraban prioritario atender (Pierri, 2005). Para conciliar las distintas perspectivas se adoptó el concepto de “medio ambiente humano”, el cual además de incorporar los aspectos físicos tradicionales, reconocía también los aspectos sociales (Pierri, 2005). De esta forma, se transitó desde una concepción ecocentrista a una antropocentrista, enfatizando la importancia del ser humano sobre el resto de las especies, la conservación de la naturaleza como medio para alcanzar el progreso de la humanidad y no como un fin en sí mismo y, todo además, acompañado de una plena confianza en el progreso de los seres humanos, que como señala Carpintero (1999) se aleja mucho de la cosmovisión griega y su teoría de la degeneración. En efecto, en los puntos 1 y 5 de la proclama⁵ se expresa:

5 En <http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php> se puede consultar íntegramente el Capítulo I, Primera Parte del Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que se llevó a cabo en Estocolmo, Suecia, del 5 al 16 de junio de 1972.

El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma (PNUMA, 2010).

El crecimiento natural de la población plantea continuamente problemas relativos a la preservación del medio, y se deben adoptar normas y medidas apropiadas, según proceda, para hacer frente a estos problemas. De cuanto existe en el mundo, los seres humanos son lo más valioso. Ellos son quienes promueven el progreso social, crean riqueza social, desarrollan la ciencia y la tecnología, y, con su duro trabajo, transforman continuamente el medio humano. Con el progreso social y los adelantos de la producción, la ciencia y la tecnología, la capacidad del hombre para mejorar el medio se acrece cada día que pasa (PNUMA, 2010).

En la declaración emitida en la Conferencia, el crecimiento económico se convierte en un aspecto fundamental para superar la pobreza y el deterioro del medio ambiente. En este sentido, el Principio 11 y el punto 4 de la proclama, respectivamente, dicen:

Las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo y no deberían menoscabar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos, y los Estados y las organizaciones internacionales deberían tomar las disposiciones pertinentes con miras a llegar a un acuerdo para hacer frente a las consecuencias económicas que pudieran resultar, en los planos nacional e internacional, de la aplicación de medidas ambientales (PNUMA, 2010).

En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo. Millones de personas siguen viviendo muy por debajo de los niveles mínimos necesarios para una existencia humana decorosa, privadas de

alimentación y vestido, de vivienda y educación, de sanidad e higiene adecuados. Por ello, los países en desarrollo deben dirigir sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo presentes sus prioridades y la necesidad de salvaguardar y mejorar el medio. Con el mismo fin, los países industrializados deben esforzarse por reducir la distancia que los separa de los países en desarrollo. En los países industrializados, los problemas ambientales están generalmente relacionados con la industrialización y el desarrollo tecnológico (PNUMA, 2010).

Esta interpretación de los problemas ecológico-sociales que se manifiestan en la relación entre humanidad-naturaleza postulada por las Naciones Unidas, en la que se defiende el desarrollo económico al mismo tiempo que el respeto al medio ambiente, se conoce en la literatura especializada como ambientalismo moderado. Los organismos internacionales, con la ONU, a la cabeza, mantienen esta postura hasta nuestros días.

4.2. Los límites del crecimiento

En segundo lugar, se produce una enorme conmoción en la opinión pública general, y en el panorama académico en particular, con la publicación del informe *Los límites del crecimiento*. Dicho informe fue encargado por el Club de Roma y elaborado por un equipo multidisciplinar de investigadores del Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT), liderado por Dennis y Donella Meadows. En él se realizaba un análisis sistémico y una previsión para el siglo XXI a partir de un modelo dinámico global, denominado *World-3*, a cargo del experto en dinámica de sistemas Jay Forrester, que relacionaba cinco variables claves (población, nivel de contaminación, nivel de recursos naturales, inversión de capital total (industrialización) y alimentos), tomando como referencia la tendencia en los modos de producción y consumo mundiales en los primeros 70 años del siglo XX (Carpintero, 1999; Riechmann, 2004). Lo interesante del estudio es que el modelo no se reducía a analizar los efectos que los modos de producción y consumo del momento tenían en las variables de manera independiente, sino que también consideraba las interrelaciones entre esas cinco variables. Por ejemplo, la industrialización genera contaminación que afecta a la producción de alimentos que, a su vez, afecta al número de personas que pueden vivir con esos medios de subsistencia y que, en definitiva, ejerce presión sobre los recursos naturales. Este tipo de relaciones circulares y concatenadas se producen de forma compleja por lo que el modelo

matemático, a través de programas computacionales y modernos ordenadores, podía captar el laberinto de conexiones y sus consecuencias sin las incertidumbres propias de los modelos mentales y, además, permitía obtener un mensaje claro y sin ambigüedades (Riechmann, 2004). Como se encarga de enfatizar Jorge Riechmann:

el objetivo del modelo global World-3 no es proporcionar predicciones exactas, sino anticipar la dinámica del sistema mundial. (...) La validez del modelo reside únicamente en el hecho de que, cualesquiera que sean las condiciones iniciales, siempre hay en la gráfica un punto en el que la expansión se detiene y el derrumbamiento comienza. (...) El modo básico de comportamiento del sistema mundial consiste en crecimiento exponencial de la población y del capital, seguido de un colapso (Riechmann, 2004; 84).

Los límites del crecimiento destacaba lo que otros autores ya habían señalado en otras ocasiones, a saber: la imposibilidad física de un crecimiento material infinito en un planeta finito. Sin embargo, la amplia difusión del informe, la crisis energética que se desató poco después de la publicación del mismo y el fuerte debate que suscitó, propiciaron que se convirtiese en un hito fundamental en los estudios sobre economía, sociedad y medio ambiente.

De acuerdo con Van Dieren y Hummelinck (1981) la publicación del informe del Club de Roma coincidió con las primeras imágenes de la Tierra tomadas desde el espacio, las cuales contribuyeron a que mucha gente tomase conciencia de las limitaciones del Globo. “En el preciso momento en que la técnica parecía revelar que no había límites para el hombre en las distancias y exploraciones, se puso de manifiesto que la despensa de nuestro pequeño planeta se estaba agotando rápidamente” (Van Dieren & Hummelinck, 1981; 63). Conviene, por tanto, detenernos a analizar las conclusiones del Informe Meadows y cuáles fueron los argumentos de sus detractores.

Las conclusiones del informe fueron las siguientes:

1. Si se mantienen las tendencias actuales de crecimiento de la población mundial, industrialización, contaminación, producción de alimentos y agotamiento de recursos, este planeta alcanzará los límites de su crecimiento dentro de los próximos cien años. El resultado más probable será un súbito e incontrolable descenso tanto de la población como de la capacidad industrial.

2. Es posible modificar estas tendencias de crecimiento y establecer una condición de estabilidad ecológica y económica que pueda mantenerse durante largo tiempo. El estado de equilibrio global puede diseñarse de manera que cada ser humano pueda satisfacer sus necesidades materiales básicas y gozar de igualdad de oportunidades para desarrollar su potencial particular.
3. Si los seres humanos deciden empeñar sus esfuerzos en el logro del segundo resultado en vez del primero, cuanto más pronto empiecen a trabajar en este sentido, mayores serán las posibilidades de éxito (Meadows, Meadows, Randers & Behrens, 1972, citado por Carpintero, 1999; 226).

Se ha convertido en un lugar común calificar de pesimistas a los autores del Informe Meadows⁶. Sin embargo, una lectura desapasionada de las conclusiones del informe, nos lleva a abandonar la idea, sumamente difundida y aceptada, de un planteamiento catastrófico determinista. Es decir, no se desprende de las conclusiones del informe que la evolución de los fenómenos naturales esté completamente determinada por las condiciones iniciales sino que, por el contrario, se indica que existe un margen de maniobra en la humanidad para alcanzar simultáneamente la estabilidad ecológica, la satisfacción de necesidades materiales básicas y la igualdad de oportunidades. El problema radica en transitar de las tendencias depredadoras actuales en los modos de producción y consumo a otras respetuosas con el entorno natural en las que la cuestión de los límites se encuentre presente para conciliar los sistemas social y natural en una perspectiva de largo plazo. Como señala Carpintero (1999), en ningún momento se habla de que las tendencias vayan a ser irrefutables y no puedan ser modificadas, al contrario, se apela a la capacidad de las personas para cambiar las tendencias y se insta a hacerlo.

Los resultados del Informe Meadows fueron recibidos de forma fría y despectiva por la mayor parte de los economistas, entre los cuales se encontraban pesos pesados galardonados con el Premio Nobel, tales como Robert Solow y Paul Samuelson (Carpintero, 1999). Las críticas de sus detractores se centraban en destacar la ausencia de

6 En general, no sólo a los autores del Informe del Club de Roma sino que también a todos aquellos que se han posicionado intelectualmente a favor del mensaje que transmiten las conclusiones de su trabajo. Pero la crítica va más allá y engloba también a los precursores del debate actual. No en vano, Malthus, que es el antecedente por excelencia, ha sido descrito como “el hombre mejor ultrajado de su tiempo” (Barber, 2005; 54) y sus hallazgos fueron, en gran parte, responsables, a juicio de Barber (2005), de que se llamara a la Economía Política “la ciencia lúgubre”. Por su parte, los neomalthusianos han sido también ridiculizados en numerosas ocasiones como catastrofistas exagerados. De hecho, Robert Solow denomina a sus modelos como los del “Día del Juicio Final” y denuncia a sus autores de realizar “mala ciencia” (Carpintero, 1999; 336).

consideración en el informe de los mecanismos del mercado para regular los problemas de escasez y el menosprecio a la capacidad de la tecnología y su progreso para sustituir unos materiales por otros⁷. En definitiva, el poder de la tecnología y del libre mercado no habían sido, a juicio de estos críticos, considerados para elaborar el informe, lo que, se argumentaba, evidenciaba la ausencia de economistas en el equipo de investigación y las carencias de un informe que pretendía obtener conclusiones sobre los modos de producción y consumo de la sociedad sin consultar a los expertos en esta materia (Carpintero, 1999; Weil, 2005).

En primer lugar, se reprocha un desconocimiento del mecanismo del mercado ante fenómenos de escasez. La teoría económica plantea que cuando un determinado producto se vuelve escaso, se encarece, y ese aumento en el precio transmite una señal tanto a los productores que utilizan ese producto en su proceso productivo como a los consumidores que lo demandan para cambiar sus pautas de producción y consumo. Sin desmerecer la capacidad explicativa de este razonamiento para muchas situaciones de la vida, conviene señalar que la evidencia recogida sobre la evolución de los precios de una gran cantidad de recursos no renovables como el carbón, el petróleo, el hierro y los metales no férricos, desde finales del siglo XIX hasta la actualidad, no ha obedecido al comportamiento que la teoría preconiza (Carpintero, 1999; Weil, 2005). Así, la evolución de los precios no ha reflejado que estos recursos energéticos y minerales sean en la actualidad menos abundantes que cuando comenzó su utilización masiva en las sociedades industriales modernas, sino que, por el contrario, la caída de los precios es un resultado del estado de la tecnología y la organización social, que permiten explotar “nuevos” yacimientos que no eran rentables en el pasado. De esta forma, resulta viable, para saciar nuestra sed de petróleo, perforar yacimientos petrolíferos que se encuentran cada vez más profundos o transformar, mediante un proceso que necesita enormes cantidades de energía y que además es altamente contaminante, las arenas bituminosas en petróleo crudo, con los consiguientes riesgos medioambientales⁸. La crítica, en definitiva, arrastra una herencia analítica propia de la economía neoclásica en la que los

7 En rigor existe una tercera línea de argumentos en contra de los resultados de *Los límites del crecimiento* que se refieren a la solidez de los supuestos de partida que se utilizaron en el modelo y que algunos economistas como Paul Samuelson y William Nordhaus cuestionan. En este ensayo no nos vamos a referir a esas críticas pero el lector interesado puede consultar Carpintero (1999) para conocer los detalles.

8 Vale recordar el vertido que se produjo en el Golfo de México como consecuencia del accidente de la plataforma de extracción de petróleo Deepwater Horizon operado por la petrolera británica BP en abril de 2010, que se convirtió en el peor derrame en la historia de EE UU.

procesos de adaptación vía precios son fundamentales. Sin embargo, como señaló el economista Alan Coddington:

Lo interesante del modelo de Los límites de crecimiento estriba, indudablemente, en la importancia que atribuye a los procesos de autorrefuerzo [o retroalimentación] en detrimento de los procesos de adaptación [vía precios], que constituyen el punto focal de la economía neoclásica. Cuál de los dos procesos resulte más poderoso a la larga es una interesante e importante cuestión cuya solución no puede simplemente postularse. En particular, no podemos dar por sentado que los procesos de autorrefuerzo que actúan en Los límites del crecimiento no merezcan estudiarse, por la simple razón de que existen procesos de adaptación (Riechmann, 2004; 83).

En segundo lugar, resulta cuando menos extraño que se acuse a los investigadores responsables del informe de subestimar el progreso tecnológico cuando provienen de una de las universidades más prestigiosas en ese ámbito (Riechmann, 2004). No obstante, más allá de la anécdota, parece que en este campo de discusión, las diferencias entre las posturas de unos y otros se encuentran, por un lado, en la confianza que se tenga en la capacidad de la humanidad para enfrentar los desafíos futuros y, por otro lado, en la concepción sobre el papel que tiene el ser humano, el resto de las especies y los ecosistemas en el mundo.

En relación a la primera de las discrepancias apuntadas, cabe señalar que la polémica en torno a los límites del crecimiento generó dos posturas intelectuales enfrentadas (Carpintero, 1999; Durán, 2005). De una parte, se encuentran los cornucopianos que confían en la inventiva humana para solucionar todos los problemas ecológico-sociales⁹. De la otra, los neomalthusianos consideran que las dificultades que tiene que enfrentar la humanidad son cada vez más complejas y dudan que las soluciones tecnológicas puedan resolver los retos que nos plantea la encrucijada ecológica como sociedad. En este contexto, conviene situar la reflexión filosófica de Hans Jonas en relación al ejercicio de la acción de responsabilidad y la aplicación del principio de precaución, en los que el ser humano tiene un papel principal para salvar el planeta (Aldunate, 2001; Jonas, 2001).

9 De acuerdo a la Real Academia Española, la cornucopia es un vaso en forma de cuerno que representa la abundancia: www.rae.es

Los mismos medios con los que (la técnica agresiva) promete eliminar la miseria del Tercer Mundo y acrecentar el bienestar material de toda la humanidad, en crecimiento gracias a él, amenazan, precisamente con sus éxitos a corto plazo, con conducir a una devastación medioambiental quizá irremediable a largo plazo (Aldunate, 2001; 87).

La teoría de juegos también ha desarrollado explicaciones que tratan de aclarar que las estrategias racionales en contextos de incertidumbre son aquellas que maximizan el máximo de mínimos posibles o minimizan las pérdidas irreversibles¹⁰. Por ejemplo, en una situación incierta pero que, de producirse, podría tener unos resultados catastróficos para la vida en el planeta, lo recomendable, desde un punto de vista racional, sería seguir una estrategia prudentemente pesimista con el objetivo de garantizar el menor daño posible. Sería irresponsable, en esta situación, continuar actuando como si no sucediese nada, esperando que un invento nos salvase, puesto que de no hallar la fórmula mágica a tiempo, estaríamos, como civilización, cavando nuestra propia tumba.

Por otra parte, también existen diferencias en el enfoque ético ambiental. Una frase impactante de Robert Solow es la que le atribuye Carpintero (1999; 233) al Premio Nobel de Economía:

Si puede lograrse con gran facilidad la sustitución de los recursos naturales por otros factores, en principio, no habrá 'problema'. En este caso, el mundo puede seguir adelante sin recursos naturales, de modo que su agotamiento es sólo un acontecimiento, no una catástrofe.

Este planteamiento nos indica que, a juicio del prestigioso economista estadounidense, la pérdida del entorno natural no significaría gran cosa, siempre que los recursos que aportara la biosfera pudieran ser sustituidos por máquinas o trabajo, de forma que pudiéramos continuar incrementando nuestra producción. Con estas ideas, no extraña que muchos vean en la colonización de otros planetas, por ejemplo Marte, la solución a los problemas que impone los límites del crecimiento indefinido en el nuestro (Riechmann, 2004). Por eso, en lugar de asumir responsablemente una ética de la autocontención que nos permita vivir razonablemente bien aquí, se mira hacia el espacio exterior en busca de respuestas (Riechmann, 2004).

10

A esta estrategia se la denomina maximin en la literatura especializada.

La propuesta del modelo de equilibrio global que esbozan los autores del informe en el último capítulo indica que se llega a:

un estado de equilibrio global con una población mundial apenas superior a la de 1970, una ración alimenticia duplicada con respecto a la de esa fecha y una esperanza de vida media de 70 años. El producto industrial por cabeza es muy superior al de 1970, y los servicios triplican ese nivel. El ingreso total medio por cabeza (producto industrial, ración alimenticia y servicios) se sitúa en unos 1.800 dólares (que es aproximadamente la mitad del ingreso en los EE. UU. hacia 1970, aproximadamente lo mismo que la media europea por esas fechas y el triple del ingreso mundial medio por esas fechas (Riechmann, 2004; 87)

Es importante señalar, las similitudes que existen en los enfoques de los autores del Informe del Club de Roma y los del economista inglés del siglo XIX, John Stuart Mill que examinábamos al inicio de este ensayo. Ambos, ya sea utilizando la noción de equilibrio o la de estado estacionario, contemplan esta situación como una perspectiva deseable, lejos del catastrofismo. En efecto, al igual que señalaba Mill, los autores de *Los límites del crecimiento* destacan que equilibrio no significa estancamiento y que “poner límites al crecimiento material no significa renunciar a la mejora de la vida humana, sino precisamente lo contrario” (Riechmann, 2004; 89) puesto que:

Todas las actividades humanas que no impliquen ni sobreconsumo de recursos escasos ni degradación irreversible del medio ambiente pueden desarrollarse indefinidamente, y en particular actividades especialmente beneficiosas y satisfactorias como la educación, el cultivo de las artes, la investigación científica, el deporte, la búsqueda espiritual y las relaciones humanas. Las ganancias de productividad debidas al progreso tecnológico deberían traducirse en ocio creativo, pues se habría renunciado a una expansión suplementaria de la producción material (Meadows et al., 1972, citado por Riechmann, 2004; 88).

Dos décadas después, los Meadows publicaron una revisión de los resultados obtenidos en 1972, en un nuevo informe que se llamó *Más allá de los límites del crecimiento*. Para ello, actualizaron el modelo con la información que se desprendía de las pautas de producción y consumo que se habían producido en los años que median entre ambos informes.

En esa ocasión, los problemas identificados llevarían al colapso de la sociedad en el año 2050, es decir, 50 años antes de lo previsto en el informe anterior. El mensaje era claro:

La Humanidad ha sobrepasado sus límites. La forma actual de hacer las cosas es insostenible. Un futuro digno de ser vivido debe convertirse en una época de retirada, en la que se desande lo andado en ciertas direcciones y se reparen los daños. Hemos visto que no se puede poner fin a la pobreza mediante el crecimiento material indefinido; ahora tenemos que hacerle frente mientras la actividad económica se contrae (Meadows, Meadows & Randers, 1992; 22)

La propuesta que se desprende de toda esta discusión por parte de los autores del informe, y aquellos que se posicionan a favor del mismo, es la del crecimiento cero. “No hace falta más que coger un lápiz y un papel para estimar el horizonte absurdo hacia el que apuntaría en el mundo físico cualquier crecimiento permanente” (Naredo, 2006; 22). Esta propuesta, por muy extraña que parezca en nuestros días, ha constituido la situación normal de la humanidad, anterior a la Revolución Industrial, durante miles de años. Por el contrario, el crecimiento exponencial basado en energía fósil constituye una anomalía histórica que más pronto que tarde tiene que terminar, nos guste o no, dado que se sustenta en recursos de naturaleza no renovable considerando los tiempos económicos actuales de extracción y consumo. La forma en la que encaremos esa transición es un asunto de enorme importancia para el desarrollo de la especie humana en el planeta. Si nos empeñamos en ignorar la amenaza, como el avestruz que hunde su cabeza en la tierra cuando existe un peligro, el medio ambiente nos obligará a detenernos, lo que tendrá graves consecuencias, primeramente, para los que menos recursos tienen y, después, también para el resto. Por el contrario, si como civilización asumimos el desafío de manera voluntaria y responsable, tendremos un margen de manobra para reflexionar sobre qué actividades es necesario realizar de otra forma y cuáles pueden continuar como hasta ahora. El énfasis gravita, por tanto, del crecimiento de las producciones materiales a la distribución de las mismas, pudiendo, eso sí, aumentar las producciones inmateriales. Esta solución, además de ser ecológicamente sustentable lo es socialmente, puesto que los patrones de crecimiento actuales concentran la riqueza en unos pocos mientras que la gran mayoría de los habitantes del planeta permanece al margen de la prosperidad.

Muchas veces se ha acusado a los defensores de esta propuesta de querer un retorno al tiempo de las cavernas. Sin embargo, parece que la evidencia científica recogida sobre las consecuencias que puede tener para la humanidad un desastre ecológico como el de la pérdida de biodiversidad o el del cambio climático (Barbault, 2008), si continúan los actuales modos de producción y consumo, nos acerca más a ese escenario que la propuesta ecologista de la autocontención elaborada por Riechmann¹¹. Como se apuntaba anteriormente, parece que esperar las consecuencias que, eventualmente, impondrá la naturaleza, de manera forzada, se presenta como una situación peor que la alternativa de asumir voluntariamente, y de forma organizada, el proceso de adaptación a la nueva realidad. Tal y como se plantea la disyuntiva, o bien transitamos a una economía frugal de base solar o bien permanecemos en el actual modelo productivista de base mineral con la vista puesta en la colonización del espacio exterior para saltar los límites que establece nuestro planeta. Y puestos a hablar de colonización, por qué no referirnos a la que en el modelo actual se realiza del tiempo, en forma de tiranía intergeneracional, pues se utilizan en el presente combustibles fósiles que bien podría considerarse que pertenecen también a las generaciones futuras. Como apunta Riechmann (2004) la sociedad industrial de base solar cumple con la pretensión de justicia intergeneracional puesto que se trata de un flujo energético constante que ha de aprovecharse en el tiempo presente.

No obstante, la idea de la justicia intergeneracional ha sido una de las banderas que más se han ondeado a partir de la popularización del concepto de desarrollo sustentable formulado en el informe *Nuestro Futuro Común* en la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD) del año 1987 liderado por la Primera Ministra noruega Gro Harlem Brundtland. El desarrollo sustentable se definió como “aquel progreso económico que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer el de las generaciones futuras” (CMMAD, 1988; 43). El célebre Informe Brundtland yerra, a nuestro juicio, al pretender buscar una solución de compromiso en materia de crecimiento económico que no resuelve en nada los problemas que plantea el modelo de desarrollo predominante, al seguir defendiendo soluciones productivistas basadas en el crecimiento económico, y que, por el contrario, deja vacío de contenido reivindicaciones sociales legítimas como son, entre otras, las de sustentabilidad y justicia intergeneracional. No sorprende, por tanto, que se haya escrito que la adopción de la propuesta de desarrollo sustentable del Informe Brundtland supone, de facto, el triunfo de la corriente

11 Ver los libros sobre ecología, ética y autolimitación que componen su Trilogía de la autocontención: (i) Un mundo vulnerable; (ii) Todos los animales somos hermanos y (iii) Gente que no quiere viajar a Marte.

del ambientalismo moderado o de sustentabilidad débil que es desarrollista y antropocéntrica aunque, eso sí, acepta la existencia de ciertas restricciones a la economía impuestas por la naturaleza (Pierri, 2005).

4.3. El argumento de los límites sociales al crecimiento

Finalmente, existe una corriente crítica con el modelo de desarrollo dominante pero que, al mismo tiempo, entiende que es necesario el crecimiento económico para superar la pobreza en los países del Sur. Este enfoque tiene una fuerte influencia de la teoría de la dependencia, la cual argumenta que el desarrollo y el subdesarrollo son dos caras de la misma moneda, es decir, que el desarrollo de unos países implica, necesariamente, el subdesarrollo de otros (Bustelo, 1999; Pierri, 2005). Se trata de un planteamiento que cuestiona la dinámica del capitalismo al entender que los problemas ecológico-sociales son producto de la estructura de relaciones de poder internacionales. De esta forma, esta corriente se erige como una perspectiva alternativa a las dos anteriores del ambientalismo moderado y de crecimiento económico y poblacional cero (Pierri, 2005), teniendo puntos en común con ambos enfoques, si bien con matices. Por ejemplo, comparte con el Informe Meadows la crítica al capitalismo pero rechaza la tesis de los límites físicos y su propuesta de crecimiento económico y poblacional cero, al entender que los problemas que enfrenta la sociedad (pobreza y miseria generalizadas) se producen en el presente y no en el futuro (colapso por contaminación o agotamiento de recursos naturales) debido a los límites sociopolíticos del sistema económico hegemónico. En este sentido, coincide más con el ambientalismo moderado, pero lo hace desde una postura crítica con el orden económico internacional dominante, la estructura de las relaciones de poder, las determinaciones histórico-sociales y, en definitiva, la dinámica del capitalismo, aspectos todos ellos que lo diferencian del ambientalismo moderado.

Corresponde, pues, a una perspectiva que nace desde la óptica comunitaria y tercermundista ligada al movimiento a favor de un nuevo orden económico internacional que defiende nuevos estilos de desarrollo en el seno de los países no alineados. Pierri (2005) describe cómo este enfoque crítico con el modelo de desarrollo dominante se representa fundamentalmente a través del concepto de ecodesarrollo de Ignacy Sachs y del “Modelo Mundial Latinoamericano” de la Fundación Bariloche. En relación al ecodesarrollo dice: “se trata de una concepción esencialmente antitecnocrática, o de abajo para arriba (*bottom-up*), preconizando una gestión más racional de los ecosistemas lo-

cales, gestión que debería incluir la valorización de los *know-how* y de la creatividad de las comunidades” (Pierri, 2005; 49). El Modelo Mundial Latinoamericano presenta una crítica más profunda a la sociedad actual:

Los elementos básicos de la nueva sociedad serían: equidad a todas las escalas; no consumismo, en el sentido de que la producción y el consumo estén determinados por las necesidades sociales y no por el lucro privado; y el reconocimiento de que esas necesidades pueden ser definidas de manera diferente según las diferentes culturas. El concepto de propiedad privada de los medios de producción era sustituido por el concepto de uso y manejo de los medios de producción, que cada sociedad debía definir (Pierri, 2005; 52).

En síntesis, esta tesis se posiciona como una alternativa frente a los límites físicos y el ambientalismo moderado planteando los límites sociopolíticos del capitalismo para los que realiza una propuesta desarrollista pero transformando las relaciones de poder y el orden económico internacional vigente.

5. Conclusiones

En este ensayo hemos revisado el debate de los límites del crecimiento económico desde una perspectiva histórica. Para ello, hemos comenzado analizando la cuestión de los límites del crecimiento económico en los economistas clásicos: Malthus, Ricardo y Mill. En esta revisión, conviene señalar que Thomas R. Malthus destacaba los límites físicos de la tierra en cuanto a provisión de alimentos, considerando las diferentes tasas de crecimiento de la población y los víveres. Por su parte, David Ricardo mediante la formulación de la ley de los rendimientos decrecientes, planteaba que la economía alcanzaría un estado estacionario como consecuencia de la limitada cantidad y calidad de la tierra. Finalmente, J. S. Mill analizaba el escenario de estado estacionario desde una perspectiva deseable, lejos del catastrofismo de los economistas anteriores, pues éste brindaría la oportunidad para que la humanidad cultivase las artes y las ciencias, tuviese más tiempo para relacionarse con las personas y disfrutar con las producciones inmateriales. De la etapa neoclásica o marginalista, hemos rescatado las preocupaciones de W. S. Jevons sobre los límites de la economía inglesa sustentada en la explotación de un recurso abundante pero limitado como era el carbón.

Después de revisar los antecedentes del debate actual, hemos analizado cómo se conformó el movimiento ecologista y la conciencia ambiental a nivel mundial y las distintas corrientes que se desarrollaron en relación a la cuestión de los límites del crecimiento en el siglo XX. De esta forma, hemos podido identificar tres enfoques principales: el ambientalismo moderado, la tesis de los límites físicos y la tesis de los límites sociales. La tesis de los límites físicos alcanzó su máximo nivel de difusión y repercusión internacional con la publicación del informe *Los límites del crecimiento* en 1972. La propuesta que se desprendía del informe para evitar el colapso de la civilización industrial era la del crecimiento económico y poblacional cero desde una perspectiva ecocentrista, en la que la especie humana es una especie más dentro del ecosistema. Por su parte, el ambientalismo moderado, representado por los organismos internacionales, comienza a gestarse en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972 y tiene su máximo nivel de difusión e influencia en la política internacional con la popularización del término “desarrollo sustentable” en el Informe Brundtland de 1987. Esta corriente del pensamiento ambientalista rechaza los límites físicos absolutos y entiende que es importante atender los aspectos sociales en la relación entre economía, sociedad y medio ambiente. En consecuencia, sostiene una postura antropocéntrica en la que la humanidad es lo más valioso del planeta y defiende el crecimiento económico, pero considerando los efectos que produce en el medio ambiente, para paliar los problemas de hambre y pobreza en el mundo. Finalmente, existe una tesis que rechaza los límites físicos por entender que las sociedades actuales enfrentan el problema principal en forma de límites sociales, puesto que la mayor parte de la población mundial vive en la pobreza y miseria, por lo que plantea la necesidad del crecimiento económico y de nuevos estilos de desarrollo, lejos de la postura del futuro colapso de la civilización impuesta por los límites físicos en la extracción de recursos naturales o el agotamiento de la capacidad de asimilación de los sumideros en los que se depositan los vertidos. En este sentido, esta postura tiene puntos en común con el ambientalismo moderado, que también es desarrollista, del mismo modo que con la tesis de los límites físicos con la que comparte una postura crítica al sistema económico dominante. No obstante, este enfoque alternativo enfatiza el ataque a la dinámica del capitalismo y a las estructuras de poder internacionales por lo que plantea un nuevo orden económico internacional desde una perspectiva comunitaria y tercermundista.

En síntesis, como ha señalado Carpintero (1999) el debate sobre los límites del crecimiento económico tiene dos componentes. El primero, que es el que ha concentrado

la mayor cantidad de reflexiones y análisis en la literatura especializada, es el que se refiere a la posibilidad del mismo. El segundo, con muchas menos elaboraciones que el primero, es aquel sobre la deseabilidad del crecimiento económico. La comprensión de ambos aspectos del debate son importantes para continuar avanzando en el conocimiento de las relaciones entre economía sociedad y medio ambiente.

Referencias bibliográficas y documentales.

- Aldunate, C. (2001). *El factor ecológico. Las mil caras del pensamiento verde*. Santiago de Chile: LOM
- Araujo, J. (2004). *La ecología contada con sencillez*. Madrid: Maeva Ediciones.
- Barbault, R. (2008). *El elefante en la cacharrería. El hombre en la biodiversidad*. Pamplona: Laetoli.
- Barber, W. (2005). *Historia del pensamiento económico*. (17a. ed.). Madrid: Alianza Universidad.
- Bustelo, P. (1999). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Síntesis.
- Carpintero, O. (1999). *Entre la economía y la naturaleza. La controversia sobre la valoración monetaria del medio ambiente y la sustentabilidad del sistema económico*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Castells, M. (1998) El reverdecimiento del yo: El movimiento ecologista. En Manuel Castells (1998). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 2 El poder de la identidad*. (pp. 135-158). Madrid: Alianza.
- CMMAD. (1988). *Nuestro futuro común*. Madrid: Alianza.
- Durán, G. (2005). Recursos naturales, medio ambiente y desarrollo sostenible. En José Manuel García de la Cruz y Gemma Durán Romero (Coords.) *Sistema económico mundial*. (pp. 301-321). Madrid: Thomson.
- Espinoza, L. E. (2004). Una visión crítica sobre el “desarrollo sostenible”. En José M^a G^a Gómez-Heras y Carmen Velayos (Coords.) (2004). *Tomarse en serio la naturaleza. Ética ambiental en perspectiva multidisciplinar*. (pp. 289-317). Madrid: Biblioteca Nueva.
- García, M. (2003). Apuntes de economía ecológica. *Boletín económico de ICE*, 2767, 69-75.
- Hobsbawm, E. (2000). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Jonas, H. (2001). *Más cerca del perverso fin y otros diálogos y ensayos*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Latouche, S. (2009a). *La apuesta por el decrecimiento. ¿Cómo salir del imaginario dominante?* (2a. ed.) Barcelona: Icaria.
- Latouche, S. (2009b). *Pequeño tratado del decrecimiento sereno*. Barcelona: Icaria.

- Malthus, R. (2009). *Primer ensayo sobre la población*. Madrid: Alianza.
- Martínez Alier, J. & Roca Jusmet, J. (2003). *Economía ecológica y política ambiental*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meadows, D., Meadows, D., Randers, J. & Behrens, W. (1972). *Los límites del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meadows, D., Meadows, D. & Randers, J. (1992). *Más allá de los límites del crecimiento*. Madrid: El País/Aguilar
- Naredo, J. M. (2003). *La economía en evolución*. (3a. ed.). Madrid: Siglo XXI.
- Naredo, J. M. (2006a). *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*. Madrid: Siglo XXI.
- Naredo, J. M. (2006b). Bases sociopolíticas para una ética ecológica y solidaria. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 5(013).
- Pierri, N. (2005). Historia del concepto de desarrollo sustentable. En Guillermo Foladori y Naína Pierri (Coords.) (2005) *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. (pp. 27-81). México: Cámara de Diputados, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa
- PNUMA. (2010). *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*. (en línea). Disponible en [<http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php>] Consulta: 28 de enero de 2011.
- Ramos, J. L. (2005). Medio natural y pensamiento económico: historia de un reencuentro. *Principios*, 2, 47-70.
- Riechmann, J. (2004). *Gente que no quiere viajar a Marte. Ensayos sobre ecología, ética y autolimitación*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Van Dieren, W. & Hummelinck, M. G. W. (1981). *El valor de la naturaleza. Problemas cruciales del mundo de hoy*. Barcelona: Juventud.
- Weil, D. (2005). *Crecimiento económico*. México: Pearson.

Resumen:

Los servicios no financieros ofrecidos por las instituciones de microfinanzas han evolucionado, dirigidos por la demanda, hasta transformarse en servicios de alta calidad frecuentemente suministrados en alianza con agencias especializadas, de origen público o privado. En el contexto mexicano actual, la participación de los microprestarios en dichos servicios añadidos es de carácter voluntario y, en ocasiones, puede presentar un coste para los beneficiarios. A través de un estudio empírico, se analizan y comparan los determinantes de la participación en los servicios no financieros y su impacto en el nivel de pobreza de los microprestarios. El estudio se basa en dos entidades microfinancieras mexicanas que ofrecen capacitación en desarrollo de negocio y servicios de salud preventiva a sus clientes. Los resultados sugieren que la decisión de participar en programas no financieros está condicionada por factores relacionados con la demanda, especialmente el nivel de capital humano, y que la participación aumenta el nivel de ingresos y reduce la probabilidad de permanecer por debajo del umbral de la pobreza. Los servicios no financieros refuerzan el impacto positivo de las microfinanzas en los clientes con ingresos más elevados, sin embargo, un mayor esfuerzo conjunto es necesario para mejorar la situación de los más desfavorecidos.

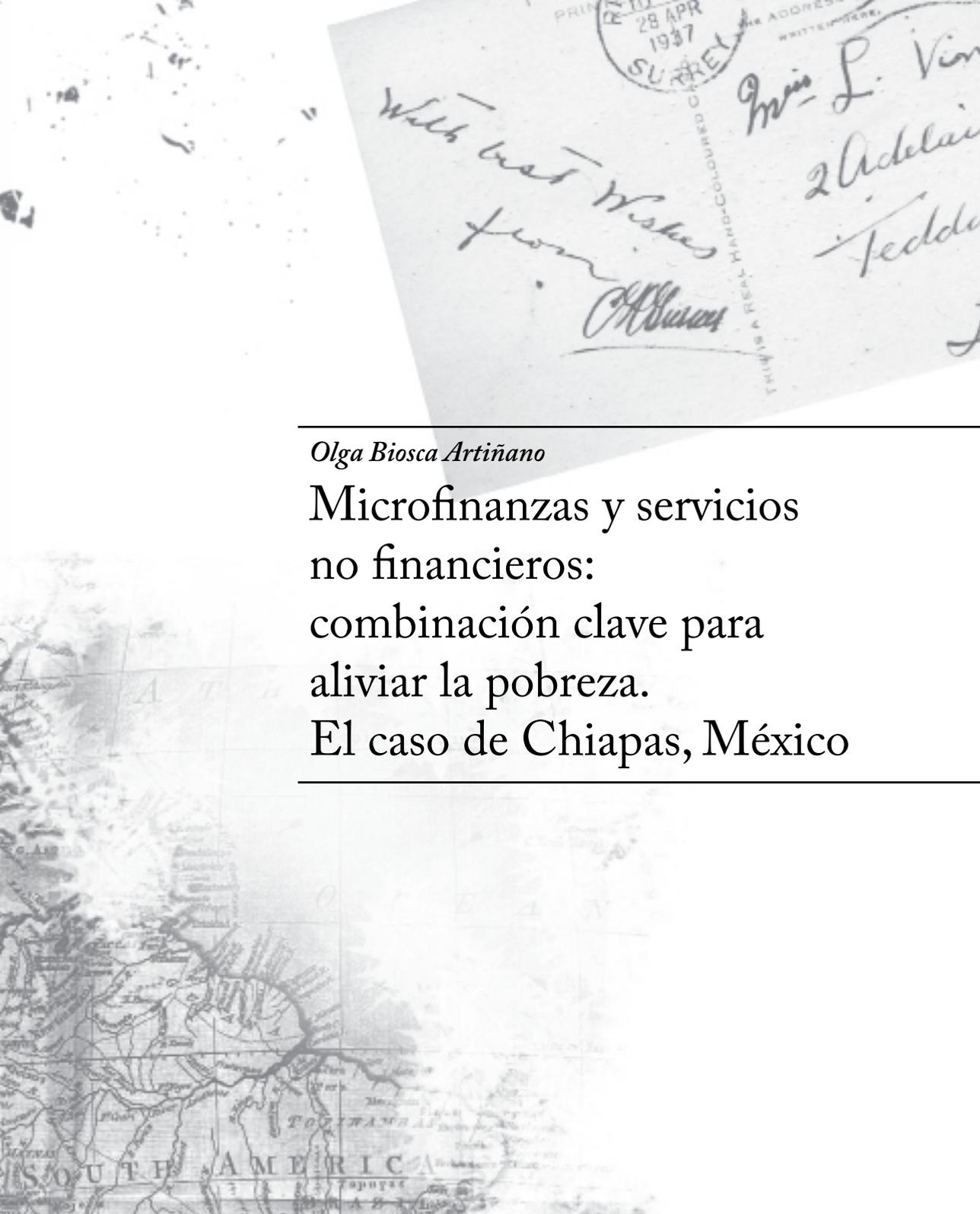
Palabras clave: servicios no financieros, microcréditos, educación de negocios, pobreza.

Abstract:

Microfinance non-financial services have been recently reformulated as high quality demand-led programmes. In the Mexican context, these are now voluntary, can have a cost for the borrower and are frequently supplied in partnership with specialized public or private agencies. Using primary data from a survey of clients of two different credit-plus programmes in Chiapas, this paper examines and compares the participation determinants and added impact of the training sessions on the poverty outcomes of the borrowers. We focus on two specific programs: Business Development Services and Preventive Health Services. Results suggest that the participation decision mainly depends on demand side factors. The main policy message is that 'credit-plus' services do add value to the impact of microfinance on poverty alleviation amongst better-off clients (both influencing skills and social capital), but that more needs to be done if they are to reach people at the bottom end of the income scale.

Key words: non-financial services, microcredit, education for business. poverty.

JEL: C31; D12; I21; J24; O12; O15; O16.



Olga Biosca Artiñano

Microfinanzas y servicios
no financieros:
combinación clave para
aliviar la pobreza.

El caso de Chiapas, México

1. Los servicios no financieros en microfinanzas¹

Las microfinanzas han sido mundialmente reconocidas como un poderoso instrumento para el alivio de la pobreza. Durante las últimas décadas, los programas microfinancieros han demostrado ser una exitosa adaptación a las imperfecciones de los mercados de crédito. Estos programas han favorecido la inclusión financiera, reduciendo las restricciones en el acceso al crédito que sufre la población de escasos recursos. De esta forma, se ha incrementado la capacidad de los más pobres de acceder al capital productivo lo que, consecuentemente, ha contribuido a romper el círculo vicioso de la pobreza, que se perpetúa como consecuencia de un bajo nivel de ingresos que suponen inversiones de monto reducido y de escasa rentabilidad. No obstante, abundan casos en los que los profesionales del sector no han limitado sus actividades al ámbito financiero, sino que han desarrollado programas holísticos o integrales en los que el microcrédito aparece ligado a programas de educación, salud, nutrición u otros tipos de servicios de carácter no financiero.

Desarrollados en paralelo con los productos microfinancieros, estos programas no financieros son de naturaleza extremadamente heterogénea. Una categorización simplificada los dividiría en, por una parte, servicios sociales, incluyendo, entre otros, la educación en higiene y salud preventiva, cuidados de salud materno-infantil, alfabetización, cursos de idiomas, asesoría legal y otros tipos de orientación personal y profesional y, por otra parte, los servicios relacionados con la actividad económica en cuestión. En esta última categoría se engloban los servicios de capacitación técnica en el ámbito del negocio, financiero, o los relacionados con la producción y la cadena de distribución. Estos servicios no financieros (SNF) han sido ofrecidos a nivel mundial por distintos tipos de instituciones microfinancieras (IMF), aunque las más frecuentemente asociadas a los mismos han sido aquéllas con metodologías de grupo solidario o banca comunal como ProMujer en Latinoamérica o BRAC² en Asia.

1 Agradecimientos: A Katia Corroy Castro, Directora de AlSol, y a Martha Orantes Gamboa, Directora de CONSERVA, por haber hecho posible este estudio, a Andrea Flores por su excelente trabajo como asistente de investigación y, especialmente, a todas las mujeres mexicanas que generosamente compartieron su valioso tiempo con nosotras.

2 BRAC es una ONG bangladesí fundada en 1972 que, actualmente, realiza operaciones en varios países de Asia y África. En 1974 comienza a desarrollar actividades en microfinanzas y, actualmente, su programa ocupa los primeros puestos en niveles de alcance y eficiencia económica a nivel global, lo que la ha consagrado como una institución insignia en el ámbito microfinanciero. Para más información, consultar: www.brac.net.

La amplia variedad de servicios de educación y capacitación responde a la creencia de que éstos incrementan las posibilidades de que los microcréditos reduzcan la pobreza de forma efectiva ofreciendo, además, protección ante acontecimientos inesperados. Así, los SNF han sido relacionados con la menor probabilidad de que los créditos se desvíen de las actividades productivas hacia las de consumo como consecuencia de un suceso desfavorable (Marconi y Mosley, 2005). Este estudio empírico, basado en la experiencia chiapaneca, tiene como propósito identificar si estas esperanzas se han materializado, así como las posibles actuaciones que, en el campo práctico, pueden contribuir a mejoras operacionales y a la intensificación de su impacto.

Tras un periodo de desprestigio entre los principales agentes del sector, incluyendo al influyente Grameen Bank de Bangladesh (Yunus, 1999), los servicios no financieros han sido reavivados tanto por ciertas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) locales e internacionales, como Freedom from Hunger, como por organismos públicos de desarrollo social. Además de su firme creencia en la contribución de estos programas al alivio de pobreza, estas entidades que actúan como socios especializados, se benefician de sus colaboraciones con IMF aprovechando las sinergias y economías de alcance, que les permiten llegar de una forma más eficiente a su población objetivo.

En la actualidad, los distintos esquemas de colaboración entre una variedad de actores especializados han promovido el desarrollo y la ejecución de un número creciente de programas no financieros de alta calidad dirigidos a microprestatarios. Sin embargo, la evidencia empírica en la literatura del desarrollo económico sobre el impacto de estos servicios es muy limitada (Armendáriz y Morduch, 2005). Esto se debe, en parte, a las dificultades para obtener bases de datos que permitan una evaluación rigurosa, pero también a que son escasos los estudios que afrontan las dificultades metodológicas propias de los análisis de impacto, como corregir errores en la estimación derivados de la participación endógena y del acceso no aleatorio a estos programas.

El presente artículo contribuye a la escasa literatura sobre el impacto de los SNF en los microprestatarios, realizando, además, dos aportaciones inéditas: la evaluación simultánea de dos tipos de servicios y el análisis de otros programas de desarrollo del capital humano que se ofrecen en paralelo con organismos de carácter público.

En primer lugar, esta investigación revela las características que tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda determinan la participación de los clientes de las IMF en los servicios no financieros estimando, a continuación, el impacto marginal de dos conceptos distintos de dichos servicios que se ofrecen en el Estado de Chiapas, México.

Utilizando una base de datos proveniente de una encuesta realizada entre 434 clientes de entidades microfinancieras, se comparan los efectos en los niveles de ingresos y pobreza de los participantes de un programa de salud preventiva y de otro de servicios de desarrollo de negocio, teniendo en cuenta la existencia de otros programas sociales tanto públicos como privados que dichos clientes reciben de forma simultánea. Esta consideración es especialmente relevante en México, donde opera desde hace más de una década, el reconocido programa de desarrollo de capital humano Oportunidades, anteriormente conocido como PROGRESA. Este programa articula incentivos monetarios destinados a aquéllas jefas de familias de bajos ingresos que satisfagan requisitos relacionados con la escolarización, salud y nutrición de sus hijos así como con su propia asistencia a talleres o pláticas de salud preventiva y chequeos médicos. Los resultados de este estudio indican que la participación en SNF está fundamentalmente determinada por factores relacionados con la demanda, más concretamente con variables de capital humano. Sorprendentemente, los beneficiarios de Oportunidades presentan también una mayor propensión a participar. Adicionalmente, este análisis identifica efectos positivos en el alivio de la situación de pobreza de los clientes de mayores ingresos, sin hallar diferencias significativas entre los impactos de los dos programas para ninguna de las variables dependientes consideradas.

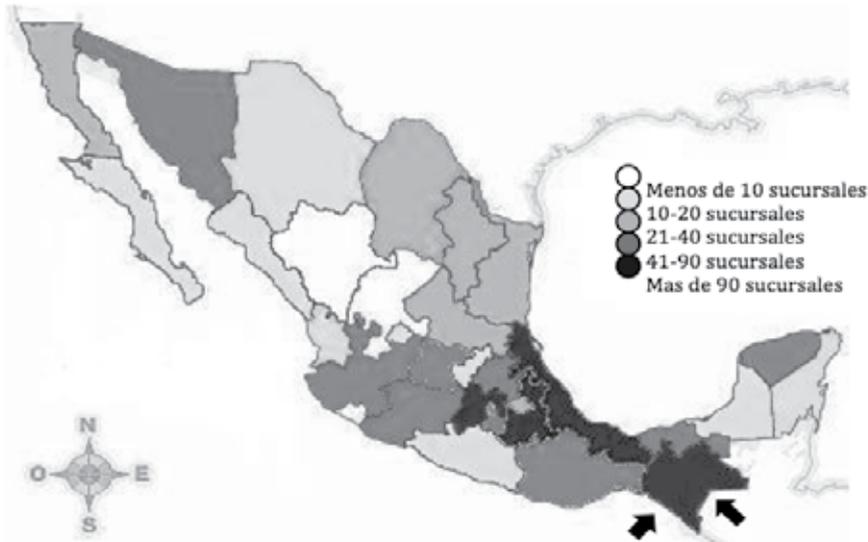
El resto del artículo está estructurado de la siguiente forma. La sección 2 presenta los fundamentos teóricos y empíricos del análisis. La sección 3 describe la metodología y los datos, en concreto el muestreo y el diseño de la encuesta. A continuación, en la sección 4 se recogen los resultados empíricos, mientras que en el último apartado se detallan las conclusiones.

2. Fundamentos teóricos y empíricos

El sector de las microfinanzas en Chiapas, estado mexicano con uno de los mayores índices de pobreza y marginación³, es una industria en auge que agrupa a más de la mitad de las instituciones microfinancieras que reportan su actividad en México (Prodesarrollo, 2010). Como puede observarse en el Mapa 1, Chiapas, cuya ubicación se señala con flechas, es una de las entidades federativas que agrupa un mayor número de sucursales de distintas instituciones microfinancieras.

3 CONAPO (2006) estima que Chiapas es la segunda entidad federativa con mayor índice de marginación (2,33), después de Guerrero (2,41).

Mapa 1. Distribución territorial de las sucursales microfinancieras en México



Fuente: Elaboración propia a partir de Prodesarrollo (2010)

Los altos niveles de pobreza y vulnerabilidad, unidos a un pasado de inestabilidad política y social que desembocó en la Revuelta Zapatista de 1994, han motivado conjuntamente el establecimiento de abundantes y variados programas de desarrollo en el área, tanto de naturaleza privada como pública. Por las citadas razones, Chiapas ha sido el foco regional de los proyectos de diversos organismos de ayuda multilateral, así como de ONG de ámbito nacional e internacional que han asentado sus bases en la zona y continúan con el desarrollo de su actividad, en ocasiones desde hace más de una década. De la misma forma, abundantes fondos públicos han sido canalizados para el desarrollo de programas sociales con el fin de aliviar los altos niveles de pobreza. En este panorama, las entidades microfinancieras que se han constituido de forma progresiva como, por ejemplo, Compartamos, juegan en la actualidad un papel fundamental.

Desde los orígenes de las microfinanzas, los programas de servicios no financieros (SNF) que ofrecen las IMF han sido objeto de importantes transformaciones. Como consecuencia de la fuerte competencia en el sector, las IMF mexicanas han evolucionado

do hacia la oferta de productos integrales de alto valor añadido, mejorando considerablemente la calidad de los productos no financieros ofrecidos en paralelo a los microcréditos. Desde la perspectiva de la demanda, los productos integrados que, inicialmente, incluían largas sesiones de formación de asistencia obligatoria habitualmente impartidas durante las reuniones de los grupos de crédito, terminaban por constituir un coste adicional para los clientes que veían limitado el tiempo que podían dedicar a actividades productivas. En consecuencia, los servicios no financieros se han replanteado como de carácter voluntario presentando, en ocasiones, un coste simbólico para aquellos prestatarios que deciden asistir. Desde la perspectiva de la oferta, puede afirmarse que ha tenido lugar una transformación organizativa. En la actualidad, los SNF son diseñados y/o suministrados en colaboración con entidades públicas o privadas evitándose así posibles problemas derivados de la falta de especialización para asegurar la calidad de ambos servicios, tanto los de carácter financiero como no financiero. Actualmente, aunque existen diversos motivos por los que las IMF deciden suministrar servicios no financieros, el principal continúa siendo reforzar el impacto que los microcréditos tienen sobre el alivio de la pobreza. No obstante, diferentes tipos de servicios no financieros han sido concebidos para ese fin como, por ejemplo, pláticas en cuestiones relacionadas con higiene y salud, capacitación en desarrollo de negocio, asesoría legal, cursos de idiomas y un largo etcétera.

En la literatura académica no se presenta una evidencia clara de que los SNF contribuyan, en la práctica, a alcanzar objetivos de desarrollo económico y reducción de niveles de pobreza. Sin embargo, McKernan (2002) observa la existencia de efectos positivos en los resultados de los negocios de autoempleo de los clientes del Grameen Bank en Bangladesh. Los efectos detectados no se derivan del crédito en sí y parecen proceder de cuestiones de origen no financiero, aunque estos clientes no estuvieran expuestos a ningún programa sistemático de SNF. Los resultados obtenidos por Smith (2002) son más reveladores del impacto marginal de los programas de servicios añadidos al crédito. En dicho estudio, se evalúan los efectos del programa formativo de salud materno-infantil del Proyecto HOPE tanto en objetivos específicos del programa como en el nivel de gasto de los hogares de las clientas beneficiarias en Ecuador y Honduras. Mientras que pueden observarse efectos positivos sobre objetivos relacionados con la salud materno-infantil como el aumento en la probabilidad de alimentar a los recién nacidos con leche materna, los efectos sobre el nivel de ingresos en los hogares de las clientas beneficiarias resultan contradictorios. En esta misma línea, Karlan y Valdivia (2011) tampoco hallan evidencia de un impacto positivo del programa de capacitación en desarrollo de negocio ofrecido

por FINCA Perú en determinados objetivos clave como son el volumen de ventas o los beneficios del negocio, aunque sí lo hacen en propósitos específicos como es el uso de mejores prácticas en el negocio.

Conceptualmente, los impactos que las capacitaciones en desarrollo de negocio y en salud preventiva para la mujer tienen en el ingreso del hogar y en los niveles de pobreza de los beneficiarios se articulan de forma distinta. Los servicios de desarrollo de negocio se plantean como cursos de capacitación en los que se transfieren habilidades básicas a los microprestatarios para lograr una mejora en sus resultados empresariales. La capacitación, organizada en módulos, trata temas básicos como son: definición del capital y la inversión, toma de decisiones clave como selección de proveedores y puntos de venta, fijación de precios, niveles de inversión, ventas a crédito, etc. Las mejoras que se produzcan en estas áreas están destinadas a incrementar variables clave para el negocio como los ingresos por ventas, resultados, entre otros. La relación directa existente entre los servicios de desarrollo de negocio y unos mayores niveles de productividad, de los que consecuentemente se derivan mayores niveles de ingreso en el hogar es, en este caso, inmediata (ver, por ejemplo, Schultz 1988).

En cambio, los servicios de salud preventiva se prestan con el fin de inculcar la cultura de prevención en las beneficiarias y fomentar la utilización de los servicios médicos formales. Algunos estudios empíricos muestran como un mejor estado de salud está asociado al incremento en los días de trabajo efectivo, a significativos aumentos de la productividad, y a la reducción de la incidencia de enfermedades, lo cual reduce el número de días de trabajo perdidos. En la literatura científica, la mayoría de los autores coinciden en señalar la importancia de la salud y la nutrición como determinantes de la productividad e ingresos en los países en desarrollo (Strauss y Thomas, 1995). Simultáneamente, tanto el fomento de la participación en el sistema formal de salud como el refuerzo de los lazos entre los programas de salud públicos y privados contribuyen a reducir los gastos médicos de los beneficiarios y la vulnerabilidad de sus hogares en caso de sufrir una emergencia sanitaria. A su vez, estos dos factores tienden a reducir el uso de estrategias dañinas a la hora de hacer frente a dichas emergencias, como podría ser la venta de activos del negocio, que disminuyen las posibilidades del hogar de salir del círculo vicioso de la pobreza (ver, por ejemplo, Mosley, 2001). Los servicios de salud preventiva terminan por incrementar el ingreso familiar a través de las mayores posibilidades de inversión en capital humano y activos fijos de alta rentabilidad. Factores que contribuyen, en último término, a prevenir el impago de los préstamos, facilitando

el acceso futuro a mayores niveles de deuda y reforzando el capital social de los grupos de crédito. Finalmente, de acuerdo al conjunto de motivos mencionados, aumentan las posibilidades de que el hogar termine por superar el umbral de la pobreza.

3. Datos, diseño experimental y metodología

En 2009 se realizó el levantamiento de datos para este estudio a través de una encuesta transversal en la que participaron 434 microprestatarios de las IMF mexicanas, AISol y CONSERVA. Estas dos entidades microfinancieras son las únicas que en aquel momento estaban operando programas no financieros establecidos, con varios años de recorrido, y de forma regular en el estado de Chiapas. Las dos IMF, que celebraron durante 2009 su primera década de actividad de forma prácticamente simultánea, comparten múltiples características en sus metodologías operativas y de crédito grupal, con lo que sus programas de microcréditos presentan importantes similitudes. No obstante, difieren en el diseño de sus servicios no financieros y en el modo en el que éstos están estructurados e implementados.

AISol ha estado ofreciendo servicios de desarrollo de negocio desde mayo de 2008 en un programa establecido conjuntamente con Alcance, iniciativa mexicana de la ONG internacional *Freedom from Hunger*. Desde hace más de dos décadas, esta importante ONG ha estado desarrollando el proyecto insignia *Crédito con Educación*, un programa de educación no formal de diseño propio que ha sido adaptado para su uso por múltiples y diversas organizaciones microfinancieras a nivel mundial. Los servicios de desarrollo de negocio de AISol consisten en ofrecer a sus participantes sesiones de capacitación de entre 30 y 45 minutos de duración que se imparten inmediatamente después de las reuniones de crédito. La frecuencia de las sesiones varía entre los grupos de acuerdo a la periodicidad de las reuniones a las que las clientas acuden para realizar sus pagos y a las preferencias de los participantes, siendo la frecuencia quincenal la más extendida. Las sesiones pueden ser aplazadas de mutuo acuerdo en caso de celebraciones de fiestas locales, cumpleaños, etc. o acontecimientos imprevistos como las reuniones del programa Oportunidades que atraen a la mayoría de las participantes en el programa de capacitación de AISol. Los servicios de desarrollo de negocio de AISol presentan carácter voluntario y son gratuitos para aquellos que deciden participar (véase Cuadro 1).

Cuadro 1. Características de los servicios de desarrollo de negocio (SDN).

AISol – Servicios de desarrollo de negocio	
En colaboración con: Alcance, filial mexicana de Freedom from Hunger	
Descripción: Capacitación en desarrollo de negocio organizada en módulos de 8 sesiones cada uno. Las sesiones son impartidas durante las reuniones de crédito y duran 30 minutos.	
Participación: Voluntaria	
Precio para el cliente: Gratuito	
Contenidos:	
Módulo 1: Maneje el dinero de su negocio	Módulo 2: Planificar para un mejor negocio
<ol style="list-style-type: none"> 1. Separar el dinero del negocio del dinero personal 2. Invertir todo el dinero del préstamo en su negocio 3. Calcular sus ganancias 4. Controlar, planificar e invertir el dinero de su negocio 5. Usar sus ganancias para cubrir las necesidades de su negocio y sus necesidades personales 6. Manejar las pérdidas de dinero de su negocio 7. Manejar las ventas a crédito 8. Sesión de revisión 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Usar los ocho pasos de planificación para desarrollar su negocio 2. Examinar su negocio en términos de la demanda de los clientes 3. Identificar obstáculos típicos que enfrentan los negocios y soluciones 4. Técnicas para desarrollar y poner a prueba nuevas ideas de negocio 5. Usar un plan de ventas para determinar su producción y ventas 6. Planificar costos del negocio 7. Planificar maneras de incrementar sus ganancias 8. Identificar nuevos recursos para sus negocios 9. Prepararse para eventos inesperados

Fuente: Elaboración propia

CONSERVA ha ofrecido sus campañas de educación en salud preventiva para la mujer desde 2007, destinadas a aquéllas clientas que contasen con una permanencia superior a tres ciclos de crédito en el programa microfinanciero, así como con un buen historial de crédito. Los servicios consisten en una sesión de capacitación que

incluye una prueba de detección de cáncer cervical llamada colposcopia. La campaña se completa con dos consultas médicas parcialmente subvencionadas con el fin de realizar tratamiento y seguimiento en el caso de que los resultados de la primera sesión resulten anómalos. Fundamentalmente diseñado y operado por GEMA, una asociación civil local mayoritariamente financiada por CONSERVA, los servicios son ofrecidos por los empleados de GEMA y médicos de clínicas privadas locales. Los materiales de capacitación han sido diseñados por académicos afiliados a la Facultad de Psicología de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH) a los que han contribuido los doctores de las clínicas participantes. Los clientes de la IMF que cumplen los requisitos de elegibilidad son informados por los oficiales de crédito de las fechas en las que se celebrará la campaña de salud y aquéllos que deciden participar deben reservar su plaza realizando el pago anticipado de los servicios no financieros. Este pago es simbólico y se realiza bajo el principio de co-responsabilidad. Los participantes acuden a lo que termina siendo prácticamente un día completo de actividades que incluye una sesión de educación en salud de la mujer con una duración variable de aproximadamente una hora, seguida de un turno de preguntas en los que las mujeres plantean sus dudas de forma pública. A continuación se realizan las pruebas médicas de detección prematura de virus de papiloma humano, cáncer cervical, etc., citología vaginal o prueba de Papanicolau y colposcopia. Mientras que el personal de la clínica está encargado de distribuir los resultados, el personal integrante de GEMA responde a dudas en privado que surjan como consecuencia de dichos resultados. En el caso de que sea necesario un tratamiento, éste se explicará de forma muy detallada a las afectadas, así como la intervención que se les acaba de realizar, e incluso si es necesario se ofrecerá asesoría financiera para afrontar los costes de los medicamentos. En caso de que la clienta necesite tratamiento, lo que sucedió para más de la mitad de nuestra muestra, se le ofrece acceso a otras dos consultas con las intervenciones médicas necesarias también subvencionadas. Adicionalmente, a aquellos clientes que necesiten tratamientos a más largo plazo o que presenten costes que ellos no puedan afrontar se les apoya para que accedan a los servicios públicos de salud. Los estrechos vínculos que los servicios de salud preventiva de CONSERVA mantienen con el programa público Oportunidades han desembocado en acuerdos de naturaleza local con los servicios de salud pública que representan una importante ventaja tanto para los beneficiarios de ambos programas como para la eficiencia financiera de los mismos. Las características básicas de los servicios de salud preventiva de CONSERVA se resumen en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Características de los servicios de salud preventiva (SSP).

CONSERVA – Servicios de salud preventiva
En colaboración con: GEMA A.C.; Clínicas privadas locales; UNACH
Descripción: Día completo de actividades: Taller en salud preventiva de la mujer (60 minutos), revisión médica y colposcopia, explicación individual de los resultados y tratamiento por los doctores y personal de GEMA. Los pacientes con necesidad de tratamiento tienen derecho a dos visitas médicas subvencionadas adicionales.
Participación: Voluntaria
Precio para el cliente: 100 pesos mexicanos (\approx 8 dólares EEUU)
Contenidos:
<u>Jornada 1:</u>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Introducción al sistema reproductor femenino 2. Introducción a las enfermedades de transmisión sexual: síntomas y prevención. 3. Cáncer cervical: Concepto, síntomas y prevención 4. Virus del Papiloma Humano (VPH): Concepto, síntomas y prevención (exámenes médicos) 5. Tratamientos y asesoramiento financiero (si necesario).
<u>Estudios médicos:</u>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Revisión médica 2. Citología y colposcopia
<u>Tratamientos</u> (en caso de ser necesarios):
<ol style="list-style-type: none"> 1. Crioterapia 2. Biopsia 3. Tratamiento con láser 4. Cirugía conal

Fuente: Elaboración propia

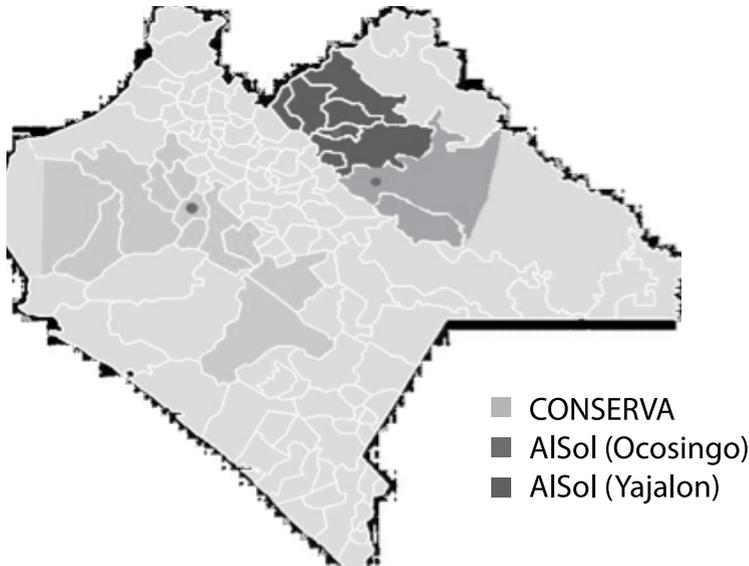
La ejecución progresiva de estos programas no financieros por parte de las dos IMF que los ofrecen ha permitido un diseño singular para este estudio, basado en el realizado por Coleman (1999; 2006) para evaluar el impacto de un programa de microfinanzas en Tailandia. Al igual que en el citado análisis, en este también es posible identificar un grupo de control constituido por clientes que van a tener acceso inmediato a los dos programas de SNF, lo que permite utilizar una metodología poco habitual. Por razones diversas, relacionadas con la capacidad de financiamiento o la organización y operativa, entre otras, ambas IMF ofrecen sus servicios no financieros de forma escalonada

fijando criterios exógenos de elegibilidad o posibilidad de acceso. En el caso de AISol, dichos criterios son geográficos y están relacionados con la implementación progresiva del programa de capacitación que se realiza por sucursales hasta que todas ofrezcan los servicios. Para CONSERVA, solo aquellas clientas que superen los tres ciclos de crédito y con buen historial de crédito son elegibles para acceder a los servicios. De esta forma, fue posible recabar la información de aquellos clientes dispuestos a participar así como de los que no lo estaban antes de que éstos tuvieran acceso a los servicios de educación y capacitación, lo que permitió determinar las características observables que diferencian a los participantes de los no participantes antes de comenzar con la implementación del programa (Armendáriz y Morduch, 2005). En el momento de la encuesta, los servicios de desarrollo de negocio eran ofrecidos en seis de las ocho sucursales de AISol. Sin embargo, en las dos restantes, la capacitación iba a ser impartida de forma inmediata y los grupos de futuros participantes ya estaban formados. En CONSERVA, los clientes entrevistados fueron aquellos en el tercer ciclo a los que los oficiales de crédito habían dado la posibilidad de reservar su plaza en una de las próximas campañas de salud.

Se realizó para el estudio un muestreo aleatorio estratificado según los criterios de acceso, tanto para los clientes de AISol como para los de CONSERVA. En el caso de AISol, las sucursales se estratificaron de acuerdo a si el programa no financiero había sido suministrado desde sus comienzos o si éste aun no había comenzado. Debido a que los efectos de los programas están lejos de ser inmediatos, no se consideraron aquellas sucursales en las que los servicios habían operado durante menos de un año. La sucursal de Yajalón fue elegida de forma aleatoria y, con el fin de asegurar que esta área de intervención fuese lo más similar posible a la de control, se escogió para ello la sucursal de Ocosingo que se había constituido recientemente. Además de tratarse de municipios colindantes, una parte importante de los clientes de la sucursal de Ocosingo pertenecían, cuando ésta aún no existía, a la sucursal de Yajalón. Como consecuencia de la oferta progresiva de los servicios no financieros, los microprestatarios de la sucursal de Ocosingo que iban a recibir acceso al programa durante el mes siguiente, ya habían definido su estatus como futuros participantes o no participantes. En el caso de CONSERVA, se seleccionaron las dos sucursales en la capital del Estado, Tuxtla Gutiérrez. Estas dos sucursales, cuyo radio de actuación abarca municipios situados a una distancia de hasta seis horas por carretera, habían resultado de la escisión de una única sucursal, en la que habían comenzado a ofrecerse las campañas de salud preventiva. Los clientes de estas sucursales fueron estratificados conforme a si habían completado tres ciclos de crédito

o más. A continuación, una muestra aleatoria de grupos de crédito fue seleccionada de ambos estratos de las dos IMF. Finalmente, los clientes de estos grupos fueron seleccionados aleatoriamente. El Mapa 2 muestra la ubicación geográfica final de los clientes entrevistados para esta investigación.

Mapa 2. Ubicación geográfica de la muestra.



Fuente: Elaboración propia

Este procedimiento contribuye a una composición homogénea de ambos grupos, elegible y no elegible, de forma que no haya diferencias significativas en sus características observables y puedan ser comparados para identificar el impacto. En consecuencia, este estudio controla tanto la endogeneidad en la decisión de participar, ya que las características observables que determinan dicha decisión harán de *proxy* para las no observables, así como el sesgo de selección ya que los grupos que aún no tienen acceso al programa, lo recibirán próximamente. Para reforzar el control de este sesgo de selección en el acceso, los modelos se estiman también con efectos fijos a nivel de municipio.

Los datos primarios recabados por la investigadora principal y un asistente a través de cuestionarios estructurados y estandarizados, fueron contrastados y comple-

mentados con datos secundarios procedentes de las bases de datos proporcionadas por las IMF. Se encuestó a los clientes de las dos organizaciones microfinancieras que habían sido elegidos en la muestra. El ratio de respuesta fue del 76 por ciento, siendo los problemas de salud o la muerte reciente de alguno de los miembros del hogar las razones principales para no responder a la encuesta. Para controlar el posible sesgo derivado del absentismo a las reuniones de crédito, todos los grupos fueron visitados en un mínimo de dos ocasiones. Adicionalmente, se programaron citas en los domicilios o lugares de trabajo de aquellos grupos que no habían podido ser encuestados durante las reuniones. En la muestra, el nivel de participación en las sesiones de capacitación entre los clientes elegibles fue del 65 por ciento, mientras que el 71 por ciento de los clientes sin acceso se habían preseleccionado para participar. Las características observables que determinan la decisión de participar se estiman mediante un modelo probit simple en el que la variable dependiente es binaria tomando el valor de uno si el cliente decide participar y de cero en caso contrario.

Para evaluar el efecto de los servicios no financieros en los niveles de ingresos y pobreza, se estima un modelo de dobles diferencias en el que se controla el sesgo de confusión estándar de esta relación, incluyendo variables como elegibilidad e intención de participar y otras características además del tratamiento (véase ecuación 1).

$$E[Y_{ij} | A, S, X_i] = X_{ij} \alpha + A_{ij} \sigma + S_{ij} \beta + T_{ij} \delta + \varepsilon_{ij} \quad (1)$$

Así, cada variable dependiente Y , ya sea el logaritmo del nivel de ingresos o la probabilidad de estar por debajo de las líneas de pobreza, se estima para el cliente i en el municipio j sobre un conjunto de características personales y demográficas, X_{ij} , el acceso a los servicios no financieros, A_{ij} , la intención de participar, S_{ij} y la participación efectiva, T_{ij} , que es el término de interacción entre acceso e intención de participar. Una versión extendida de la ecuación (1) se emplea para estimar el impacto marginal de cada uno de los servicios no financieros, desarrollo del negocio (SDN) y salud preventiva (SSP), para así poder comparar dichos efectos.

Esta metodología de dobles diferencias toma como base el grupo que aún no dispone de acceso a los servicios no financieros, considerando a su vez las características que diferencian a participantes de no participantes. Por tanto, esta especificación presenta la ventaja de poder eliminar, de esta forma, factores de confusión que tradicionalmente han minado la literatura de las microfinanzas. Los métodos econométricos multivariantes que se han empleado en este análisis se describen con mayor detalle en Biosca, Lenton y Mosley (2011).

4. Servicios no financieros y alivio de pobreza

En este apartado se definen tanto los determinantes de la intención de participar en los servicios no financieros, como el impacto que dicha participación tiene en la pobreza monetaria de los beneficiarios. Nuestras variables de interés son: el ingreso mensual del hogar per cápita (expresado en logaritmos naturales) y la probabilidad de permanecer por debajo del umbral de la pobreza.

La decisión de participación parece poder atribuirse a factores relacionados con la demanda en mayor medida que a los relacionados con la oferta, como serían la distancia en minutos al lugar donde se ofrecen los SNF o la duración de los mismos. Entre los factores relacionados con la demanda, mientras que ciertas características socio-económicas juegan un papel significativo en la probabilidad de participar en el programa, las particularidades del negocio no parecen ser tan relevantes. Como se había previsto, los determinantes de participación varían según el tipo de SNF. La Tabla 1 recoge los resultados del modelo, que se comentan a continuación.

Tabla 1. Estimación probit de los determinantes de participación en SNF.

Variables independientes	SNF		Negocio		Salud	
	Muestra total	Sin acceso	Muestra total	Sin acceso	Muestra total	Sin acceso
Edad	0,01 (0,01)	0,02 (0,02)	-0,01 (0,02)	0,04 (0,04)	0,04 ^{**} (0,02)	0,10 ^{***} (0,03)
Edad cuadrado	-0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)	-0,00 ^{**} (0,00)	-0,00 ^{***} (0,00)
Años de educación (log)	0,04 (0,04)	0,23 ^{***} (0,07)	-0,00 (0,05)	0,11 (0,11)	0,11 ^{**} (0,06)	0,25 ^{***} (0,08)
Zona rural	-0,01 (0,06)	0,24 ^{***} (0,08)	-0,05 (0,08)	0,23 (0,16)	-0,03 (0,13)	0,09 (0,06)
Indígena ^a	0,09 (0,07)	0,26 ^{***} (0,09)	0,04 (0,08)	0,11 (0,15)	-	-
Cohabita	0,09 (0,08)	0,03 (0,13)	0,06 (0,11)	0,07 (0,19)	0,16 (0,14)	-0,06 (0,07)
Jefa del hogar	0,12 ^{**} (0,05)	0,11 (0,11)	0,21 ^{***} (0,07)	-0,01 (0,20)	0,00 (0,10)	-0,23 (0,24)

Continúa...

Variables independientes	SNF		Negocio		Salud	
	Muestra total	Sin acceso	Muestra total	Sin acceso	Muestra total	Sin acceso
Empoderamiento ^b	0,03 ^{***} (0,01)	0,03 (0,02)	0,03 [*] (0,02)	0,04 (0,03)	0,01 (0,02)	-0,00 (0,02)
Oportunidades	0,15 ^{***} (0,05)	0,21 ^{***} (0,08)	0,10 (0,08)	0,22 [*] (0,13)	0,15 ^{**} (0,07)	0,07 (0,07)
Capital humano de los trabajadores	-0,01 ^{***} (0,00)	-0,00 (0,00)	-0,01 ^{***} (0,00)	-0,01 [*] (0,01)	-0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)
Capital humano de los trabajadores femeninos como % del total	-0,58 ^{***} (0,20)	-0,70 ^{**} (0,36)	-0,99 ^{***} (0,27)	0,39 (1,39)	0,03 (0,28)	0,03 (0,19)
Vivienda en propiedad	-0,05 (0,05)	-0,19 ^{***} (0,08)	0,18 ^{**} (0,09)	0,04 (0,21)	-0,22 ^{***} (0,06)	-0,28 ^{***} (0,08)
Tierras de cultivo en propiedad	-0,04 (0,06)	0,07 (0,15)	-0,04 (0,08)	0,09 (0,21)	0,00 (0,12)	-0,01 (0,15)
Índice de marginación ^c	-0,06 ^{**} (0,03)	-0,06 (0,05)	-0,07 [*] (0,04)	-0,11 (0,09)	-0,06 [*] (0,04)	-0,06 (0,05)
Cuantía del préstamo (log)	0,04 (0,03)	-0,06 (0,08)	-0,02 (0,06)	-0,03 (0,13)	0,05 (0,05)	-0,04 (0,08)
Ingreso mensual anterior (log) ^d	-	-	-	-	0,02 (0,05)	0,05 (0,08)
Meses de operación del negocio (log)	0,02 (0,07)	0,01 (0,03)	0,03 (0,03)	-0,06 (0,07)	-0,01 (0,02)	-0,01 ^{**} (0,03)
Experiencia en el negocio	-0,05 (0,05)	0,06 (0,08)	-0,06 (0,07)	-0,03 (0,14)	0,04 (0,07)	0,16 (0,10)
Distancia a la capacitación (log minutos)	-0,01 (0,02)	-0,00 (0,05)	-0,02 (0,03)	0,03 (0,05)	0,06 (0,05)	0,04 (0,10)
Coste	0,11 (0,10)	0,38 ^{***} (0,15)	-	-	-	-
Observaciones	434	134	218	70	216	64
Wald χ^2	53,81 ^{***}	35,10 ^{***}	55,01 ^{***}	29,56 ^{**}	36,63 ^{***}	34,11 ^{***}
Pseudo R ²	0,097	0,208	0,193	0,308	0,152	0,394

Nota. Significativo al: *** 1 por ciento; ** 5 por ciento; * 10 por ciento. Se reportan efectos marginales y no coeficientes. Error estándar de White en paréntesis.

^{a/} Sólo para AISol

^{b/} Empoderamiento indica el poder de decisión de la clienta dentro del hogar. Es la suma no ponderada de indicadores relacionados con los siguientes criterios: gasto de consumo elevado, propia salud, negocio, crédito y pago de facturas del hogar. El índice oscila entre 0 y 10, estando los mayores números asociados al mayor poder de decisión de la prestataria.

^{c/} Índice de marginación, basado en Maldonado y González-Vega (2008), indica el nivel de marginación mediante la suma ponderada de las diferentes carencias del cliente: calidad de la vivienda, acceso a servicios de salud y otros servicios básicos (CONAPO, 2006). Un índice de mayor valor está relacionado con más marginación.

^{d/} Solo para CONSERVA.

Fuente. CONAPO (2006) y encuesta del estudio

Los microprestatarios de mayor edad son los más proclives a participar en los SNF, tanto en los servicios de desarrollo de negocio (SDN) como, significativamente, en el programa de salud preventiva (SSP). Esto es consistente con la literatura sobre educación para adultos y participación en programas de prevención del cáncer cervical en países en desarrollo. De la misma forma, los niveles de educación formal de los microprestatarios se revelan como un factor clave para favorecer la facilidad con la que se invierte en capital humano adicional, especialmente en el caso de los servicios de salud preventiva, pero también afectan al tipo de capacitación en la que el microprestatario decide participar. Por ejemplo, el poder de negociación de la mujer en la familia, medido como el ratio entre los años de educación acumulados por las mujeres que cuenten con alguna fuente de ingresos y el stock de capital humano de todos los miembros del hogar que realicen una actividad económica, disminuye la participación en los servicios de desarrollo de negocio, lo que posiblemente sea debido que el curso es demasiado elemental. Sin embargo, de acuerdo con la literatura, el alto poder de negociación de la mujer en el hogar incrementa la probabilidad de participación en los servicios de salud preventiva. Los efectos marginales del stock de capital humano del hogar sobre la decisión de acudir a los cursos son, aunque significativos, prácticamente cero y, por lo tanto, casi imperceptibles.

Contrariamente a lo esperado, el colectivo indígena de la muestra, fundamentalmente Tzeltal y Chol, manifiesta un mayor interés en recibir la capacitación. Existen dos explicaciones posibles para ello. En primer lugar, los indígenas suelen habitar en zonas rurales donde los servicios de microfinanzas son escasos siendo, además, el principal grupo objetivo de programas de alivio de pobreza como Oportunidades, entre otros. El trabajo cualitativo realizado indica que ciertos clientes, especialmente los más vulnerables, deciden acudir a los SNF por temor a que la IMF les penalice, bien congelando la cantidad de crédito que les ofrece o bien directamente retirándoles el acceso al crédito. Es decir, perciben la capacitación como una condición para continuar operando con la

IMF. En segundo lugar, Skoufias *et al.* (2009) señala la importancia que las redes sociales, especialmente en las zonas rurales mexicanas, tienen en las decisiones económicas y de inversión en capital humano de la población indígena. Los grupos de crédito fomentan la creación de redes sociales previamente inexistentes (Mosley *et al.*, 2004), lo que posiblemente tenga un impacto positivo en el deseo de acudir a las reuniones de capacitación ya que éstas suponen una nueva ocasión de interacción social y fortalecen el sentido de pertenencia al grupo y a la comunidad. El hecho de que la microprestataria se considere cabeza de familia también parece incrementar de forma significativa las posibilidades de que éstas decidan participar en los SNF, especialmente para toda la muestra y para los servicios de desarrollo de negocio. Sin embargo, estos resultados no son robustos cuando la muestra se reduce al grupo que aún no es elegible, con lo que es posible que tras la capacitación las clientas sean más propensas a considerarse cabezas de familia.

Los talleres o pláticas organizados por el programa Oportunidades resultaron ser la única fuente de capacitación informal adicional que habían recibido los microprestatarios durante los dos últimos años.⁴ Sorprendentemente, los servicios no financieros y las pláticas del Programa Oportunidades resultan ser de carácter complementario, en lugar de sustitutivo. A partir de los resultados de este estudio es posible inferir que el hecho de ser o de haber sido beneficiario de Oportunidades incrementa la probabilidad de realizar una mayor demanda de capital humano. Es decir, la participación en este programa público de gran escala parece fomentar la participación en otros servicios de capacitación y educación, especialmente en aquellos relacionados con salud preventiva (Sosa-Rubí *et al.*, 2009).

Finalmente, los resultados relativos a la influencia de las medidas de riqueza e ingreso son consistentes entre sí. Así, tener el domicilio en propiedad determina positivamente la participación en los servicios de desarrollo de negocio, aunque negativamente en los servicios de salud preventiva. Para participar en los SDN, se requiere que la asistencia a las clases sea constante y periódica lo que puede traducirse en elevados costes de oportunidad para los clientes, especialmente para aquéllos con fuentes de ingresos de carácter más inestable. Sin embargo, los servicios de salud preventiva tienen lugar en un momento puntual y, comparativamente, participar en ellos no requiere una dedicación tan intensiva. Por ello, no es indispensable contar con el respaldo economi-

4 Con la excepción de los talleres sobre nutrición del programa de la ONG mexicana “Un Kilo de Ayuda” a los que acudía un solo cliente.

co de la propiedad del hogar para asistir. De la misma forma, en coincidencia con los resultados obtenidos en la literatura académica, aquellos clientes que deciden asistir a los SNF presentan niveles de marginación que son significativamente menores a los de aquellos que no muestran intención de participar. El índice de marginación calculado en este estudio está basado en el elaborado por CONAPO (2006) en el ámbito local, aunque ha sido adaptado a las características de este estudio y no incluye medidas relacionadas con educación para evitar problemas de multicolinealidad. Con la intención de estimar a través de una medida resumen la intensidad de las privaciones o carencias que padece la población, se trata de un indicador que sintetiza medidas relacionadas con la satisfacción de necesidades básicas en la calidad de la vivienda (materiales de construcción y niveles de hacinamiento), acceso a bienes y servicios de primera necesidad (agua entubada, electricidad, drenaje y horno de gas) y servicios de salud (derechohabiencia a los servicios de salud). El índice calculado oscila entre cero y tres, donde el tres indica el máximo nivel de marginación. Estos resultados reflejan el elevado coste de oportunidad que asistir a las sesiones de capacitación tiene para los hogares de más alta marginación, así como la probable percepción de los más desfavorecidos de que las inversiones en capital humano no son lo suficientemente rentables. El ingreso real del hogar anterior a la participación en el programa de microfinanzas, para el que CONSERVA pudo suministrar datos, no parece afectar de forma significativa a la probabilidad de participar en las campañas de salud.

Impacto

Ambos tipos de servicios no financieros, negocios y salud, parecen tener efectos marginales significativos en las variables de pobreza monetaria de los microprestatarios. Los servicios de desarrollo de negocio (SDN) podrían incrementar el ingreso familiar per cápita, así como la probabilidad de superar el umbral de la pobreza, a través de mayores niveles de actividad, productividad y beneficios en la microempresa. De la misma forma, el impacto positivo de las campañas de salud preventiva puede canalizarse a través de la mejora en el estado de salud, que propiciará a su vez incrementos en la capacidad de trabajo y la productividad reduciendo el gasto sanitario a largo plazo así como la vulnerabilidad a emergencias por cuestiones sanitarias.

En el estudio empírico se estima la ecuación (1) según el método de mínimos cuadrados ordinarios en el caso del logaritmo natural del ingreso per cápita

ajustado, y por máxima verosimilitud, utilizando un modelo logit univariable en el caso del efecto sobre la probabilidad de permanecer por debajo de cada uno de los tres umbrales oficiales de pobreza en México. Estas líneas de pobreza, estimadas por CONEVAL (2009) en pesos mexicanos de agosto de 2009, asignan valores monetarios a la canasta alimentaria así como a las necesidades de naturaleza no alimentaria. Los valores de la línea de pobreza alimentaria se derivan mediante la estimación del ingreso per cápita mínimo necesario para adquirir una canasta básica de alimentos que contengan los nutrientes considerados indispensables para una vida sana, tanto en el contexto rural como en el urbano. La línea de pobreza de capacidad incluye en el nivel de ingreso estimado además del valor de la canasta básica de alimentos, los gastos necesarios en salud y educación formal. Por último, la línea de pobreza de patrimonio estima el nivel de ingreso imprescindible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud y educación formal, pero también en aquéllos considerados de carácter social como vestido, vivienda y transporte. Se encuentra por debajo de estas líneas de pobreza todo aquel que no pueda afrontar el importe de gasto estimado aunque la totalidad de su ingreso fuese destinada exclusivamente para la adquisición de los citados bienes y servicios.

La Tabla 2 recoge las estadísticas descriptivas que exhiben la incidencia de pobreza en la muestra objeto del análisis, divididas según criterios de elegibilidad e intención de participación. Se incluye además la brecha de pobreza, un índice que permite observar la severidad de la misma, midiendo la distancia entre la media del ingreso de aquellos por debajo del umbral y dicho umbral, para las tres diferentes líneas. La línea de pobreza del Banco Mundial para los países más pobres se incluye simplemente por cuestiones comparativas, aunque México sea un país de renta media se escoge la línea de menos de un dólar estadounidense al día con el fin de ilustrar que un 2,5% de la muestra se encontraba en condiciones de pobreza extrema en el momento de la entrevista. Cabe añadir que el 70% de los microprestatarios entrevistados vivía por debajo del umbral de pobreza de patrimonio.

Tabla 2. Incidencia de la pobreza por grupos.

Concepto	Media por grupo				
	Total	Acceso		Sin acceso	
		Participan	No participan	Participan	No participan
Banco Mundial ingreso p.c. ≤1 US\$ día	2,53 (0,16)	1,02	7,69	0	2,56
Pobreza alimentaria (P_1)					
Headcount (P_{10})	35,71 (0,48)	38,46	37,75	29,47	33,33
Brecha de pobreza (P_{11})	11,75 (0,20)	11,51	14,64	8,55	13,01
Pobreza de capacidad (P_2)					
Headcount (P_{21})	45,85 (0,50)	43,88	51,92	44,21	43,59
Brecha de pobreza (P_{22})	16,94 (0,23)	16,75	20,33	13,52	17,21
Pobreza de patrimonio (P_3)					
Headcount (P_{31})	69,35 (0,46)	68,37	75,96	66,31	64,10
Brecha de pobreza (P_{32})	32,65 (0,29)	32,25	37,27	29,14	30,87
Observaciones (número)	434	196	104	95	39

Nota. Todas las medias son porcentajes. Las desviaciones típicas se incluyen entre paréntesis. Las líneas de pobreza han sido estimadas con el ingreso per cápita ajustado por adulto equivalente, escala empleada por CONEVAL.

Fuente: CONEVAL (2009) y datos de la encuesta realizada para el estudio

Los resultados del impacto marginal derivados de las estimaciones de la ecuación (1) se presentan en la Tabla 3. Los efectos de los SNF se estiman sobre cuatro variables de nuestro interés: el ingreso mensual per cápita, así como la posibilidad de permanecer por debajo de los tres umbrales de pobreza, alimentaria, de capacidad y de patrimonio. Las variables independientes fundamentales son la participación en SNF y, en el caso de la estimación del impacto marginal, la participación en cada uno de los tipos de 'credit-plus', SDN y SSP. Las variables de control son múltiples y han sido incorporadas al análisis con objeto meramente informativo. De entre este grupo de variables parecen estar especial-

mente asociadas a un menor nivel de ingresos o a mayor probabilidad de estar por debajo del umbral de la pobreza las siguientes: tener un origen indígena, un mayor ratio de dependencia, un alto índice de marginación, ser beneficiario de Oportunidades, residir en comunidades rurales y en localidades con importantes índices de analfabetismo.

Los servicios no financieros ofrecidos por las dos instituciones que han sido incluidas en este análisis, se confirman como relevantes tanto para incrementar el nivel de ingresos como para reducir la probabilidad de permanecer debajo de los tres umbrales de pobreza definidos en la sección anterior. Si el impacto de los SNF se estima de forma general, es decir, considerando de forma conjunta los SDN y los SSP, los resultados indican que los programas no financieros incrementan el nivel de ingresos per cápita y reducen, de forma significativa, las probabilidades de permanecer por debajo de las líneas de pobreza de capacidades y de patrimonio.⁵ Estos resultados se corroboran en la estimación que incluye efectos fijos en el ámbito municipal, en la que se asume que las diferencias entre dichos municipios pueden ser capturadas. Es decir, la estimación de efectos fijos controla aquellos factores que varíen entre los distintos municipios incorporados al análisis, que hayan podido afectar a la posibilidad de acceso a los SNF.

Sin embargo, al considerar por separado los impactos marginales que los SDN y los SSP tienen sobre los participantes, los servicios relacionados con el negocio se perfilan como el motor del impacto general ya que los efectos marginales son de mayor magnitud y significativos. Estos resultados, que se presentan en la Tabla 3, sugieren que existe evidencia, significativa al 10%, de que la participación en los SDN contribuyen a aumentar el nivel de ingreso, aunque estos efectos desaparecen en la estimación de efectos fijos a nivel municipal posiblemente esto se deba al reducido volumen de la muestra. Mientras que no se pueden observar impactos significativos concentrados alrededor de la línea de pobreza alimentaria, estos sí son evidentes para la pobreza de capacidad y la de patrimonio. Así, la probabilidad de permanecer por debajo del umbral de la pobreza de capacidad se reduce para los participantes en los servicios de desarrollo de negocio. Este resultado es significativo al 10%. Más relevante, la participación en SDN disminuye la probabilidad de estar por debajo del umbral de la pobreza de patrimonio en un 3,1%, considerando efectos fijos en el ámbito municipal. Por tanto, a partir de estos resultados, se puede observar que son especialmente los que están en menor situación de pobreza, aquellos para los que la participación en SDN acarrea más beneficios.

5 Por cuestiones de brevedad, no todos los resultados de las regresiones se encuentran incluidos en el presente artículo. No obstante, la autora los hace disponibles, a petición de los interesados.

Tabla 3. Estimación del impacto de los SDN y SSP en el ingreso per cápita y niveles de pobreza alimentaria, capacidad y patrimonio.

	Variable dependiente: Ingreso per cápita mensual (en log.)		Variable dependiente: Pobreza alimentaria		Variable dependiente: Pobreza de capacidad		Variable dependiente: Pobreza de patrimonio	
	MMC	MMC EF	Logit [mfx]	Logit EF	Logit [mfx]	Logit EF	Logit [mfx]	Logit EF
Años de educación(log)	0,105*** (0,043)	0,090*** (0,025)	-0,046 (0,038)	-0,048 (0,047)	-0,094** (0,046)	-0,040** (0,060)	-0,077** (0,032)	-0,010** (0,019)
Indígena	-0,268*** (0,085)	-0,249*** (0,082)	0,150** (0,075)	0,110 (0,098)	0,158* (0,087)	0,059 (0,098)	0,108 (0,067)	0,024* (0,049)
Cohabita	0,094 (0,080)	0,123* (0,073)	-0,198** (0,079)	-0,236*** (0,082)	-0,218*** (0,084)	-0,147*** (0,184)	-0,094* (0,051)	-0,020 (0,037)
Jefa del hogar	0,040 (0,068)	0,040 (0,079)	-0,038 (0,060)	-0,056 (0,077)	-0,001 (0,069)	-0,009 (0,036)	-0,058 (0,055)	-0,007 (0,014)
Ratio de dependencia	-0,407*** (0,132)	-0,377** (0,148)	0,273** (0,121)	0,297** (0,166)	0,586*** (0,144)	0,255*** (0,372)	0,247** (0,103)	0,033** (0,063)
Capital humano de los trabajadores	-0,002 (0,003)	-0,001 (0,004)	0,004 (0,003)	0,003 (0,004)	0,003 (0,003)	0,001 (0,002)	-0,001 (0,002)	-0,000 (0,001)
Capital humano de las mujeres trabajadoras (%)	0,373 (0,265)	0,328 (0,213)	-0,548** (0,220)	-0,570** (0,317)	-0,780*** (0,255)	-0,365*** (0,519)	0,152 (0,297)	0,019 (0,050)
Vivienda en propiedad	-0,019 (0,072)	-0,011 (0,042)	-0,031 (0,067)	-0,058 (0,079)	0,006 (0,075)	-0,003 (0,035)	-0,023 (0,050)	0,001 (0,007)
Tierras de cultivo en propiedad	0,157** (0,076)	0,144** (0,054)	-0,141** (0,056)	-0,189** (0,120)	-0,188*** (0,072)	-0,077** (0,119)	0,016 (0,064)	0,012 (0,026)
Índice de marginación	-0,121*** (0,033)	-0,119*** (0,037)	0,095*** (0,032)	0,094*** (0,044)	0,081** (0,035)	0,035** (0,052)	0,064* (0,025)	0,009*** (0,016)
Cuantía del préstamo	0,110** (0,046)	0,109* (0,048)	-0,033 (0,043)	-0,023 (0,048)	-0,077 (0,049)	-0,036*** (0,033)	-0,082** (0,034)	-0,011** (0,017)
Oportunidades	-0,122* (0,072)	-0,137 (0,094)	0,236*** (0,060)	0,275*** (0,083)	0,175*** (0,065)	0,094 (0,137)	-0,008 (0,050)	0,001 (0,007)

Continúa...

	Variable dependiente: Ingreso per cápita mensual (en log.)		Variable dependiente: Pobreza alimentaria		Variable dependiente: Pobreza de capacidad		Variable dependiente: Pobreza de patrimonio	
	MMC	MMC EF	Logit [mfx]	Logit EF	Logit [mfx]	Logit EF	Logit [mfx]	Logit EF
Índice municipal de analfabetismo (%)	-0,013*** (0,004)	X	0,008** (0,004)	X	0,012*** (0,004)	X	0,007*** (0,002)	X
Acceso a SDN	-0,292** (0,162)	-0,461** (0,207)	0,162 (0,134)	0,198 (0,395)	0,213 (0,143)	0,190 (0,386)	0,258*** (0,101)	0,090 (0,202)
Acceso a SSP	-0,059 (0,135)	-0,124 (0,080)	-0,057 (0,129)	0,008 (0,233)	0,108 (0,137)	0,086 (0,176)	0,097 (0,073)	0,015 (0,034)
Intención partic. SDN	-0,063 (0,140)	-0,045 (0,122)	-0,005 (0,116)	-0,006 (0,150)	0,063 (0,142)	0,018 (0,080)	0,149* (0,081)	0,025 (0,055)
Intención partic. SSP	0,029 (0,145)	-0,062 (0,065)	-0,015 (0,135)	0,135 (0,236)	0,080 (0,140)	0,093 (0,185)	0,030 (0,083)	0,004 (0,018)
Exposición SDN	0,313* (0,175)	0,234 (0,168)	-0,086 (0,131)	-0,042 (0,181)	-0,268* (0,142)	-0,086 (0,147)	-0,461** (0,217)	-0,032** (0,062)
Exposición SSP	0,035 (0,172)	0,099 (0,082)	0,065 (0,181)	-0,048 (0,265)	-0,178 (0,156)	-0,096 (0,177)	-0,080 (0,119)	-0,009 (0,024)
Constante	6,827 (0,424)	6,635*** (0,407)	X	X	X	X	X	X
F-test si $\delta_1 = \delta_2$	F(1,409) = 1,84	F(1, 18) = 0,44	chi2(1) = 0,59	chi2(1) = 0,00	chi2(1) = 0,23	chi2(1) = 0,01	chi2(1) = 2,43	chi2(1) = 1,92
Prob > F	0,175	0,5156	0,442	0,986	0,628	0,905	0,119	0,165
Prob > chi2								
Observaciones	430	430	430	415	430	418	430	404
F statistic	18,79***	208,76***	94,35***	104,01***	97,95***	97,95***	97,95***	97,95***
R ²	0,433	0,387	0,254	0,262	0,262	0,259	0,259	0,259
Wald chi2								
Pseudo R ²								
LR chi2								
RESET:								
Hosmer-Lemesho	F(3, 406) = 0,51		4,55		9,96		7,60	
Lemesho			0,804		0,268		0,474	
chi2(8)								
Prob > chi2								

Nota. Significativo al: *** 1 por ciento; ** 5 por ciento; * 10 por ciento. Error estándar de White en paréntesis. Las variables se definen como aparecen en el pie de la Tabla 1.

5. Debate y conclusiones sobre el diseño de las políticas públicas

Es importante recalcar la creciente importancia que están adquiriendo los servicios no financieros de alta calidad en el mundo de las microfinanzas a escala global. Estos esquemas '*credit-plus*' de segunda generación, que progresivamente están siendo percibidos por los profesionales de las microfinanzas como una técnica apropiada para mercados extremadamente competitivos, mantienen como objetivo primordial contribuir al alivio de la pobreza, especialmente en el contexto latinoamericano. En México, AlSol y CONSERVA, dos de las tres únicas IMF que en la actualidad ofrecen programas sistemáticos y maduros de SNF, y que son analizadas en este estudio, han adaptado sus programas no financieros a la nueva tendencia. En su mayoría, estos SNF presentan ahora un carácter voluntario, pueden tener un coste financiero para el microprestatario y su calidad está avalada a través de la colaboración de la IMF con un socio especializado. Incluso ProMujer, entidad microfinanciera perteneciente a la célebre red global reconocida por el éxito de su programa de SNF, ha atravesado un reciente período de transición en el que ha revisado las características de su programa no financiero en México para adaptarlo a las nuevas características del mercado.

Con datos de corte provenientes de una encuesta específicamente diseñada para prevenir los frecuentes problemas de endogeneidad que merman la calidad de los análisis de impacto, este estudio identifica los determinantes de participación en los programas de SNF voluntarios además de evaluar, de forma original, el impacto de la participación en los objetivos de alivio de pobreza. Adicionalmente, el estudio se centra en establecer las diferencias en el impacto de dos tipos de programas no financieros (servicios de desarrollo de negocios y salud preventiva) en un intento de comprender si los SNF contribuyen a la reducción de la pobreza así como de describir los mecanismos causales subyacentes.

Los resultados obtenidos indican que la decisión de participar en estos SNF depende, en mayor medida, de factores relacionados con la demanda y no con la oferta. Como se esperaba, las medidas relacionadas con el capital humano son de especial relevancia para determinar la participación y el resto de características socio-económicas consideradas varían según el tipo de programa, ambas circunstancias que deberían ser tomadas en cuenta a la hora de diseñar programas no financieros. El hallazgo que sugiere que los beneficiarios de Oportunidades expresan un mayor interés por participar en

los SNF es especialmente relevante, tratándose de una contribución original a la literatura. Este resultado revela posibles sinergias, aún inexploradas, entre los programas de alivio de pobreza de naturaleza pública y aquellos de naturaleza privada. Se pone así de manifiesto la posibilidad de que los acuerdos de cooperación entre las organizaciones de microfinanzas y los departamentos gubernamentales a cargo de programas sociales constituyan un medio para ofrecer servicios más efectivos y sólidos con el fin de incrementar el impacto total en la población objetivo. La red que agrupa a las principales microfinancieras mexicanas, Prodesarrollo, se perfila como uno de los posibles marcos adecuados para la negociación y formalización de estos posibles acuerdos entre instancias gubernamentales e instituciones de desarrollo privadas.

En este estudio, la evidencia indica que los SNF tienen un impacto significativo en el alivio de la pobreza de capacidad y de patrimonio. Esta conclusión es coherente con las teorías que defienden que los microprestatarios experimentan un mayor nivel de impacto cuanto mayor sea su nivel de ingreso (Hulme y Mosley, 1996). En este sentido, es posible señalar que los servicios no financieros pueden actuar como un mecanismo informal de seguro de riesgo. De entre los clientes que los reciben, son aquellos con un mayor nivel de ingresos los que prefieren y son capaces de asumir riesgos más elevados, obteniendo así importantes beneficios de su participación.

Sobre el diseño de políticas públicas se puede afirmar que el énfasis que se está poniendo sobre los servicios que complementan las microfinanzas e incrementan su impacto parece estar empíricamente justificado, al menos para el caso mexicano. El análisis de impacto de los programas de servicios no financieros, presentado en este artículo, se realiza mediante una técnica que elimina los sesgos derivados de las diferentes características entre aquellos con intención de participar y los que no la tienen, y también los de acceso al programa. Las conclusiones indican que los servicios “plus”, es decir, aquellos que se combinan con el crédito añaden valor al programa incluso si los sesgos a los que nos hemos referido son tomados en cuenta.

De los dos tipos de SNF considerados (desarrollo de negocio y salud preventiva) son los servicios de negocio los que parecen dirigir el efecto sobre alivio de pobreza. Existen dos posibles razones para ello. En primer lugar, parece posible que los efectos de los servicios de salud preventiva para la mujer en el alivio de la pobreza e incremento del nivel de ingresos tarden más en materializarse, lo que en este caso no puede ser observado al tratarse de un estudio de corte. Según este argumento, los servicios de prevención sanitaria afectan inicialmente a otro tipo de factores que no se ponen de manifiesto en

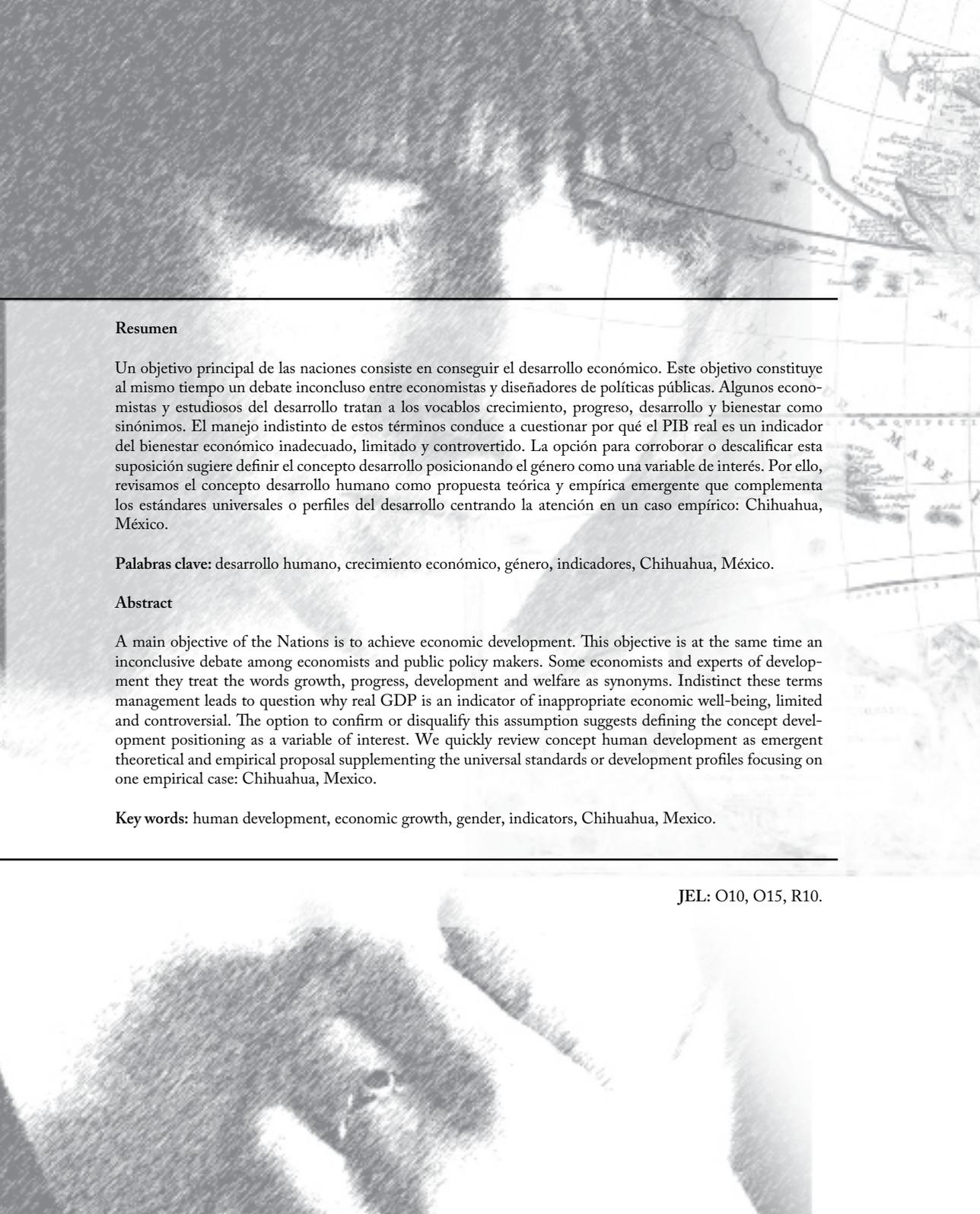
este estudio pero que han sido analizados con resultados satisfactorios como, por ejemplo, el estado general de salud de las personas participantes.

La mayor información sobre los mecanismos a través de los cuales se materializa el impacto que este tipo de programas no financieros tienen sobre los niveles de pobreza de sus beneficiarios es fundamental para todos los actores en el sector de las microfinanzas – profesionales, donantes, inversores privados e investigadores – y puede considerarse como el próximo reto para estudios de estas características.

Referencias bibliográficas y documentales

- Armendáriz de Aghion, B. y Morduch, J. (2005) *'The Economics of Microfinance.'* Cambridge: MIT Press.
- Biosca, O., P. Lenton y P. Mosley (2011) 'Microfinance non-financial services: a key for poverty alleviation? Lessons from Mexico.' Working paper. University of Sheffield.
- Coleman, B. (1999) 'The Impact of Group Lending in Northeast Thailand.' *Journal of Development Economics*, 60, 105–141.
- Coleman, B. (2006) 'Microfinance in Northeast Thailand: Who benefits and how much?' *World Development*, 34(9), 1612–1638.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2006) 'Índices de Marginación Estatales y Municipales 2005.' [online] Accesible en http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=126&Itemid=204.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2009) *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México.* [online] Accesible en http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/6793.pdf.
- Hulme, D. y P. Mosley (1996) *'Finance against Poverty.'* London: Routledge.
- Karlan, D. y M. Valdivia (2011) 'Teaching Entrepreneurship: Impact of Business Training on Microfinance Clients and Institutions' *Review of Economics and Statistics.* (doi: 10.1162/REST_a_00074)
- McKernan, S. (2002) 'The Impact of Microcredit Programmes on Self-Employment Profits: Do Noncredit Program Aspects Matter?' *Review of Economics and Statistics*, 84(1), 93-115.
- Prodesarrollo (2010) 'Benchmarking de las Microfinanzas en México: Un Informe del

- Sector.' [online] Accesible en <http://www.prodesarrollo.org>.
- Marconi, R. y Mosley, P. (2005) 'Bolivia during the global crisis 1998-2004: Towards a macroeconomics of microfinance.' *Journal of International Development*, 18(2), 237-261.
- Mosley, P. (2001) 'Microfinance and Poverty in Bolivia.' *Journal of Development Studies*, 37(4), 101-132.
- Mosley, P., D. Olejarova y E. Alexeeva (2004) 'Microfinance, Social Capital Formation and Political Development in Russia and Eastern Europe: A Pilot Study of Programmes in Russia, Slovakia and Romania.' *Journal of International Development*, 16(3), 407-427.
- Schultz, T. P. (1988) 'Education Investment and Returns.' En Chenery, H. y Srinivasan, T.N. (eds.), *Handbook of Development Economics*, 1. Amsterdam: North Holland.
- Skoufias, E., T. Lunde y H. Patrinos (2009) 'Social Networks among Indigenous Peoples in Mexico.' *Research Working Papers*, 1-27(27), The World Bank.
- Smith, S. (2002) 'Village Banking and Maternal and Child Health: Evidence from Ecuador and Honduras.' *World Development*, 30(4), 707-23
- Sosa-Rubí, S., O. Galarraga y J. Harris (2009) 'Heterogeneous Impact of the "Seguro Popular" Program on the Utilization of Obstetrical Services in Mexico, 2001-2006: A Multinomial Probit Model with a Discrete Endogenous Variable.' *Journal of Health Economics*, 28(1), 20-34.
- Strauss, J. y Thomas, D. (1995) 'Human Resources: Empirical Modelling of Household and Family Decisions.' En Chenery, H. y Srinivasan, T.N. (eds.), *Handbook of Development Economics*, 3. Amsterdam: North Holland.
- Yunus, M. (1999) *Banker to the Poor*. New York: Public Affairs.



Resumen

Un objetivo principal de las naciones consiste en conseguir el desarrollo económico. Este objetivo constituye al mismo tiempo un debate inconcluso entre economistas y diseñadores de políticas públicas. Algunos economistas y estudiosos del desarrollo tratan a los vocablos crecimiento, progreso, desarrollo y bienestar como sinónimos. El manejo indistinto de estos términos conduce a cuestionar por qué el PIB real es un indicador del bienestar económico inadecuado, limitado y controvertido. La opción para corroborar o descalificar esta suposición sugiere definir el concepto desarrollo posicionando el género como una variable de interés. Por ello, revisamos el concepto desarrollo humano como propuesta teórica y empírica emergente que complementa los estándares universales o perfiles del desarrollo centrando la atención en un caso empírico: Chihuahua, México.

Palabras clave: desarrollo humano, crecimiento económico, género, indicadores, Chihuahua, México.

Abstract

A main objective of the Nations is to achieve economic development. This objective is at the same time an inconclusive debate among economists and public policy makers. Some economists and experts of development they treat the words growth, progress, development and welfare as synonyms. Indistinct these terms management leads to question why real GDP is an indicator of inappropriate economic well-being, limited and controversial. The option to confirm or disqualify this assumption suggests defining the concept development positioning as a variable of interest. We quickly review concept human development as emergent theoretical and empirical proposal supplementing the universal standards or development profiles focusing on one empirical case: Chihuahua, Mexico.

Key words: human development, economic growth, gender, indicators, Chihuahua, Mexico.

JEL: O10, O15, R10.



Myrna Limas Hernández

Desarrollo humano y género:
un debate emergente.
El caso de Chihuahua, México

1. Introducción

Un objetivo principal de las naciones consiste en conseguir el desarrollo económico. Este objetivo constituye al mismo tiempo un debate inconcluso entre economistas y diseñadores de políticas públicas. La mayoría de las naciones del mundo y sus regiones definen sus planes y estrategias de desarrollo en función de delinear cómo mejorar la capacidad de producir, cómo incrementar la renta o ingreso de los habitantes, cómo conseguir que la población esté mejor educada, saludable y cómo aumentar el nivel de bienestar. Estas preocupaciones se enfrentan desde el siglo XVIII, tiempo en que Adam Smith elaboró su obra *La Riqueza de las Naciones* donde incluyó un modelo de crecimiento económico que concedía una gran importancia a la función producción, donde las variables recursos naturales, instituciones, productividad, fuerza de trabajo, acumulación de capital y el curso de la economía en el tiempo constituían los elementos clave.

En la actualidad, las preocupaciones referidas representan en la mayoría de los territorios retos que exige a los gobiernos de cualquier nivel formular medidas, definir programas, solicitar ayudas económicas extraordinarias, producir e intercambiar bienes y servicios, superar la pobreza, etcétera, para perfilar a las sociedades como más “desarrolladas”.¹ La distinción entre sociedad desarrollada o no desarrollada no es fácil de resolver. Una idea intuitiva, valiéndonos de las características o imágenes “observables”, “palpables”, sugiere que al referirse a una sociedad no desarrollada se alude a la población de una nación o una región cuyas necesidades están parcial, mínima o insuficientemente satisfechas. Esto genera brechas entre los grupos de población por lo que estos grupos y las regiones donde residen se distinguen entre más y menos opulentos/as. Por ello, no sorprende que existan establecimientos que ofrecen bienes o servicios destinados a grupos con niveles de ingreso superiores a un mínimo a los que no acceden ni podrán acceder los grupos cuyos niveles de ingreso son tan bajos que tales mercancías les resultan prohibidas. Esto es, lo incomprensible y sujeto a análisis por economistas es la restricción de ingresos. Ello propone estudiar por qué en las sociedades existe un grupo selecto de población que puede gastar \$1,500.00 dólares al contado en un bien (por ejemplo una televisión o una computadora personal) sin representarle problema alguno

1 La teoría económica sugiere que la formulación de criterios ha llevado a distinguir a las sociedades, léase países, en función de agruparlas y clasificarlas conforme a diversas categorías como: desarrolladas, en vías de desarrollo, subdesarrolladas, modernas, industrializadas, países del norte, pobres, del centro, del primer mundo, sociedades atrasadas, países del sur, ricos, de la periferia, países menos desarrollados, del tercer mundo, tercermundistas, entre otras.

y al mismo tiempo un amplio grupo de personas que no puede permitirse tal práctica ya sea porque para el precio de ese bien es muy alto, porque reunir esa suma –si es que lo consigue– representa padecer más de un dolor de cabeza, endeudarse por varios años, sacrificar el consumo futuro o simplemente porque jamás podrá disponer y/o gastar esa cantidad en un bien de ese tipo.

Si reflexionamos con mayor detalle este caso y lo asociamos con sociedad no desarrollada, captamos que los grupos menos favorecidos enfrentan varias restricciones. Están mal alimentados, mal nutridos, mal vestidos, menos educados, acceden a empleos precarios, están empleados en el sector informal, pueden residir en viviendas inadecuadas y hacinadas, viven en zonas inhabitables o de alto riesgo, la oferta de servicios para el tiempo libre o de actividades de entretenimiento es limitada, la cobertura médica no es total, el transporte colectivo se dispone en unidades depreciadas casi inservibles, coexiste gente que duerme en la calle, la presencia de indigentes es evidente, la distribución del ingreso es inequitativa, existen rezagos o cobertura incompleta en la infraestructura urbana, en la ciudad circulan automóviles ilegalmente y/o sin documentos, las viviendas y/o negocios están enrejadas, en algunos casos, se evita acudir a los centros históricos, existe una falta de credibilidad en las instituciones –o en la mayoría– y los esquemas o prácticas de corrupción están a la orden del día. En estas condiciones, la demanda unánime es que las naciones o las regiones deben esforzarse por contar y disponer los satisfactores y recursos –por encima del mínimo– que proporcionen las condiciones adecuadas para resolver las necesidades básicas² de toda la población. De lograrlo, la calidad de vida tendería a ser satisfactoria y más uniforme de modo que potenciaría la reducción de brechas entre minorías opulentas y mayorías desprotegidas.

En este orden de ideas, el perfil contrario (de sociedad desarrollada) no solo pone de manifiesto las condiciones adecuadas que deben garantizarse en las naciones para satisfacer las necesidades básicas de cada habitante sino que el disfrute de entornos de libertad, seguridad, derechos políticos, desarrollo intelectual, oferta cultural, gobiernos confiables, control y detección de bajas tasas de delincuencia, entre otras, constituyen los pilares que conducen a conseguir niveles de bienestar aceptables y con tendencia a crecer. Ya que referimos crecimiento y su asociación con el bienestar económico cabe recordar que algunos economistas y estudiosos del desarrollo tratan a los vocablos crecimiento, progreso, desarrollo y bienestar como sinónimos. El manejo indistinto de estos

2 Refiérase agua potable, alimentos, vestido, calzado, vivienda, ingreso, sistema de drenaje, educación, empleo, transporte y actividades de entretenimiento.

términos, en nuestra percepción, es válido cuando representan una medida integral del estatus general que guarda la situación económica y social de un país. En estos términos el supuesto implícito es que el bienestar económico mejora cuando la producción de todos los bienes y servicios crece. Así, el argumento más común con el que se intenta confirmar este supuesto y manejo indistinto de términos es la propuesta de señalar que el monitoreo de la tasa de crecimiento del producto nacional bruto (PNB) o del producto interno bruto o ingreso nacional bruto (PIB o INB) ya sea en términos totales o per cápita (PNBp.c., PIBp.c. o INBp.c.) es el elemento básico para rendir cuentas. Sin embargo, vale cuestionar ¿Es adecuada esta proposición? No es desconocido que a diversos estudiosos del desarrollo les resulta tentador proponer que el PNBpc o INBpc, al representar el valor de los bienes y servicios finales producidos por los individuos de un país en un año dado, refleja el nivel de bienestar material por individuo de ese país.³ En las décadas recientes, coincidiendo con Ray, Debraj (1998), esta afirmación ha sido y continúa siendo atacada desde diversas posiciones llegando incluso a sugerir que ninguna persona inteligente propone y defiende que el desarrollo económico se identifique, desde el punto de vista de su definición, con el nivel de renta per cápita o con su crecimiento. Al respecto vale cuestionar por qué apuntar que la consideración de medir el PIB real como el indicador del bienestar económico resulta limitada y controvertida. La opción para corroborar o descalificar esta suposición y los alcances o limitaciones que advierte sugiere definir el concepto en consideración denominado *desarrollo*.

2. Aproximación a las definiciones del concepto de desarrollo

Si revisamos algunas definiciones o categorías del desarrollo podemos encontrar que existe una lista ardua de propuestas. Entre algunas de éstas se incluyen:

1. Para comprender el *desarrollo* o *desarrollo económico*, según sea el caso, no solo es necesario analizar parámetros económicos (PE) o parámetros tradicionales (PT)⁴ sino que es además indispensable no olvidar seis postulados simples, que

3 Planteamientos de Parkin, Michael (2010) y Ray, Debraj (1998). Revisar sus textos para mayores detalles.

4 PE: mejoramiento de la salud, la difusión de la capacidad de leer y escribir, la disminución en la brecha de desigualdad de la distribución del ingreso, la reducción en los índices de pobreza y la creación y fomento de oportunidades. PT: el nivel de renta per cápita, la tasa de crecimiento, el incremento del producto interior bruto, el crecimiento económico futuro, los proyectos nacionales y las metas a largo plazo.

a la letra expresan: <<más es mejor que menos; más para mayor número de personas es mejor que más para menos personas; la vida es mejor que la muerte; una vida más larga es mejor que una vida más corta; una vida más saludable es mejor que la enfermedad; y, una vida culturalmente más rica es mejor que el analfabetismo>>. Por ende, procede reconsiderar si el ingreso por habitante resulta el indicador agregado [léase criterio tradicional adecuado] para medir el *desarrollo económico*. (Schiavo-Campo, Salvatore y Hans Singer. 1977)

2. El *desarrollo económico* es el proceso por medio del cual se transforma una economía cuyo ingreso por persona tiene una tasa significativa de incremento autosostenido como una característica permanente a largo plazo...denominaremos subdesarrollada a una sociedad en la cual el *desarrollo económico* es posible pero incompleto. La clasificación de una economía en la categoría subdesarrollada debe basarse en un examen muy completo del comportamiento de sus relaciones económicas y socioculturales. (Adelman, Irma. 1984)
3. El *desarrollo* se trata de una modificación a largo plazo de las estructuras mentales y de los hábitos sociales de una nación o población [que] permite un cambio de la naturaleza de las sociedades a las que afecta, mientras que el crecimiento sólo permite un salto de grado.⁵ Cuando se habla de *desarrollo* cabe situar al mismo tiempo una consideración adicional: la noción de *subdesarrollo*. La utilidad de la noción del *subdesarrollo* radica en que permite clasificar a los países y distinguirlos en razón de sus circunstancias de avances o retrocesos. Pero independientemente de las descripciones relativas y debates relacionados implícitos en la factibilidad o no factibilidad de clasificar a los países, el *subdesarrollo* hace posible distinguir a unos países de otros y en consecuencia se admite más viable instrumentar las políticas o estrategias de índole económica que convenga en cada caso. (Colonna, d'Istria, Robert. 1994)
4. Proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban las personas. Estas libertades son tanto los fines como los medios principales para el *desarrollo*. Entre ellos están la libertad de participar en la economía, pero también la libertad de expresión y participación política, las oportunidades sociales, incluyendo el

5 Este autor subraya que la noción de desarrollo es relativa al concebirse como una referencia a un modelo de sociedad desarrollada (donde ubica Europa occidental y América del Norte del siglo XX) o subdesarrollada (donde refiere sociedades que utilizan técnicas tradicionales, que producen poco y las necesidades de la población están mal cubiertas) postulando que los esquemas explicativos de los sistemas económicos desarrollados son, en la mayor parte de los casos, totalmente inoperantes para comprender los problemas de los países subdesarrollados así como para aportarles soluciones eficaces.

- derecho a exigir educación y servicios sanitarios; la existencia de mecanismos de protección social, garantizados por redes de seguridad como el seguro de desempleo y ayudas contra el hambre. (Sen, Amartya. 2001; Sen, Amartya y Anand, Sudhir, 1994 y PNUD, 2006).
5. Un número de características caracterizan a los países del tercer mundo. En principio, su comparación con las economías capitalistas de Europa occidental y Norteamérica evidencia que sus ingresos per cápita son bajos. Estos ingresos, representan pobreza que se traduce en esperanzas de vida reducidas, altas tasas de mortalidad infantil y bajos niveles de instrucción educativa. Posteriormente, tradicionalmente ocurre que una alta proporción de la población se dedica a la agricultura. En estos países, en comparación con los del primer mundo, el sector secundario o manufacturero ocupa un lugar relativo menos importante en la economía y las exportaciones surgen principalmente del sector primario (cultivo, extracción de recursos naturales, actividades agrícolas o minería). Sucede que en algunos países pobres se enfrentan grandes dificultades para mejorar la salud y la educación. Adicionalmente, es común que en las economías del tercer mundo se presente una tendencia alta en las tasas de crecimiento de la población. Existe una correlación entre el ingreso nacional y la habilidad o capacidad de los países para mejorar los indicadores sociales de sus ciudadanos. (Rapley, John. 2002. Traducción propia)
 6. En las teorías actuales del *desarrollo económico*, la acumulación de capital y la innovación tienen un papel central en la explicación de los procesos de *desarrollo*. Pero, la piedra angular de la explicación actual del *desarrollo* a largo plazo reside en las fuerzas que, interactuando, generan efectos multiplicadores de la inversión; es decir, aquellos mecanismos, ocultos en la “caja negra” del *desarrollo*, que transforman los impulsos de la inversión en crecimiento sostenido de la renta y el empleo, y dan lugar a economías en el sistema productivo y a rendimientos crecientes de los factores de producción. (Vázquez Barquero, 2005)
 7. Este término plantea problemas como concepto organizador, dada la historia problemática del *desarrollo*, o su ausencia en muchos países. En algunos círculos académicos, se ha acuñado el término <<posdesarrollo>> para indicar no sólo la falta de *desarrollo* que aflige a muchas regiones sino también una visión crítica de la forma en que la mayor parte de los proyectos de *desarrollo* han incorporado un sesgo económico que presta poca atención al *desarrollo humano*...el *desarrollo*

no se puede reducir a sus aspectos económicos y financieros, sino que se debe considerar en su conjunto de aspectos socioeconómicos y políticos. El proceso de igualdad en el *desarrollo* no se puede reducir a un modelo universal. Las estrategias de *desarrollo* se deben adecuar a la historia y la realidad social de cada país. (Benería, Lourdes. 2005)

8. El *desarrollo* es un *derecho humano* inalienable que garantiza la plena realización de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Es más que el crecimiento económico, también es *desarrollo humano*, entendiéndolo como tal el que las personas puedan hacerse cargo de sus propios destinos y puedan realizar todas sus potencialidades. Va dirigido a satisfacer las necesidades fundamentales de las personas: alimento, vivienda, salud, educación, respeto a sus derechos humanos. (Vargas, Milú. 2006)
9. El *desarrollo* más que un proceso multidimensional debe concebirse como los cambios o mejoras en las estructuras sociales, actitudes populares e instituciones nacionales así como obtener la aceleración del crecimiento económico, la reducción de desigualdades y la erradicación de la pobreza. En esencia, el *desarrollo* debe representar el conjunto total de cambios a través de los cuales un sistema social entero satisface las diversas necesidades básicas y deseos de individuos y grupos sociales dentro de ese sistema, de modo que de una condición de vida percibida ampliamente como insatisfactoria se mueve hacia una situación o condición de vida considerada como materialmente y espiritualmente mejor. (Todaro, Michael P. y Stephen C. Smith. 2009. Traducción propia)
10. El *desarrollo* es un proceso complejo / sistémico de cambio / transformación / evolución / adaptación de origen exógeno – sea relativo / estimulado / intervenido / inducido- y de carácter cualitativo/ cuantitativo, mediante el cual grupos sociales/ unidades económicas/ territorios son dotados / adquieren / generan una nueva capacidad/ competencia / cualidad que los potencia / habilita para lograr / alcanzar una mejor condición o situación más favorable que se traduce en un mayor ingreso / calidad de vida / nivel de bienestar. (Gutiérrez, Luis Enrique. 2010)

Al parecer, algunas definiciones parecen ser aceptables, otras deben revisarse con una gran cautela. Lo cierto es que la lectura de estas definiciones confirman que en algunas ocasiones el *desarrollo* propiamente dicho ha sido interpretado como *crecimien-*

to, desarrollo económico, desarrollo socioeconómico, desarrollo humano, bienestar, bienestar humano, derecho humano, proceso, modelo, etcétera; y en otras se le ha significado como una expresión que hace alusión a: el fomento del bienestar social, la privación de capacidades, una experiencia histórica singular, procesos de cambio social y económico, estudio de la problematización de la pobreza y su tratamiento, el progreso en la economía, un componente positivo o meta del mejoramiento humano, una modificación a largo plazo de las estructuras mentales y de los hábitos sociales de una nación o población, garantiza la plena realización, entre otras⁶.

No obstante, cabe subrayar que lo común en la mayoría de las interpretaciones del *desarrollo* es que se vinculan con el aspecto económico y conllevan a demostrar que el PIB real o denominado INB real no es el indicador adecuado para medir el bienestar o *desarrollo* dado que como tal excluye diversos factores no incorporados en su medición. Por ejemplo, el INB real da cuenta de las mejores económicas en los niveles de producción pero no monitorea ni explicita las circunstancias de salud, esperanza de vida, modelos de estructura familiar, producción en los hogares, personas desocupadas, población desocupada informal u ocupada en actividades económicas informales o subterráneas del país, calidad del medio ambiente, respeto a derechos políticos, calidad de la educación, capital cultural, tiempo de ocio, respeto a los derechos humanos, justicia social, reducción en las tasas de mortalidad infantil, eliminación de la pobreza, desnutrición, etcétera, que caracteriza a las sociedades. Tampoco alude a quienes son las piezas que impulsan el desarrollo o quiénes son los beneficiarios o beneficiarias principales de este proceso. Es verdad, el indicador proporciona una idea general pero tal idea exige aceptar errores, sesgos y omisiones.

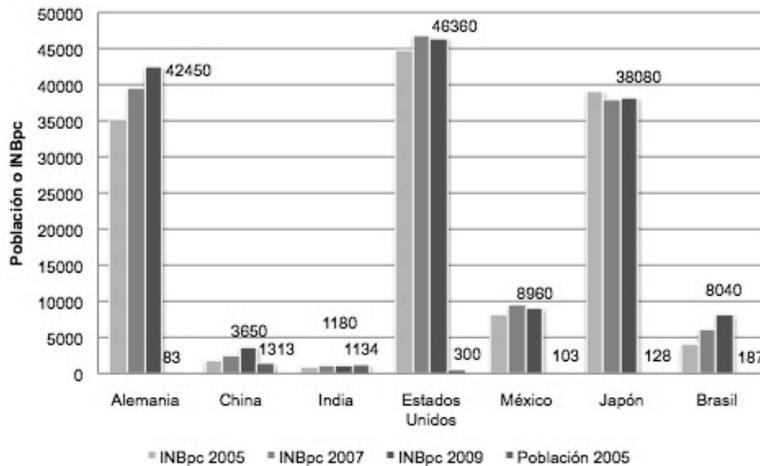
Por ende, es altamente probable que se acepte que el *desarrollo* está asociado con el ingreso o la riqueza de los países pero este estatuto debe revisarse ya que hablar de riqueza implica correr el riesgo de reconocer la presencia de pobreza. Eso significa que el *desarrollo* y el crecimiento deben ligarse de tal modo que conduzcan no sólo a reflejar el nivel de producción de un país sino otorgar su lugar primordial en las naciones para garantizar los medios y oportunidades que consigan la eliminación del analfabetismo, la superación de la pobreza, de la desnutrición, de la desigualdad, de la exclusión, y el disfrute del bienestar. Así mismo, vale insistir, el *desarrollo* es una

6 Como lecturas complementarias se sugiere revisar los textos de Adelman, Irma y Cynthia Taft-Morris (1967); Picas, Joan (1999); Banco Mundial (2001); PNUD (2003); PNUD (2004) y PNUD (2008).

apuesta de recursos para aumentar la esperanza de vida y reducir la mortalidad infantil; garantizar el acceso a la red de agua potable, de saneamiento y a los servicios sanitarios; es fomentar un mayor acceso al saber y a los conocimientos; es incrementar los niveles de educación formal y la oportunidad de aprovechar los recursos para satisfacer las necesidades cotidianas de la población. Pero, si reconocemos que crecimiento es PIBpc (INBpc) y que PIBpc (INBpc) refleja bienestar vale la pena reflexionar las rentas per cápita de los países y detectar inmediatamente lo que está ausente o no expresado por tal indicador. Por anticipado resolvemos que este dato es necesario pero no suficiente al analizar el *desarrollo*.

Para confirmarlo ocurre que si revisamos las bases de datos del Banco Mundial (World Bank, 2010), y elegimos 7 países al azar [llámese Alemania, China, India, Estados Unidos, México, Japón y Brasil (ver gráfica 1)] podemos relacionar las cifras de población con el INBpc para el periodo 2005-2009. Sin duda, es evidente la brecha en la renta per cápita que existe entre los países. Del grupo elegido sucede que Estados Unidos, Alemania y Japón son los países con mejor ingreso per cápita (alrededor de 40,000 dólares) y su cantidad de habitantes ronda entre los 80 y 300 millones; o sea muy diferente. Por tanto, existen otras condiciones que procede analizar. En cuanto a los países latinoamericanos ocurre que su INBpc es muy dispar en 2005 pero muy similar en 2009 (8,000-9,000 dólares) pero la población de Brasil es poco más de 1.8 veces mayor que la de México. Así se percibe que a mayor población menor INBpc. Pero en los casos China e India, esta relación se presenta diferente. A mayor población mayor INBpc. En estos casos, los tamaños de su población se aproximan a los 1,000 millones de personas pero el INBpc de China supera casi 3 veces al de la India. Por tanto este análisis simple, no exhaustivo, nos da cuenta de las relaciones directas e inversas que pueden reflejar este par de variables que pueden inducir a errores de interpretación ante la ausencia de información que en definitiva requiere explorarse al tratar de explicar el *desarrollo* partiendo de esta relación de indicadores. Y además, el evento de relacionar los valores del PIB con tasa de crecimiento de la población, anticipa interpretar resultados no necesariamente halagadores en la tasa de crecimiento real.

Gráfica 1. Población e ingreso nacional bruto per cápita en 7 países seleccionados, 2005-2009.



Notas: Población: cifra en millones. INBpc: Ingreso nacional bruto per cápita, cifra en dólares corrientes. El INBpc (o PIB per cápita) es el ingreso nacional bruto convertido a dólares de los Estados Unidos mediante el método Atlas del Banco Mundial, dividido por la población a mitad de año. La población está conformada por el número de habitantes o personas con características diversas, que comparten entre otras cosas el territorio, la historia, el idioma y algunas costumbres. En el caso de los dos países que registran los mínimos y mayores INBpc en 2009 según el Banco Mundial se sitúan Burundi, República Democrática del Congo en los países más pobres y Noruega y Luxemburgo en los países más ricos. Los INBpc correspondientes equivalen a Burundi: 150, República Democrática del Congo: 160, Noruega: 84640 y Luxemburgo: 76710 dólares anuales. En el caso de Liechtenstein la base disponible indica que el INBpc para 2008 es el dato más reciente. Tal indicador arroja una cifra de 113,210 dólares anuales, la más alta del total de registros. En cuanto a población los registros indican: Burundi: 8,691,005; República Democrática del Congo: 66,514,506; Noruega: 4,644,457; Luxemburgo: 486,006 y en el caso de Liechtenstein 34,498 personas. Datos para 2007 consultados en población mundial, información demográfica por país, Inforo.<http://www.inforo.com.ar> Portal de información y servicios de habla hispana.

Fuente: El Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD> INB per cápita, método Atlas (dólares corrientes) y II conteo de población y vivienda 2005 realizado por el INEGI-México. <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>.

De este modo, una variable que, a reserva de no revisarla en este texto, da cuenta de las brechas demográficas entre los países es la densidad de población (habitantes/km²). Queda claro que la simple cifra de la población advierte dos posibles sesgos en la interpretación del *desarrollo* o el crecimiento ya que en principio altera la conversión del ingreso nacional bruto a ingreso nacional bruto per cápita y segundo porque los valores asignados a un indicador u otro (llámese INB, población, densidad, etcétera) varía según la fuente que dispone de las bases de datos.

Por lo anterior, no sorprende que si observamos (con ojos de científicos y detalladamente) las circunstancias de vida al interior de cada país, sin necesidad de detallar cifras ni caso por caso, podemos pronosticar una lista de desigualdades presentes que ninguna alteración estadística a los métodos o los indicadores de medición reflejarían o eliminarían de manera automática. Apuntada esta observación procede reconocer que las cifras expresadas por el PIBpc (INBpc) o en sus tasas de variación son medidas incompletas y sesgadas que, aunque se reconocen universales y apropiadas, requieren un análisis más completo. Ante esta situación, coincidiendo con otros/as estudiosos/as del tema, una medición más exhaustiva del crecimiento sugiere que se revisen otros elementos que pueden alterar los niveles de vida en los países y muy particularmente en aquellos en *vías de desarrollo*. Entre tales elementos procede observar los efectos que provocan tanto en las familias, empresas y/o economías: la inflación, los tipos de cambio, la sobrevaluación/depreciación de la moneda, los fraudes fiscales, las alteraciones de la contabilidad nacional, la no declaración de las economías de subsistencia, la información incompleta observada en la economía, la deteriorada calidad del medio ambiente, la inseguridad en las calles de las ciudades, los niveles de corrupción, la desconfianza en las instituciones, omisión de las cuentas satélite, el trabajo reproductivo, etcétera; el estudio, la corrección y estimación oportuna de estos factores seguramente contribuirán a reducir los sesgos implícitos en la medición del PIB o INBpc real y a caracterizar el *desarrollo* en formatos más confiables. Cabe recordar, lo importante son (somos) las personas; sin personas no hay producción, no hay riqueza, no hay desarrollo. Por ello, procede considerar una *ética en el desarrollo* poniendo a las personas como la prioridad.⁷

De igual manera, otro problema adicional que no expresa tampoco el crecimiento, y mucho menos el PIB, es que el *desarrollo* afecta de manera desigual a las personas. No cabe duda que los efectos sobre los hombres son distintos a los efectos inducidos sobre las mujeres. Así vale aceptar: el PIB o INB no desglosa la aportación de las mujeres en

7 Al respecto se sugiere revisar el texto de Sen, Amartya y Bernardo Kliksberg (2007).

el crecimiento y el *desarrollo* pese al trabajo productivo y reproductivo, remunerado y no remunerado que soportan particularmente ellas.⁸ Ante estos acontecimientos, estudios teóricos y metodológicos abordados por investigadoras como Böserup (1993), Jacobsen (2004), Benería (1995; 2005), Carballo de la Riva (2006), Vara (2006), entre otras, sugieren factible y útil realizar investigaciones en el marco del *desarrollo* cuyas dimensiones de análisis o variables explicativas se propongan puntualizar y distinguir las circunstancias de los hombres y las mujeres y reconocer sus aportaciones al *desarrollo*. Se ha avanzado en esta materia pero los logros son no suficientes. Por ello, la articulación de ejes temáticos como desarrollo humano, mujeres y desarrollo, género en el desarrollo, desarrollo e igualdad de oportunidades, uso del tiempo y/o estimación de cuentas satélite, ha confirmado la importancia de producir estadísticas e indicadores del desarrollo y desde la perspectiva de género que adviertan las situaciones de desigualdad que produce este proceso entre los diversos colectivos femeninos o masculinos.⁹

En este contexto, la *nueva concepción del desarrollo* en la Economía exige considerar -tal como lo sugieren las definiciones apuntadas líneas arriba- perspectivas y dimensiones de análisis distintas al modelo neoclásico tradicional cuyo propósito se centraba en reducir las brechas entre las naciones. En consecuencia, los estudios económicos de las décadas recientes han difundido que el problema fundamental del *desarrollo* no consiste en resolver cómo crear riqueza entre las naciones sino corroborar cómo producir la capacidad o capacidades para crearla desde las personas. Mejor aún, tales estudios han determinado que el *desarrollo* es un proceso total donde procede no olvidar ningún aspecto de la vida humana (alimentación, salud, educación, seguridad y oportunidades) y estima conveniente validar si las personas impulsan el proceso en sí mismo o si, por el contrario, son el fin de tal proceso o una consecuencia del mismo.¹⁰

8 Esta valoración adquiere mayor significado cuando se estima que cuentas satélite del trabajo no remunerado valoran que el trabajo doméstico no pagado y su relación con el PIB nacional expresado en miles de pesos corrientes en el periodo 1996-2002 equivalía a 2503,813.5 en 1996 y 6256,381.6 en 2002 representando en el último año cerca del 22% del PIB nacional. Adicionalmente, otra estimación sugiere que las proporciones de la contribución al valor económico del trabajo doméstico por sexo en 1996-2002 se incrementaron en el caso de los varones y sufrieron una caída en el caso de las mujeres. Tal proporción pasaron de 15.81 a 19.58 en los hombres y de 84.19 a 80.42 en el caso de las mujeres. Para mayores detalles revisar el texto de Pedrero, Mercedes (2005) referida en las referencias bibliográficas y/o visitar la página del Instituto Nacional de las Mujeres en México. www.cedoc.inmujeres.gob.mx.

9 España es uno de los territorios que más avances ha logrado en la estimación de las Cuentas Satélite. Revisar los documentos de la Dirección General de la Mujer y el CINTERFOR (Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional. En el caso mexicano, se sugiere revisar los materiales de la 8 Reunión Internacional Estadísticas sobre uso del tiempo y políticas públicas. Ver referencias en ECLAC (2010).

10 Cfr. Limas (2007).

En definitiva, la conclusión de este apartado apunta a reconocer el carácter multidimensional del *desarrollo* y puntualizar que la definición y monitoreo de cada dimensión permiten potenciar las capacidades de las personas para crear riqueza. En estas circunstancias, todo estudio y proyecto de *desarrollo* exige la concentración de esfuerzos de economistas, empresarios, sociedades, gobiernos, instituciones y naciones, para conseguir progresos en diversos ámbitos (económico, de la salud, educativo, familiar, gubernamental, mercantil, etcétera) que conduzcan a mejorar las circunstancias de las personas y su bienestar. Por lo anterior, teniendo en consideración parte de las aportaciones apuntadas por estudiosos/as de la *Teoría o Economía del desarrollo*, la propuesta de contenido que se aborda a continuación está organizada para analizar el concepto o proceso de desarrollo no haciendo caso omiso a sus características y observando un territorio específico (Chihuahua, México). Comenzamos formulando el paradigma del *desarrollo humano* dado que consideramos que, como propuesta teórica y empírica emergente, corrobora que el PIB o INB es un indicador general inadecuado que requiere complementarse cuando se busca caracterizar los estándares universales o perfiles del *desarrollo*. Una vez apuntadas las generalidades del paradigma centramos la atención en el caso empírico de Chihuahua, México. Iniciamos planteando algunos datos del PIB para enseguida situar algunos indicadores del *desarrollo*. Después tratamos de comprender cómo pueden estar correlacionados diversos aspectos del *desarrollo* con las relaciones de género y concluimos apuntando una propuesta que describe y destaca algunas características que deben atenderse en aras de estimular el *desarrollo* en esta región en particular.

3. El paradigma del desarrollo humano: un paradigma alternativo emergente.

Los apuntes previos dejan claro que los estudios del *desarrollo* han puesto al descubierto que la desigualdad y el acceso inequitativo a bienes y oportunidades son dos hechos presentes si no en todas, en la mayoría de las sociedades. De manera específica, el ingreso y las oportunidades se distribuyen de manera desigual e inequitativa entre naciones e individuos. Estas desigualdades inducen a desconfiar por qué el PNB (INB) real per cápita se propone como un indicador adecuado del *desarrollo* al advertir sesgos, errores y omisiones. Entre algunos indicadores del *desarrollo* que, en cierta manera son producto de la distribución desigual de la renta como de la suma de otras razones y que no están

implícitos en el valor del INBpc, se identifican: la esperanza de vida, las tasas de mortalidad, el acceso a centros de atención de la salud, la cobertura educativa, el entorno de seguridad, etcétera. De ocurrir –como sugieren Todaro y Smith (*op.cit.*)– que la inversión en conocimientos y tecnología por parte del Estado, empresas e instituciones conducen en términos prácticos a incrementar la esperanza de vida en determinada sociedad, cabe esperar que tengan lugar modificaciones en las estructuras sociales, económicas e institucionales nacionales (pero no necesariamente en el ingreso o su distribución ni en el estatus de las mujeres) de modo que las condiciones de vida tiendan a percibirse más satisfactorias. O sea, el *desarrollo* se favorece.

Ante estas circunstancias, el *desarrollo* establece imprescindible considerar el factor social o el factor humano. Así ocurre que gracias a los planteamientos de Amartya Sen se acepta que: <<El *desarrollo humano* consiste en la libertad y la formación de las capacidades humanas, es decir, en la ampliación de la gama de cosas que las personas pueden hacer y de aquello que pueden ser. Las libertades y derechos individuales importan mucho, pero las personas se verán restringidas en lo que pueden hacer con esa libertad si son pobres, están enfermas, son analfabetas o discriminadas, si se ven amenazadas por conflictos violentos o se les niega participación política. Es por este motivo que “las libertades fundamentales del hombre” proclamadas en la Carta de las Naciones Unidas son un aspecto esencial del *desarrollo humano*. Y es también la razón que explica por qué el avance hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio conforma una base para juzgar el progreso logrado en *desarrollo humano*>> (Informe sobre Desarrollo Humano 2005, PNUD).

En vistas de lo anterior, los asuntos consensuados que se suponen estratégicos para explicar el éxito o fracaso del *desarrollo humano* en el siglo XXI desde la perspectiva del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (*ODM*) en conjunción con lo establecido por el Informe 2005 son: *luchar firmemente contra la insuficiencia de ingresos y el hambre; promover la educación; lograr la equidad de género y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; combatir y controlar las enfermedades; fortalecer y mejorar la salud materna; combatir la desigualdad de género; vigilar y garantizar la sostenibilidad ambiental y, promover la asociación y asistencia internacional para el desarrollo* (ídem). En suma, los asuntos estratégicos para promover el *desarrollo humano* constituyen aquel conjunto de objetivos y formatos acordados a nivel universal para intentar promover y conseguir el bienestar de la humanidad. La pregunta obligada consiste entonces en resolver ¿Cómo procede medir y monitorear el *desarrollo humano*?

4. Indicadores del desarrollo humano: la propuesta de Naciones Unidas (IDH a IPG)

Desde 1990, Naciones Unidas publica Informes sobre el desarrollo humano (*Human Development Report*) a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El propósito de estos informes es difundir diversos indicadores del *desarrollo humano* conocidos como índice de desarrollo humano (IDH), índice de desarrollo relativo al género (IDG), índice de potenciación de género (IPG) e índice humano de pobreza (IPH-1 o IPH-2 según se trate de países desarrollados o países menos desarrollados).¹¹ Los diversos informes del PNUD determinan que el IDH es una medida del *desarrollo humano* que sintetiza los avances o logros promedio de un país en 3 aspectos fundamentales: 1) disfrutar de una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer; 2) disponer de educación o conocimientos, que se mide por la tasa de alfabetización de adultos (TAA con una ponderación de 2/3) y la tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y educación preparatoria y superior (TBCM con una ponderación de 1/3) y 3) tener un nivel de vida digno o decoroso medido por el producto interno bruto o renta per cápita (PIBpc en dólares PPA¹²) ajustado.

En esta propuesta, retomando a Ray (óp.cit) y las notas del PNUD (2010), la esperanza de vida al nacer refleja indirectamente la mortalidad de los lactantes y los niños y se entiende como el número de años que vivirá un recién nacido si los patrones de mortalidad por edades imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo los mismos a lo largo de toda su vida. El parámetro universal es 85 años y busca reducir la distancia de los países respecto al mismo. El parámetro mínimo es 25 años. En el índice de educación se observa que es una medida del nivel de estudios o adquisición de conocimientos de la población de 6 a 24 años y es un índice compuesto; la meta es conseguir que el 100% de los individuos disfruten de este derecho para mejorar potencialmente un estatus de vida; y, en el caso del ingreso se contempla como parámetro de 100 a 40,000 dólares PPA (ajustando con logaritmos equivale a un rango de \$2 a \$4.60 por día al me-

11 En el caso del IDH, tal como apunta Ray Debraj (op cit.), el IDH no es el primer índice que ha tratado de sumar varios indicadores socioeconómicos en uno. La referencia es el “índice de calidad física de la vida” propuesto por Morris (1979) que constituye un índice compuesto de tres indicadores del desarrollo denominados: mortalidad infantil, porcentaje de personas que saben leer y escribir y esperanza de vida una vez cumplido el primer año de edad.

12 PPA o paridad del poder adquisitivo expresa el tipo de cambio que refleja las diferencias de precios entre países y permite la comparación internacional de la cifra real de resultados e ingresos. En la tasa de PPA en dólares estadounidenses (USD), 1 USD de PPA tiene el mismo poder adquisitivo en la economía nacional que 1 USD en los Estados Unidos (PNUD, 2006).

nos) buscando que las personas dispongan de un ingreso decente que potencialmente las aleje de los umbrales o entornos con pobreza (CONAPO, 2000 y PNUD, 2005).

En síntesis, la medición compuesta del IDH estima un índice para cada componente denominados índice de esperanza de vida (IEV_i), índice educación (IE_i) e índice de ingreso ($IPIB_i$) a partir de, como se propone antes, definir valores mínimos y máximos de referencia con el propósito de promediar esta terna de valores cuyo resultado conduce a comparar los logros promedio de cada nación, estado o municipio (ver tabla 1).

Tabla 1. Valores mínimos y máximos establecidos por el PNUD para calcular el IDH.

Indicador	Valor máximo	Valor mínimo
Esperanza de vida al nacer (años)	85	25
Tasa de alfabetización de adultos (%)	100	0
Tasa bruta combinada de matriculación (%)	100	0
Estimación de los ingresos percibidos (PPA en dólares)	40,000	100

Fuente: Informe de desarrollo humano, PNUD, 2010.

Los indicadores se obtienen al aplicar la fórmula para cada índice (ecuación 1) que indica:

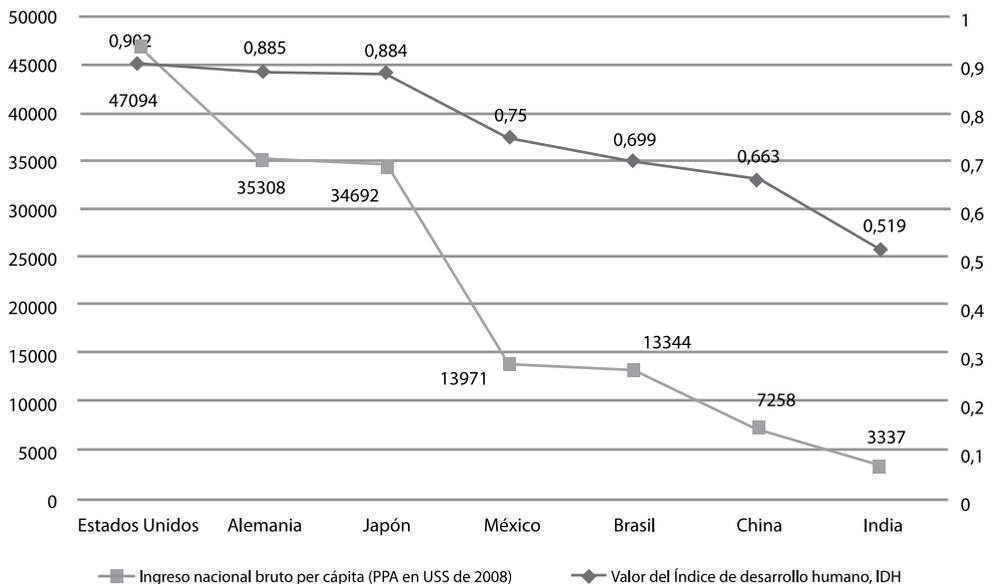
$$IC_i = \frac{\text{Valor real (efectivo)} - \text{Valor mínimo}}{\text{Valor máximo} - \text{Valor mínimo}}; 0 \leq (IC_i) \leq 1 \quad (1)$$

Donde: IC es el índice del componente en consideración; i refiere a índice de esperanza de vida (IEV_i), índice de educación (IE_i) o índice de ingreso ($IPIB_i$). Valor real son los valores del país, valor mínimo (máximo) es el valor mínimo (máximo) correspondiente indicado en la tabla 2. Los resultados de cada componente (IC_i) pueden asumir valores entre 0 y 1 que sugieren el grado en que las condiciones de salud, educación y/o ingreso de la población de referencia tienden a ser más favorables o menos adecuadas conforme a la interpretación del desarrollo humano. Y el promedio simple de los índices sugiere el valor del índice de desarrollo humano (IDH). En síntesis, la fórmula IDH es (ecuación 2):

$$IDH = \frac{1}{3}(IEV_i) + \frac{1}{3}(IE_i) + \frac{1}{3}(IPIB_i) \quad ; 0 \leq (IDH_i) \leq 1 \quad (2)$$

Donde: IEVi es el índice de esperanza de vida, IEi es el índice de educación e IPIBi es el índice de ingreso o del nivel de vida. Los parámetros del IDH, al igual que los tres componentes, varían entre 0 y 1 y las categorías a considerar por lo general son muy alto, alto, medio o bajo. De esta manera, un valor de 1 (máximo valor posible para cada índice) establece que la meta evaluada en materia de desarrollo humano estaría cubriéndose al 100%. En su caso, la situación extrema, cuando el índice es igual a 0, significa que las condiciones de desarrollo en el país o territorio evaluado se suponen no cubiertas por lo que las condiciones posibles alcanzadas son las peores. Así, la relación sugiere que entre mayor sea el índice IDH mayor es el desarrollo humano y por ello procede conseguir que la esperanza de vida, la escolaridad, la alfabetización y el nivel de ingreso de los individuos mejoren y no retrocedan al cabo del tiempo. Como podrá notarse, las cifras arrojadas por el INBpc para una nación suelen ser muy limitadas al compararlas con el IDH. Como muestra veamos los datos que refleja el Informe de Desarrollo Humano 2010 en el caso del índice de desarrollo humano y sus componentes para los países que venimos revisando: Alemania, Brasil, China, Estados Unidos, India, Japón y México (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Índice de desarrollo humano y componentes para países seleccionados, 2010.



País	Valor del Índice de desarrollo humano, IDH	Esperanza de vida al nacer (años)	Años promedio de instrucción (años)	Años esperados de instrucción (años)	Ingreso nacional bruto per cápita (PPA en US\$ de 2008)	INBpc 2009, Banco mundial
Estados Unidos	0.902	79.6	12.4	15.7	47094	46360
Alemania	0.885	80.2	12.2	15.6	35308	42450
Japón	0.884	83.2	11.5	15.1	34692	38080
México	0.750	76.7	8.7	13.4	13971	8960
Brasil	0.699	72.9	7.2	13.0	13344	8040
China	0.663	73.5	7.5	11.4	7258	3650
India	0.519	64.4	4.4	10.3	3337	1180

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 2010. En el caso de los dos países que registran los mínimos y mayores INBpc en 2009 se sitúan Burundi, República Democrática del Congo, Noruega y Luxemburgo para los países más ricos. Los IDH [Esperanza de vida al nacer, años promedio de instrucción, años esperados de instrucción, INBpc (PPAenUS\$2008)] correspondientes a los países con mayores y menores INBpc conforme al Banco Mundial especifican: Burundi: 0.282 [51.4, 2.7, 9.6, 402], República Democrática del Congo: 0.239 [48.0, 3.8, 7.8 y 291], Noruega: 0.938 [81, 12.6, 17.3, 58810] y Luxemburgo: 0.852 [79.9, 10.1, 13.3, 51109]. Y en el caso de Liechtenstein la base disponible indica que el IDH para 2010 es 0.891 [79.6, 10.3, 14.8, 81011].

En el caso de la columna INBpc 2009, la fuente de datos es el banco mundial. Referencias en gráfica 1.¹³

Según vemos, los resultados de cada país corrobora lo señalado anteriormente: si basamos las interpretaciones de desarrollo en el ingreso nacional bruto per cápita, éstas pueden ser adecuadas como referencia pero también erróneas e incompletas; por ello procede complementarlas con otros indicadores básicos. En esta muestra, de una lista de 169 países [ordenados de mayor a menor], los seleccionados parecen estar situados en muy alto (Estados Unidos [lugar 4], Alemania [10], Japón [11]), alto (México [56], Brasil [73], o medio (China [89], India [119]) desarrollo humano.¹⁴ Los ingresos per cápita

13 Otras fuentes alternativas de información estadística de población mundial y otros indicadores revisar el portal de Información Demográfica por País de Argentina (INFORO, 2010). Ver referencia. Y en el caso de información nacional desagregada para el caso México por entidad federativa y municipios ver el sitio INEGI (2011) México en cifras. Ver referencia.

14 En el caso de desarrollo humano bajo se ubican países como Burundi, República Democrática del Congo, Kenya, Bangladesh, Ghana, Camerún, Haití, Niger, Zimbabwe (el país con menor desarrollo humano en todo el mundo

se ven multiplicados hasta por 10 veces o más entre unos países y otros, la esperanza de vida puede tener una diferencia de 20 años; y los años promedio y los años esperados de instrucción también evidencian brechas importantes. Por otra parte, cabe reconocer que hay países con INB per cápita modestos por el tamaño de su población no por sus niveles de producción, como en los casos de India y China, los cuales están seriamente dedicando esfuerzos para obtener mejoras espectaculares en estos y otros indicadores.

En resumen, queda confirmado que el IDH es una de las alternativas más completas de combinar indicadores importantes del desarrollo que, como tal, constituye un elemento de referencia cuando se desea comparar a las naciones. Por ello merece la pena darle seguimiento en el transcurso de las décadas. Al mismo tiempo, este indicador se asume complementario a la propuesta, recuérdese considerada incompleta y errónea, de valorar el ingreso nacional bruto per cápita como indicador de referencia para monitorear el desarrollo. Sin embargo, la combinación de indicadores resulta ser no del todo inadecuada para desacreditarla. Por tanto, la relación entre el INB y el IDH se advierte un ejercicio útil para analizar los datos de distintos países y detectar cuántos alcances y limitaciones (interpretéase “poder explicativo”) tienen en cuanto al análisis del *desarrollo*. Así, puede argumentarse que aunque teóricamente lo correcto es analizar el *desarrollo* desde una perspectiva multidimensional, más amplia, y aplicado con mayor frecuencia a nivel país, el IDH es una medición aproximada bastante aceptable para captar los aspectos y problemáticas del desarrollo a nivel nacional, estatal o municipal. Sin embargo, vale cuestionar: ¿Qué tan aproximada resulta ser esa medición? Para indagar posibles respuestas, revisemos a continuación lo que ocurre en el caso de Chihuahua, México en torno a estos temas.

5. Chihuahua, México: una aproximación a indicadores y características del desarrollo

La información previa indica que México es un país con un alto desarrollo humano cuya esperanza de vida equivale a 76.7 años, que los años promedio de instrucción equivalen a contar con una educación básica obligatoria incompleta (8.7 años) y que los

cuyo IDH es igual a 0.140 puntos), entre otros. Noruega, Leichtenstein y Luxemburgo se incluyen en la categoría muy alto desarrollo humano. De hecho, Noruega ocupa el 1er. lugar de desarrollo humano en el mundo dado que el indicador índice de desarrollo humano es el mayor de todos. Ver PNUD (2010).

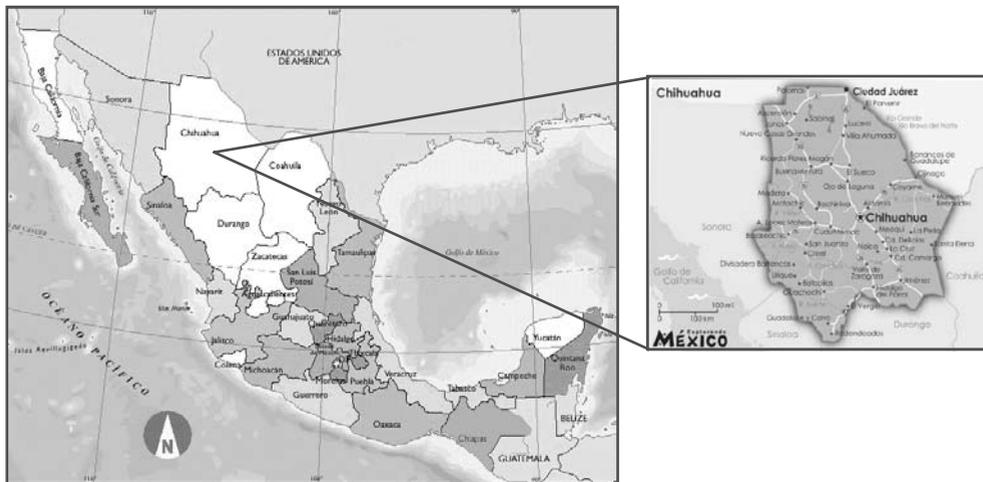
años esperados de instrucción son 13.4 (o sea apenas superar los estudios de bachillerato). Al igual, se advierte que el ingreso nacional bruto per cápita en valor PPA en US\$ de 2008 corresponde a casi 14,000 dólares anuales. O sea, casi US\$1,165 dólares mensuales. Sin embargo, se ha sugerido que esta aproximación debe tomarse con cautela ya que al desagregarla a nivel estatal o municipal, los datos recogidos pueden presentar brechas no anticipadas entre los diversos territorios. Ante esta inquietud, los siguientes apuntes pretenden caracterizar el desarrollo de Chihuahua, México aclarando que la revisión de este caso de estudio se atiende planteando dos grupos de información donde el primero sitúa datos recientes proporcionados por parte del Gobierno del estado a través de su página de internet (www.chihuahua.com.mx) y un segundo cuyas bases de datos se descargaron de la página electrónica del PNUD sede México (<http://www.undp.org.mx>) publicada a través del Informe sobre desarrollo humano-México 2006-2007. El propósito de esta revisión es detectar si es posible dar cuenta de otras limitaciones del ingreso nacional bruto per cápita al asumirse como indicador del desarrollo y cuestionar si las características de desarrollo promovidas a nivel nacional coinciden o se alejan con aquellas detectadas en otros niveles de desagregación como el caso entidad federativa. Apuntadas estas consideraciones revisemos el caso Chihuahua.

Chihuahua es uno de los 32 estados de la República Mexicana (incluido el Distrito Federal). Se localiza en el centro de la frontera norte del país colindando con la frontera sur de los Estados Unidos de Norteamérica. En el caso del territorio nacional, Chihuahua colinda al sur con los estados de Sinaloa y Durango, al oriente con Coahuila y al poniente con Sonora (ver mapa 1). Este estado tiene una extensión territorial de 247,455 km², la mayor del país y representa el 12.6% de la superficie total. En contraparte se tiene que el Distrito Federal es la extensión más pequeña (1,485 km²)¹⁵. En el plano demográfico, los registros del PNUD-México respecto a población total e ingreso nacional bruto per cápita, en el informe sobre desarrollo humano disponible proporciona datos para el periodo 2001-2004. En este caso se promueve que la población en México ha variado de 98.4 millones en 2001 a 103.0 millones en 2004. Por su parte, la información oficial del Centro de Información Económica y Social de la Secretaría de Desarrollo Industrial del Gobierno del Estado de Chihuahua señala que la población que habitaba en México entre 2008/III trimestre y 2009/IV trimestre equivalía a cerca de 107-108 millones de personas. En el caso de Chihuahua tal cifra se aproximaba apenas a los 3 millones de

15 Fuente: INEGI (2005). Marco geoestadístico municipal, II conteo de población y vivienda 2005, INEGI. MGM II conteo 2005, versión 1.0

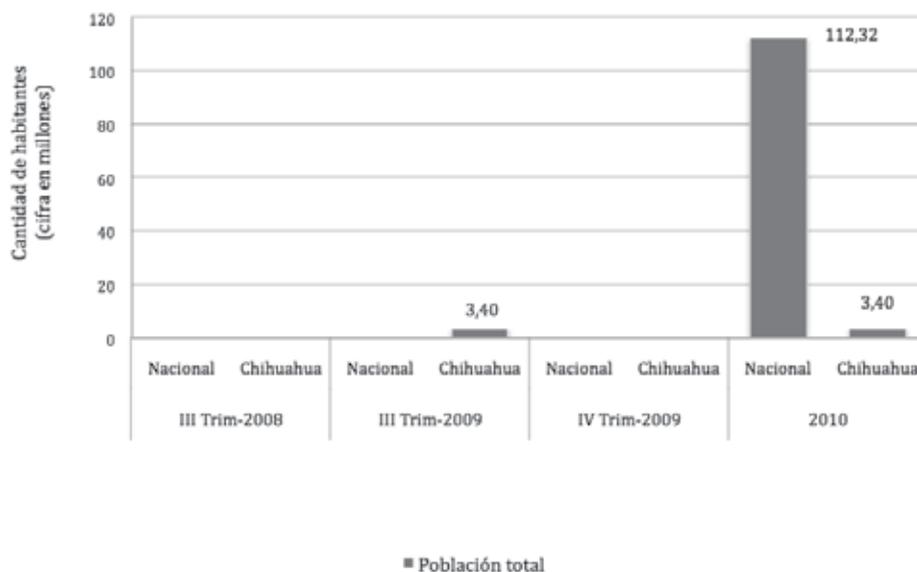
habitantes (ver gráfica 3). En el caso 2010, el Censo de población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) estima una población de 3.4 millones de habitantes en esta entidad y 112.3 para el total nacional. De este modo cabe observar que estas cifras son complementarias y nos dan cuenta de las diferencias que se advierten al revisar más de una base de datos. Por tanto, las interpretaciones de los datos están sujetas a la fuente de referencia.

Mapa 1. Chihuahua, México. Localización en la República Mexicana.



Fuente: Elaboración propia con base en mapas de México y Chihuahua disponibles en Google (2010) en los sitios Mapas Chihuahua y Explorando México con direcciones electrónicas en www.losmejoresdestinos.com/mapa_mexico.gif y www.mexico-map.net/mapa_chihuahua_rutas.jpg

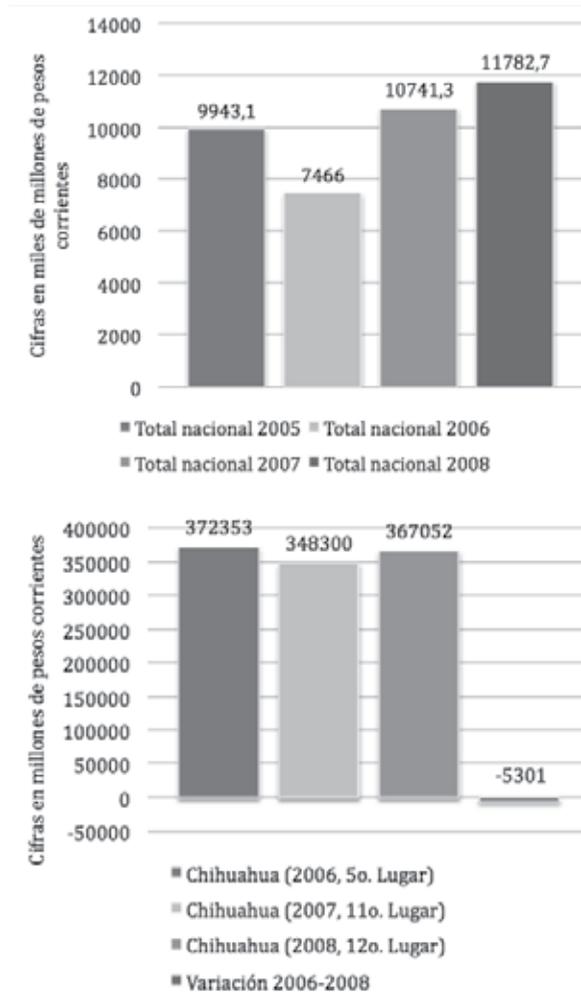
Gráfica 3 Población residente en Chihuahua y México, 2008-2009 (cifra en millones).



Fuente: Elaboración propia con base en Prontuario geoestadístico, Enero 2009; Diciembre 2009; Abril 2010. Centro de Información Económica y Social. Chihuahua, Gobierno del Estado. Secretaría de Desarrollo Industria. Prontuarios descargados de la página www.chihuahua.com.mx.

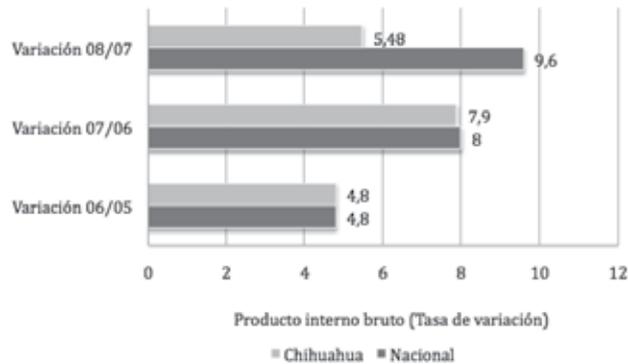
La revisión de datos combinados sugiere que en términos absolutos la población en México creció en poco más de 4.5 millones de personas e incluso en más de 9 millones entre 2001 a 2010. Chihuahua presenta una situación similar: tendencia creciente. Las cifras señalan que en esta entidad la población equivalía a 3.04 millones en 2001 mientras que en 2004 tal cifra aumentó a los 4.26 millones de habitantes. Es decir, la diferencia en el periodo equivale a un incremento mayor que 1 millón de personas. Pero se estiman 3.4 millones en 2010. Ante estas circunstancias, las expectativas señalan que de no haber sufrido incrementos –aunque mínimos– el PIB (INB), cabe esperar que el INB per cápita sufriera caídas de manera automática. O bien, que diversos factores hayan provocado variaciones negativas en el PIB estatal dados los acontecimientos adversos sufridos en materia económica. Veamos qué ha ocurrido en realidad con estos indicadores (ver gráfica 4 y gráfica 5).

Gráfica 4. Producto interno bruto nacional y estatal, 2005-2008.



Fuente: Elaboración propia con base en Prontuario geoestadístico, Enero 2009; Diciembre 2009; Abril 2010. Centro de Información Económica y Social. Chihuahua, Gobierno del Estado. Secretaría de Desarrollo Industria. Prontuarios descargados de la página www.chihuahua.com.mx. Para los datos precisos de la gráfica ver tablas del apéndice.

Gráfica 5. Producto interno bruto nacional y estatal, 2005-2008. (Tasa de variación).



Fuente: Elaboración propia con base en Pronuario geoestadístico, Enero 2009; Diciembre 2009; Abril 2010. Centro de Información Económica y Social. Chihuahua, Gobierno del Estado. Secretaría de Desarrollo Industria. Pronuarios descargados de la página www.chihuahua.com.mx. Para los datos precisos de la gráfica ver las tablas en el apéndice

Una lectura de los datos señala que los ingresos per cápita en Chihuahua, expresados a través de pesos corrientes mexicanos, reflejan una tendencia decreciente y se sitúan por encima de los datos nacionales en todos los casos. Contradictoriamente, a diferencia de lo acontecido en el país, el indicador en esta entidad ha tendido a disminuir. Así mismo otra lectura indica que el INB en el estado muestra una tasa de variación de 4.51% en el periodo 2001-2004 pero la población ha variado en casi 40 puntos porcentuales en el mismo lapso de tiempo. Por consiguiente, cabe comprender por qué el INBpc ha caído en -1.07%. En cuanto al país, sucede que el INB ha variado 6.38%, la tasa de variación de la población equivale a 4.63% en el plazo considerado y por tanto el INBpc ha variado también positivamente en más de 1.6 puntos porcentuales. Pese a representar una aproximación a la situación en turno estas cifras deben tomarse con cautela dados los diferentes problemas que pueden presentarse al medir el INB y porque, según se ha anticipado, en la interpretación no es posible deducir más elementos respecto al bienestar de los habitantes y/o la contribución que hacen hombres y mujeres al ingreso nacional. Por esta razón, adquiere sentido complementar esta información con algunos indicadores del *desarrollo humano*.

6. Indicadores del desarrollo humano en Chihuahua y México

El análisis del *desarrollo humano* en Chihuahua y México se basa en los siguientes indicadores: esperanza de vida, tasa de alfabetización de adultos, tasa bruta de matriculación –en educación primaria, secundaria, bachillerato y licenciatura–, PIB per cápita 2004 en dólares PPC, el valor del índice de desarrollo humano (IDH_i) y del índice de desarrollo relativo al género (IDG_i)¹⁶. Este último se atiende para distinguir las circunstancias de hombres y mujeres en estas dimensiones. Enseguida se revisan los componentes de otro índice compuesto denominado IPG_i (Índice de potenciación de género) para (re)conocer y valorar la participación de las mujeres en el desarrollo observándolas en calidad de contribuyentes activas a ese proceso nacional y estatal.

En el caso de los datos referidos al índice de desarrollo humano general, reflejados en la tabla 2, sucede que, a excepción de la tasa bruta de matriculación, Chihuahua se posiciona en desarrollo humano por encima del caso nacional en 2004. Si recordamos, párrafos arriba señalamos que el IDH_i en México para el año 2010 equivale a 0.750 según el Informe de desarrollo del PNUD 2010 pero en 2004 los IDH_i para Chihuahua y México corresponden a 0.8340 y 0.8031 puntos respectivamente. Basta esta información para reflexionar que de ser comparables estas cifras (lo que exige ajustar los datos con el rigor científico requerido) significaría que el desarrollo humano en este país se ha deteriorado en los años recientes debido a factores importantes *no tradicionales*, que son: el entorno de violencia, inseguridad, impunidad, corrupción, desempleo, crisis económica, cierre de empresas, extorsiones, entre otros, cuyas consecuencias han modificado y en algunos casos deteriorado o agravado el *nivel de bienestar* habitual acostumbrado.

16 El IDG consiste en ajustar el progreso medio del IDH para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres en las dimensiones de salud, educación e ingreso. En este caso, los valores máximos y mínimos establecidos por el PNUD que procede aplicar en su cálculo, dependen de si el indicador a evaluar se refiere al conjunto de personas del sexo masculino o al del sexo femenino. En el indicador esperanza de vida, expresado en años, los parámetros van de 27.5 a 87.5 para las mujeres y de 22.5 a 82.5 para los varones. La tasa de alfabetización de adultos así como la tasa bruta combinada de matriculación, expresado en %, van de 0 a 100 y la estimación de ingresos percibidos en valor PPA en US\$ considera, al igual que en el IDH general, un valor mínimo de 100 y un valor máximo de 40,000. En síntesis, la evaluación del IDG indica la necesidad de distinguir qué tan similares o dispares son las diferencias entre hombres y mujeres. De este modo, si se evalúa el índice de desarrollo relativo al género, éste debe asumir valores entre los límites 0 a 1 y si ocurre: a) que $IDH_i > IDG_i$, los hombres llevan la delantera en su progreso y las mujeres están a la zaga; o b) $IDH_i < IDG_i$, las mujeres están progresando significando que las asimetrías entre ambos sexos tienden a reducirse. Cfr. Informe de desarrollo humano, 2005 del PNUD sede México, 2006.

Tabla 2. Indicadores de desarrollo humano en Chihuahua y México, 2004.

Caso	EV 2004 (años)	TAA 2004 (%)	TBM 2004 (%)	PIBpc 2004 en dólares PPC	IDH 2004
Chihuahua	75.19	96.06	65.84	12,491	0.8340
Nacional	74.50	91.85	66.23	9,015	0.8031

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Informe sobre desarrollo humano, México 2006-2007. Ver Naciones Unidas (2007).

Por lo que respecta a la tabla 3, que refleja indicadores del desarrollo humano relativo al género (IDGi) en Chihuahua y México 2004 se presenta lo siguiente. El IDG_i en Chihuahua es menor que el IDH_i en 2004 lo que sugiere que los hombres en esta entidad llevan la delantera en términos de progreso. Para no dudar de esta afirmación, basta revisar los datos de alfabetización e ingreso. Para el año 2004 sucede que los hombres pese a contar con menor esperanza de vida y representar una tasa de matriculación bruta menor a la reflejada por las mujeres tienen acceso a ingresos en términos per cápita que tienden a triplicar los ingresos per cápita obtenidos por las mujeres. De igual modo, parece ser que son más favorecidos como grupo para alfabetizarse.

Tabla 3. Indicadores de desarrollo humano relativo al género (IDG) en Chihuahua y México, 2004.

Caso	EV 2004 (años)	TAA 2004 (%)	TBM 2004 (%)	PIBpc 2004 en dólares PPC
Chihuahua, ♀	77.73	95.86	67.14	6,352
Chihuahua, ♂	72.65	96.25	64.61	18,461
Nacional, ♀	77.21	89.97	65.91	5,423
Nacional, ♂	71.79	93.80	66.56	12,704
	IDG 2004, Chihuahua	0.8231	IDG 2004, Nacional	0.7959
	IDH 2004, Chihuahua	0.8340	IDH 2004, Nacional	0.8031

Donde: ♀ es mujeres y ♂ es hombres. Fuente: Elaboración propia con base en datos del Informe sobre desarrollo humano, México 2006-2007. Ver Naciones Unidas (2007).

En el caso nacional se percibe una situación similar. El IDH_i es mayor que el IDG_i, lo que condiciona a que las mujeres se mantengan a la zaga en términos del desarrollo. Así ocurre que las mujeres tienen mayor esperanza de vida pero esta condición parece contraproducente al acceder a la alfabetización, a la matriculación desde nivel primario hasta terciario o a niveles de ingreso por debajo de los colectivos de varones. En estas circunstancias, un reto inmediato como país consiste en minimizar las brechas de ingresos entre los grupos de población y particularmente, reducir las distancias entre los PIBpc reflejados por los hombres y por las mujeres toda vez que ellos acceden a más de US\$12,500 dólares anuales y ellas a una cantidad menor a US\$5,500 dólares anuales.

Por lo anterior, no sorprende que las mujeres ya sea en términos individuales y colectivos experimentan estas desigualdades por lo que buscan insertarse en la arena política, académica, laboral, económica, directiva, etcétera, de modo que consigan reducir brechas con los grupos del sexo masculino y con ello favorezcan los planes de desarrollo a través de equilibrar las tomas de decisiones.

Dados estos planteamientos revisemos la información suministrada por el índice de potenciación de género (IPG_i)¹⁷ y sus componentes en el año 2004. En concreto, este índice rinde cuentas (ver tabla 4) de las trayectorias de participación política, económica y profesional-técnica de hombres y mujeres, las cuales representan otras dimensiones del desarrollo humano.

17 El índice de potenciación de género (IPG_i) pretende evaluar fundamentalmente las oportunidades de las mujeres, más que sus capacidades, para reflejar las desigualdades de género en tres ámbitos fundamentales: participación política, participación económica y poder sobre los recursos económicos. Cabe aclarar que la participación política y poder para tomar decisiones se mide a través del porcentaje de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios o posiciones en el gobierno. La participación económica y poder de decisión, se expresa por medio de dos indicadores, los cuales tratan de reflejar puestos con cierto liderazgo. Por un lado, el porcentaje de mujeres y hombres que ocupan cargos de legisladores, altos funcionarios y directivos. Y por otro lado, la participación porcentual de mujeres y hombres ubicados en puestos profesionales y técnicos. Y finalmente, el poder sobre los recursos económicos se mide por el ingreso estimado (estimación de ingresos) percibidos por mujeres y hombres (PPA en dólares) en un momento determinado. Para detalles, ver los informes de desarrollo humano del PNUD.

Tabla 4. Índice de potenciación de género (IPG) en Chihuahua y México, 2004.

Caso	Participación política 2004	Participación en puestos ejecutivos, altos funcionarios y directivos, 2004	Participación en puestos de profesionistas y técnicos, 2004	Relación de los ingresos estimados de las mujeres respecto de los hombres, 2004
Chihuahua, ♀	24.24	19.52	33.03	Chihuahua = 0.34
Chihuahua, ♂	75.76	80.48	66.97	Nacional = 0.43
Nacional, ♀	23.44	25.24	39.80	IPG 2004, Chihuahua = 0.5789
Nacional, ♂	76.56	74.76	60.20	IPG 2004, Nacional = 0.5841

Donde: ♀ es mujeres y ♂ es hombres. Fuente: Elaboración propia con base en datos del Informe sobre desarrollo humano, México 2006-2007. Ver Naciones Unidas (2007).

En el caso de la participación política se tiene que prácticamente 1 de cada 4 personas que ocupan escaños parlamentarios o gubernamentales es mujer. Esta tendencia se refleja tanto en Chihuahua como a nivel nacional. En la dimensión de participación en puestos ejecutivos o puestos jerárquicos de mayor nivel ocurre que en Chihuahua únicamente 1/5 parte de éstos son ocupados por mujeres y por consecuencia en su mayoría (80%) son varones quienes asumen estos liderazgos. En el caso nacional ocurre que el 25% de la participación está representada por mujeres y el 75% por hombres. Por lo que concierne a la participación en puestos de profesionistas y técnicos el comportamiento coincide con los anteriores. La minoría son puestos ocupados por mujeres, 1:3 en Chihuahua y 4:10 en el plano nacional. Por tanto, la mayoría de estos puestos también son ocupados por los hombres representando casi 67% en el caso estatal y 60% en el ámbito nacional. Por ello, cabe comprender que la relación de los ingresos estimados de las mujeres están muy por debajo de aquellos que concierne a los varones.

Sirva este último grupo de datos para reflexionar que los indicadores evaluados a través de las diversas dimensiones del *desarrollo*, incluidas las del *desarrollo humano*, no han de considerarse variables azarosas que se han determinado sin lógica alguna. El argumento principal es que las dimensiones de salud, educación, ingreso, participación política, participación económica, participación en el ingreso, etcétera, representan aspectos básicos que permiten evaluar y monitorear las condiciones que hacen posible a las personas ser el centro del desarrollo, disfrutar una vida larga y saludable, longeva; acceder a su derecho a educarse y formarse; experimentar el derecho y disfrute de un nivel de vida digno, contar con la posibilidad de acceder a un empleo, a participar en la toma de decisiones desde diversas trincheras, participar en la vida comunitaria, decidir qué quieren ser y hacer, no solo exigiendo la ampliación de capacidades y oportunidades durante el transcurso de sus vidas sino reivindicando el respeto de toda persona por su condición humana y por su condición de género.

Así, vale referir que el ejercicio de conocer y documentarnos respecto a la riqueza de información que arrojan los índices IDH, IDG e IPG (desarrollo humano, desigualdades de género, exclusión, participación de hombres y mujeres en diversas esferas, etcétera) representa una tarea (ver tabla 5 y mapas 2 a 5) que debe advertirse mínima, necesaria, y complementaria al indicador PIB o INBpc que, como hemos constatado habrá de ser creada, monitoreada y actualizada de manera permanente ya que como tales -el conjunto de indicadores- representan una herramienta poderosa para potenciar el *desarrollo humano*, la igualdad de oportunidades y la equidad de género. Chihuahua se distingue por presentar niveles medios-altos en cada indicador referido como PIBpc, IDH_i, IDG_i e IPG_i. En el caso del ingreso se estima un PIB per cápita similar al de Coahuila aproximado a los 90 mil unidades monetarias anuales. En el caso del IDH_i, el indicador supera los 0.83 puntos; en el IDG_i, Chihuahua supera los 0.82 puntos pero en el IPG_i el indicador de desarrollo humano se aproxima a los 0.57 puntos.

Tabla 5. Valores del IDH, IDG e IPG en Chihuahua y México, 2004.

Caso	Chihuahua, 2004	México, 2004
Índice de desarrollo humano, IDH	0.8340	0.8031
Índice de desarrollo relativo al género, IDG	0.8231	0.7959
Índice de potenciación de género, IPG	0.5789	0.5841

Fuente: Elaboración propia con base en Informe sobre desarrollo humano, México 2006-2007. Ver Naciones Unidas (2007)

Definitivamente, la valoración de los índices del desarrollo humano en general conducen a establecer que los postulados que reformular en el caso chihuahuense y/o mexicano sugieren: más valor en PIBpc, IDHi, IDG_i e IPG_i mejor desarrollo humano; más desarrollo humano es mejor que menos; más acceso a la salud, a la educación y al ingreso para mayor número de personas es mejor que más desarrollo para menos número de personas; mayor esperanza de vida es mejor que la muerte; una vida más larga y saludable es mejor que una vida más corta por lo que IEV debe tender a aumentar; una vida más saludable es mejor que la enfermedad; una vida culturalmente más rica es mejor que el analfabetismo y una vida con mayor acceso al ingreso para más personas es una vida más placentera por lo que IE e IPIB deben aumentar; una vida más placentera para más número de personas es mejor que un menor bienestar para menos cantidad de personas.

Mapas 2-3. PIBpc e IDH en México por entidad federativa, 2004.

PIBpc en México por entidad federativa, 2004.

IDH en México por entidad federativa, 2004.



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe sobre desarrollo humano, México 2006-2007. Ver Naciones Unidas (2007)

Mapas 4-5. IDG e IPG en México por entidad federativa, 2004.

IDG en México por entidad federativa, 2004.



IPG en México por entidad federativa, 2004.



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe sobre desarrollo humano, México 2006-2007. Ver Naciones Unidas (2007)

Por ende, procede reconsiderar que el monitoreo del desarrollo relativo al género y de potenciación de género por entidad y por nación resulta un instrumento adecuado para definir estrategias que conduzcan a conseguir un mejor equilibrio en la participación económica, política y laboral de todas las personas, sean hombres, mujeres, jóvenes o adultas. Dadas estas interpretaciones, la lectura general en el caso de Chihuahua, México conduce a señalar que en este territorio el *desarrollo económico* es posible pero incompleto por lo que procede realizar un examen más completo y desagregado que permita luchar firmemente contra la insuficiencia de ingreso, controlar las enfermedades, promover la educación y lograr la equidad de género así como el empoderamiento, la autonomía de las mujeres y sin desatender la asistencia o ayuda al desarrollo.

En conclusión, el abordaje de este apartado conduce a no desacreditar el concepto o formato de medición del crecimiento económico. De hacerlo, la propuesta inmediata consistiría en sustituirlo por los índices de desarrollo humano y mostrar que el

ingreso nacional bruto per cápita no es imprescindible para ilustrar las circunstancias de desarrollo de un país. Mas no ocurre así ya que todo indicador –sea éste económico, social, demográfico, INBpc, IDH, IDG, IPG, etcétera- constituye un instrumento básico que permite expresar y monitorear cambios de una variable en el tiempo. Sin embargo, vale tener en mente que los indicadores son elementos auxiliares necesarios pero no suficientes al pretender ilustrar las circunstancias reales de vida de las personas y las sociedades. Por ello, de ocurrir un incremento o tasa de variación positiva en términos estadísticos en una variable no significa necesariamente que tal incremento mejorará automáticamente el *desarrollo* o nivel de bienestar de una sociedad. De ser así, la discusión del bienestar, del desarrollo y sus problemáticas se asumirían asunto del pasado porque simplemente su análisis se habría agotado. Como no es así, procede cerrar estas líneas planteando que la búsqueda de los pilares y explicaciones del desarrollo continuará definiéndose hasta que frases como “Trabajemos por un mundo sin pobreza” se convierta en otra que proponga “Trabajemos por un mundo que administre sus riquezas y fortalezca las oportunidades y las potencialidades de las personas”. Lograr este cambio seguramente favorecerá conseguir logros en beneficio de las personas y de las naciones respaldando una ética a favor del desarrollo.

7. Conclusiones

Una definición de *desarrollo*, propuesta por Milú Vargas (2006), sugiere <<El *desarrollo* es un derecho humano inalienable que garantiza la plena realización de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Es más que el crecimiento económico, también es *desarrollo humano*, entendiendo como tal el que las personas puedan hacerse cargo de sus propios destinos y puedan realizar todas sus potencialidades. Va dirigido a satisfacer las necesidades fundamentales de las personas: alimento, vivienda, salud, educación, respeto a sus derechos humanos>>. El debate implícito en el significado del *desarrollo*, sobre el que posiblemente exista unanimidad es que este aspecto es un derecho. Un derecho que busca y debe garantizar su cumplimiento como el cumplimiento de otros derechos y libertades, a saber. Por ello, la necesidad de encontrar la fórmula precisa que rinda cuentas del funcionamiento de todo proceso multidimensional del *desarrollo* es una solicitud en permanente búsqueda. Es un hecho que el ingreso nacional bruto per cápita (o *PIBpc*) proporciona información útil que permite deducir/comparar diferencias y aproximaciones entre las naciones. Sin em-

bargo, su medición presenta problemas al no recoger todos los aspectos del *desarrollo*. La oportunidad de reflexionar la noción del *subdesarrollo* adjudicada a un país como México conduce a valorar las circunstancias de avances o retrocesos que le caracterizan de modo que las descripciones relativas y debates implícitos en esta tarea hagan posible distinguir sus potencialidades. Por ello, ha procedido idear otros mecanismos e indicadores como el índice de desarrollo humano, el índice de potenciación de género o el índice de desarrollo relativo al género, con el propósito de complementar la compleja naturaleza que tiene lugar en las sociedades. En este sentido, procede resolver si la idea de que el *desarrollo económico* es un proceso complejo que exige ir agrupando o ampliando el conjunto de variables que lo explican resulta útil o inútil toda vez que se tiende a sugerir que el *desarrollo* es un proceso simple y más local. O cuando se confirma, con el auxilio de la *teoría económica del desarrollo*, que entre más se estudia y comprende este proceso exige descartar variables que no lo explican por lo que es posible intuir que a menor número de variables o indicadores mayor es el número de explicaciones o rasgos universales de las sociedades. Tiene lógica que así suceda. En estos términos, independientemente del planteamiento o indicador aceptados, procede no olvidar que las interpretaciones del *desarrollo* habrá que considerarlas con cautela y desde posiciones objetivas. Ante ello, cabe resaltar que al ocurrir que determinado país presente índices de desarrollo humano alto, como el caso de México, no implica automáticamente afirmar que tal situación se refleje a través de circunstancias favorables para toda la población. Y tampoco significa que las mujeres sean privilegiadas del mismo modo por el proceso de *desarrollo* en ciertos aspectos respecto a los varones, ni viceversa. Si así ocurriera, los temas emergentes en la *Economía del desarrollo* y sus líneas de investigación habrían dejado de centrar su atención en preguntas que sugieren: ¿Qué características distinguen a una sociedad desarrollada de otra no desarrollada? ¿Qué factores separan a un país rico de un país pobre? O ¿Qué factores explican la convergencia o la divergencia entre las naciones? En su caso, estudios económicos contemporáneos o formulación de planes de desarrollo descartarían en sus propuestas analizar aspectos como ingreso nacional bruto, características demográficas, estructura ocupacional y productiva, migración de zonas rurales a zonas urbanas interurbanas e intraurbanas, distribución de la renta, peso de los diferentes sectores económicos en la renta nacional, problemas del desarrollo, desigualdad, pobreza, exclusión, enfermedades de transmisión sexual, reconstrucción, mejora de la calidad de vida, ayuda para el desarrollo, sostenibilidad del desarrollo, etcétera.

De esta manera, el propósito fundamental de las políticas de desarrollo y de desarrollo humano debe orientarse para lograr que la población en general, indepen-

dientemente de su edad y sexo, disfrute de un grado de bienestar adecuado. De cumplirse esta condición, los proyectos habrán de definirse en función de observar que el bienestar es un derecho elemental e inalienable que implica ofrecer a todas las personas las condiciones y garantías que les permitan disponer y disfrutar de las oportunidades, recursos y circunstancias a favor de su progreso. Por consiguiente, la tarea de recoger y analizar datos y desagregarlos por sexo, por entidad, por municipio, por localidad o en el nivel posible o deseado representa la oportunidad de suministrar información que contribuya al desarrollo de las naciones y los territorios sin menoscabar las relaciones de género pero permitiendo el diseño y operación con éxito de las políticas de intervención pública.

Referencias bibliográficas y documentales.

- Adelman, Irma (1984). *Teorías del desarrollo económico*. Fondo de cultura económica. Cuarta reimpresión. México-Buenos Aires.
- Adelman, Irma y Taft-Morris, Cynthia (1967). *Development History and its Implications for Development Theory: An Editorial*, Londres. Texto disponible en línea, <http://are.berkeley.edu>
- Banco Mundial (2001). Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- Benería, Lourdes (2005). *Género, desarrollo y globalización. Por una ciencia económica para todas las personas*, Editorial Hacer, Barcelona.
- Böserup, Ester (1993). *La mujer y el desarrollo económico*, Ediciones Minerva, España.
- Chihuahua, Enciclopedia de los municipios de México. 2009. Instituto nacional para el federalismo y el desarrollo municipal, gobierno del estado de Chihuahua. México. Texto en red: <http://www.inafed.gob.mx/work/templates/enciclo/Chihuahua/mpios/08019a.htm>
- Jacobsen, Joyce P. (2004). *The Economics of Gender*, Blackwell Publishing, United Kingdom.
- Benería, Lourdes (1995), "Toward a Greater Integration of Gender in Economics", en *World Development*, Vol. 23, No. 11, Pergamon, p. 1839-1850, Gran Bretaña.
- Carballo de la Riva, Martha (coord.) (2006). *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, Catarata, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense, Madrid.
- Vara, María J. (2006). "Mujeres y Desarrollo", en *Problemas Sociales de Género en el Mundo*

- Global, Violante Martínez (coord.), Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, pp. 161-206.
- Colonna d' Istria, Robert (1994). *Iniciación a la Economía*, Acento Editorial, España.
- CONAPO, Consejo Nacional de Población (2000). *Situación actual de la mujer en México. Diagnóstico sociodemográfico*, Rodolfo Tuirán y Elena Zuñiga (coord.), 59 p., México.
- Dirección General de la Mujer (2006). *La cuenta satélite del trabajo no remunerado en la comunidad de Madrid*. Trabajo de campo y codificación "Encuesta CSIC sobre trabajo no remunerado en la comunidad de Madrid 2005": Intercampo S.A. Dirección: María-Ángeles Durán Heras. Consejería de Empleo y Mujer. Comunidad de Madrid. España. Texto disponible en Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional. CINTERFOR, <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanis> y en Publicaciones de la Dirección General de la Mujer http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Publicaciones_FA&cid=1142310100275&idTema=1109265587163&language=es&pagename=ComunidadMadrid/Estructura&pid=1109181527641&segmento=1&sm=1
- Gutiérrez, Luis Enrique (2008). *Potencial de desarrollo y desequilibrio regional en Chihuahua*. Instituto Chihuahuense de la Cultura. Colección Solar. Ensayo. Chihuahua, México.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010), Censo de población y vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Estadísticas disponibles en <http://www.inegi.org.mx/>
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2005), Marco geoestadístico municipal, II Conteo de población y vivienda 2005, INEGI. MGM II conteo 2005, versión 1.0
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011). México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios. Estadísticas disponibles en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>
- INFOFORO, Portal de Información y Servicios de Habla Hispana (2010). Población mundial. Información demográfica por país. Estadísticas disponibles en www.inforo.com.ar
- Limas, Myrna (2007). *Desarrollo humano desde la perspectiva de género. El caso de las mujeres de Ciudad Juárez, México*. Tesis de doctorado. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, España.
- Parkin, Michael (2010). *Fundamentos de teoría económica*. Pearson Educación. México.
- Pedrero, Mercedes (2005). *Trabajo doméstico no remunerado en México*. Una estimación

- de su valor económico a través de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2002. Instituto Nacional de las Mujeres. México. Texto disponible en: <http://132.248.35.1/bibliovirtual/Libros/Pedrero>
- ECLAC, Comisión Económica para América Latina (2010). 8 Reunión Internacional Estadísticas sobre uso del tiempo y políticas públicas. Cuentas Satélite de producción de los hogares de México. (Documento en revisión). Versión preliminar. Valoración del trabajo doméstico no remunerado. Dirección de Cuentas Satélite. INEGI. CEPAL. INMUJERES. UNIFEM. Texto disponible en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/7/40297/P40297.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/tpl/imprimir.xslt>.
- INMUJERES, Instituto Nacional de las Mujeres (2005). *Trabajo doméstico no remunerado en México*. Instituto Nacional de las Mujeres en México. Texto disponible en www.cedoc.inmujeres.gob.mx.
- Picas, Joan (1999). "La construcción social del subdesarrollo y el discurso del desarrollo. Los límites del desarrollo" en *Modelos <<rotos>> y modelos <<por construir>> en América Latina y África*, Victor Bretón, Francisco García y Albert Roca (eds.), Editorial Icaria, Barcelona, p. 25-58.
- PNUD México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano. México 2002*, Luis F. López Calva y Rodolfo de la Torre (coords.), Mundi Prensa, 146 p., México.
- PNUD, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (2004). Informe sobre Desarrollo Humano 2004, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (2005). Informe sobre Desarrollo Humano 2005, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (2006). Informe sobre Desarrollo Humano 2006, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (2010). Informe sobre Desarrollo Humano 2010, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD, United Nations Development Programme (2006). Human Development Report, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- PNUD, United Nations Development Programme (2008). Human Development Report, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Naciones Unidas (2007). Centro de Información. México, Cuba y República Dominicana. *Informe sobre desarrollo humano-México 2006-2007: Migración y desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mundi-Prensa México. México.

- Texto disponible en <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2007/IDH/IDH%202006-2007.pdf>
- Rapley, John (2002). *Understanding Development. Theory and Practice in the Third World*. Second edition. Lynne Rienner Publishers. Boulder, London.
- Ray, Debraj (1998). *Economía del desarrollo*. Antoni Bosch Editor. España.
- Schiavo-Campo, Salvatore y Singer, Hans (1977). *Perspectivas de Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sen, Amartya (2001). *La desigualdad económica*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sen, Amartya y Anand, Sudhir (1994). "Human Development Index: Methodology and Measurement", en *Human Development Report Office Occasional Papers*, New York.
- Sen, Amartya y Bernardo Kliksberg (2007). *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo desarrollado*. Ediciones Deusto. Barcelona, España.
- Todaro, Michael P. y Stephen C. Smith (2009). *Economic Development*. Tenth edition. Pearson Addison Wesley. London.
- Vargas, Milú (2006). "Capítulo 1. El desarrollo como derecho humano y la equidad de género" en *Género y desarrollo. El camino hacia la igualdad*, Martha Carballo (coord.), Ed. Catarata, Madrid.
- Vázquez Barquero, Antonio (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antoni Bosch editor. España.
- Prontuario geoestadístico, Enero 2009. Centro de Información Económica y Social. Chihuahua, Gobierno del Estado. Secretaría de Desarrollo Industrial. www.chihuahua.com.mx
- Prontuario geoestadístico, Diciembre 2009. Centro de Información Económica y Social. Chihuahua, Gobierno del Estado. Secretaría de Desarrollo Industrial. www.chihuahua.com.mx
- Prontuario geoestadístico, Abril 2010. Centro de Información Económica y Social. Chihuahua, Gobierno del Estado. Secretaría de Desarrollo Industrial. www.chihuahua.com.mx
- World Bank (2010), GNI per capita, Atlas method (current US\$) Table, sitio web y estadísticas disponibles en <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD>
- Google (2010). Buscador. <http://google.com> en los sitios Mapas Chihuahua y Explorando México con direcciones electrónicas en www.losmejoresdestinos.com/mapa_mexico.gif y www.mexico-map.net/mapa_chihuahua_rutas.jpg

Apéndice**Tabla 1. Población e ingreso nacional bruto per cápita en 7 países seleccionados, 2005-2009.**

País	Población 2005	INBpc 2005	INBpc 2007	INBpc 2009	Tasa de variación 2005-2009
Alemania	83	35080	39460	42450	21.00
China	1313	1760	2490	3650	107.38
India	1134	750	990	1180	57.33
Estados Unidos	300	44620	46700	46360	3.89
México	103	8080	9400	8960	10.89
Japón	128	38940	37770	38080	-2.20
Brasil	187	3960	6100	8040	103.03

Notas: Población: cifra en millones. INBpc: Ingreso nacional bruto per cápita, cifra en dólares corrientes. El INBpc (o PIB per cápita) es el ingreso nacional bruto convertido a dólares de los Estados Unidos mediante el método Atlas del Banco Mundial, dividido por la población a mitad de año. La población está conformada por el número de habitantes o personas con características diversas, que comparten entre otras cosas el territorio, la historia, el idioma y algunas costumbres. En el caso de los dos países que registran los mínimos y mayores INBpc en 2009 según el Banco Mundial se sitúan Burundi, República Democrática del Congo en los países más pobres y Noruega y Luxemburgo en los países más ricos. Los INBpc correspondientes equivalen a Burundi: 150, República Democrática del Congo: 160, Noruega: 84640 y Luxemburgo: 76710 dólares anuales. En el caso de Liechtenstein la base disponible indica que el INBpc para 2008 es el dato más reciente. Tal indicador arroja una cifra de 113,210 dólares anuales, la más alta del total de registros. En cuanto a población los registros indican: Burundi: 8,691,005; República Democrática del Congo: 66,514,506; Noruega: 4,644,457; Luxemburgo: 486,006 y en el caso de Liechtenstein 34,498 personas. Datos para 2007 consultados en población mundial, información demográfica por país, Inforo. <http://www.inforo.com.ar> Portal de información y servicios de habla hispana.

Fuente: El Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD> INB per cápita, método Atlas (dólares corrientes) y II conteo de población y vivienda 2005 realizado por el INEGI-México. <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>.

Tabla 2. Índice de desarrollo humano y componentes para países seleccionados, 2010.

País	Valor del Índice de desarrollo humano, IDH	Esperanza de vida al nacer (años)	Años promedio de instrucción (años)	Años esperados de instrucción (años)	Ingreso nacional bruto per cápita (PPA en US\$ de 2008)	INBpc 2009, Banco mundial
Estados Unidos	0.902	79.6	12.4	15.7	47094	46360
Alemania	0.885	80.2	12.2	15.6	35308	42450
Japón	0.884	83.2	11.5	15.1	34692	38080
México	0.750	76.7	8.7	13.4	13971	8960
Brasil	0.699	72.9	7.2	13.0	13344	8040
China	0.663	73.5	7.5	11.4	7258	3650
India	0.519	64.4	4.4	10.3	3337	1180

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 2010. En el caso de los dos países que registran los mínimos y mayores INBpc en 2009 se sitúan Burundi, República Democrática del Congo, Noruega y Luxemburgo para los países más ricos. Los IDH [Esperanza de vida al nacer, años promedio de instrucción, años esperados de instrucción, INBpc (PPA en US\$2008)] correspondientes a los países con mayores y menores INBpc conforme al Banco Mundial especifican: Burundi: 0.282 [51.4, 2.7, 9.6, 402], República Democrática del Congo: 0.239 [48.0, 3.8, 7.8 y 291], Noruega: 0.938 [81, 12.6, 17.3, 58810] y Luxemburgo: 0.852 [79.9, 10.1, 13.3, 51109]. Y en el caso de Liechtenstein la base disponible indica que el IDH para 2010 es 0.891 [79.6, 10.3, 14.8, 81011].

En el caso de la columna INBpc 2009, la fuente de datos es el banco mundial. Referencias en tabla 1.

Tabla 3. Producto interno bruto nacional y estatal, 2005-2008: el caso de México y Chihuahua.

México	PIB nacional (INB)	Estado, Lugar a nivel nacional	PIB estatal (INB)
Total nacional 2005	9943.1	Chihuahua 2006, 5°.	372353
Total nacional 2006	7466	Chihuahua 2007, 11°.	348300
Total nacional 2007	10741.3	Chihuahua 2008, 12°.	367052
Total nacional 2008	11782.7	Variación 2006-2008	-5301
Variación 2005-2008	1839.6	Variación porcentual	-1.42

Nota: Nacional, cifras expresadas en miles de millones de pesos corrientes. Estado, cifras

expresadas en millones de pesos corrientes. La información proporcionada por el INEGI para el año 2009 indica que México contaba con una población de 107,431225 habitantes. En el caso del PIB (en US\$ a precios actuales) equivale a 874809,714.008 dólares. Para mayores detalles consultar www.inegi.org.mx

Fuente: Elaboración propia con base en Prontuario geoestadístico, Enero 2009; Diciembre 2009; Abril 2010. Centro de Información Económica y Social. Chihuahua, Gobierno del Estado. Secretaría de Desarrollo Industria. Prontuarios descargados de la página www.chihuahua.com.mx.

Tabla 4. Población, ingreso nacional bruto e ingreso nacional bruto per cápita en Chihuahua y México, 2001-2004

Caso	Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	Tasa de variación 2000-2004(%)
Chihuahua	INB	288506720	277827648	278490624	289598400	301539712	4.51
México	INB	6546179584	6544014336	6594370048	6685992960	6963981312	6.38
Chihuahua	Población	3046699	3093717	3138332	4210085	4263160	39.92
México	Población	98438553	99715512	100909383	101999560	103001871	4.63
Chihuahua	INBpc	94695	89804	88738	91073	93681	-1.07
México	INBpc	66500	65627	65349	65549	67610	1.66

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Informe sobre desarrollo humano, México 2006-2007

Tabla 5. PIBpc, IDH, IDG e IPG por entidad federativa en México, 2004.

Entidad	PIBpc 2004	IDH 2004	IDG2004	IPG 2004
Aguascalientes	81430	0.8271	0.8234	0.526
Baja California Norte	89206	0.8391	0.8325	0.4508
Baja California Sur	84363	0.8332	0.8278	0.7059
Campeche	114633	0.8263	0.8192	0.7087
Chiapas	27698	0.7185	0.6999	0.4589
Chihuahua	93681	0.834	0.8231	0.5789
Coahuila de Zaragoza	94511	0.8356	0.8281	0.4784
Colima	66102	0.8097	0.8038	0.5859
Distrito Federal	172720	0.8837	0.8802	0.7582
Durango	60919	0.8045	0.7936	0.4504
México	47821	0.7871	0.7806	0.4962

Continúa...

Entidad	PIBpc 2004	IDH 2004	IDG2004	IPG 2004
Guanajuato	50977	0.7782	0.7689	0.5753
Guerrero	37138	0.739	0.7288	0.5041
Hidalgo	38521	0.7645	0.7566	0.5546
Jalisco	65370	0.8056	0.7994	0.4992
Michoacan de Ocampo	38216	0.7575	0.7477	0.5168
Morelos	59791	0.8011	0.796	0.4557
Nayarit	39229	0.7749	0.7677	0.6039
Nuevo Leon	124391	0.8513	0.8455	0.6539
Oaxaca	29832	0.7336	0.7236	0.5978
Puebla	46174	0.7674	0.7599	0.5959
Queretaro de Arteaga	76337	0.8087	0.8025	0.548
Quintana Roo	105155	0.8296	0.8253	0.6798
San Luis Potosi	52129	0.785	0.7754	0.4885
Sinaloa	52747	0.7959	0.7902	0.4694
Sonora	78221	0.8253	0.8206	0.6249
Tabasco	43460	0.78	0.7697	0.5103
Tamaulipas	77608	0.8246	0.8172	0.495
Tlaxcala	37473	0.7746	0.7659	0.4761
Veracruz-Llave	40436	0.7573	0.7488	0.5984
Yucatan	54612	0.7831	0.7765	0.5575
Zacatecas	38023	0.772	0.7605	0.5796

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Informe sobre desarrollo humano, México 2006-2007



Resumen:

El presente artículo analiza el papel del sector microempresarial dentro de un enfoque de desarrollo local endógeno, y a los programas microfinancieros, concretamente los programas microcrediticios, como instrumentos que han surgido para dar solución a una de las principales problemáticas de las microempresas: el acceso a financiación. Inicialmente, el análisis se aborda desde una óptica teórica, para finalmente ahondar en la experiencia chilena, concretamente en la de la Región de La Araucanía, identificando el estado del sector microfinanciero, sus principales características y desafíos.

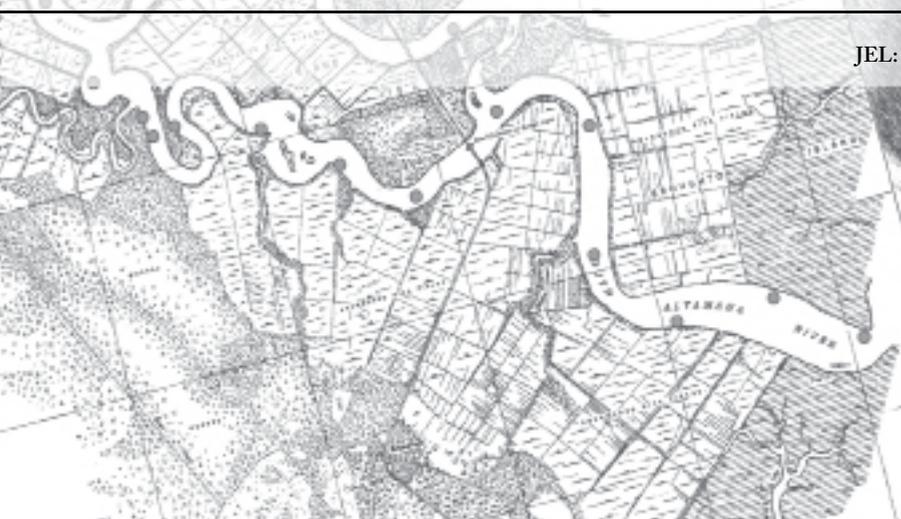
Palabras Clave: Desarrollo endógeno, desarrollo local, microempresas, microcréditos, Chile.

Abstract:

This paper analyzes the microentrepreneurs's role in the endogenous local development theory, and the microfinance services, particularly the microcredit, as an instrument that attempts to solve the access to financial services, which is one of the main microentrepreneurs's difficulties. In the first part of the paper, the analysis is tackled with a theoretical view, and finally it examines the state, main characteristics and challenges of the microfinance sector in the Chilean experience, specifically in La Araucanía.

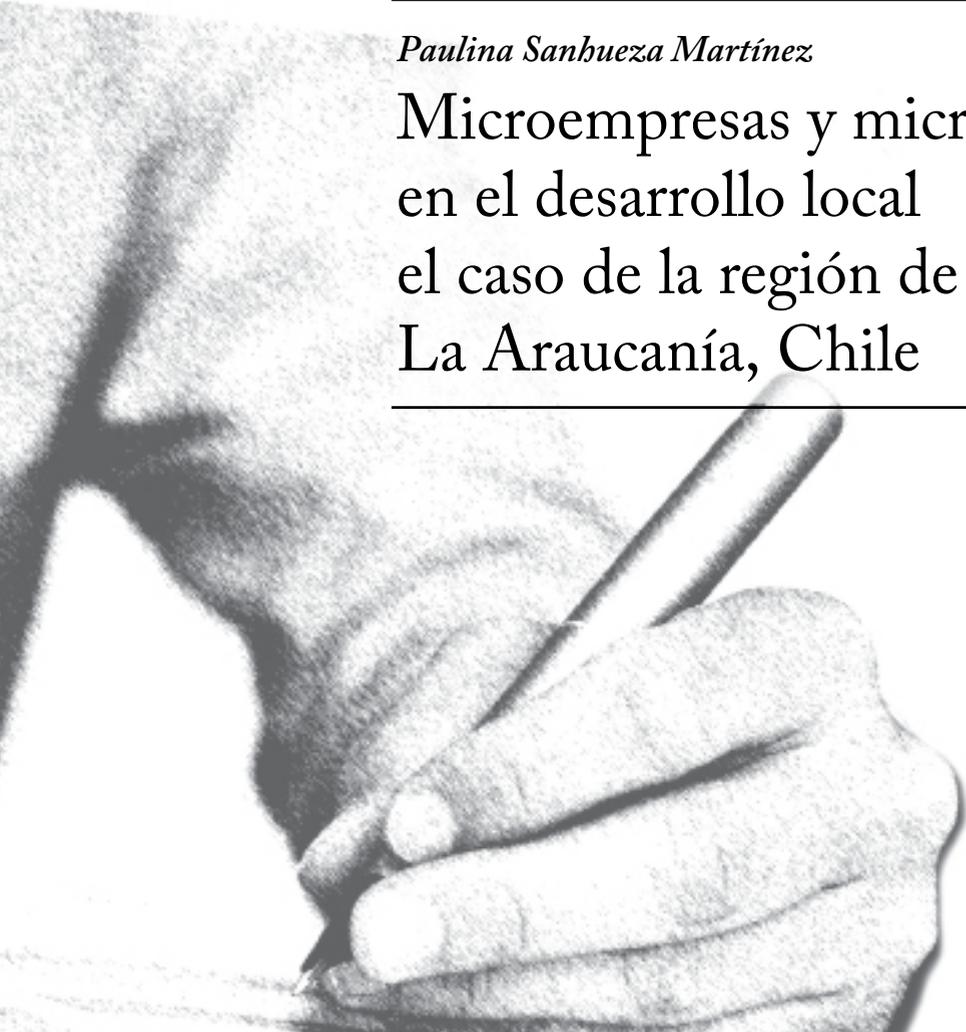
Key words: endogenous development, local development, small business, microcredit, Chile.

JEL: O16, O17, O18, G29.



Paulina Sanbueza Martínez

Microempresas y microfinanzas
en el desarrollo local
el caso de la región de
La Araucanía, Chile



1. Introducción

La cada vez mayor importancia que han ido adquiriendo las microempresas ha llevado a generar un creciente interés por estudiarlas de forma más profunda. Ante ello, se ha llegado al consenso de que dichas unidades económicas realizan un importante aporte a la producción, al ingreso y a los niveles de empleo de las economías, sobre todo de aquellos países en vías de desarrollo (BID, 2005; Torres, 2006), y por tanto son vistas como un medio a través del cual es posible conseguir objetivos del tipo económico y social. De forma cada vez más clara se observa que ellas son un elemento importante de desarrollo de las economías, lo cual ha conducido a su mayor inclusión en los enfoques locales de desarrollo, puesto que hoy en día, la creciente globalización ha mostrado que es necesaria la actuación de mercados locales más dinámicos, más flexibles y descentralizados. Tal tipo de respuesta la entrega un enfoque de desarrollo local endógeno, y por tanto, el apoyo a la microempresa debe ser incorporado dentro del mismo (Mataix, 2000; García, 2004).

Pero ¿cuál es el papel real que las microempresas desempeñan dentro de un enfoque de desarrollo local?, ¿cuáles son los principales problemas que enfrentan para crecer y desarrollarse?, ¿constituye la financiación una de sus principales problemáticas?, y ¿qué tipo de alternativas público/privadas se han abordado para dar solución a ello? Estas son algunas de las preguntas que intenta abordar este artículo, cuyo objetivo es situar a la microempresa dentro del enfoque de desarrollo local endógeno y comprender cómo las diversas acciones y políticas orientadas a fomentar el desarrollo y crecimiento de este sector a través de su microfinanciación ayudarían a conseguir un desarrollo local basado en la eficiencia, en la equidad y en la sostenibilidad.

Para ello inicialmente se determina el papel de la microempresa dentro de la estrategia de desarrollo local. Posteriormente, se aborda la problemática de acceso a recursos, y cómo las microfinanzas han surgido para dar respuesta a ello. Finalmente, se expone y desarrolla la experiencia chilena y de una de sus regiones, La Araucanía, en torno a dicha temática. Con ello se intentan dejar en evidencia los campos de acción en los que aun existen retos a superar.

2. Microempresas bajo un enfoque de desarrollo local endógeno

El proceso de desarrollo local endógeno identifica numerosos elementos que interactúan en un territorio, y a través de los cuales se intentan lograr los objetivos planteados en una estrategia de desarrollo local. Al respecto, resulta necesario enfatizar que bajo dicho enfoque la búsqueda del desarrollo económico, es una búsqueda, ante todo, del aumento del bienestar de los individuos. En concordancia con lo anterior, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2003) establece que el fin último del desarrollo es la mejora en la calidad de vida de las personas, y dicha mejora no sólo involucra aspectos económicos, a ello hay que agregar la mejora en las condiciones de salud y en la adquisición de capacidades y conocimientos (educación). Estos tres elementos, en conjunto con la cultura y la institucionalidad de cada país o territorio, son claves para el despegue y alcance de un desarrollo socioeconómico más alto. De igual forma, Madoery (2008) sostiene que ésta es una postura filosófica, ética, antes que económica, proveedora de un principio moral de entendimiento de la condición humana presentando una aproximación compleja al problema del desarrollo. Por su parte, Sen (2001) expresa que el desarrollo es más que el simple crecimiento e ingreso de una economía. Para él lo realmente importante son las capacidades de las personas y la forma en que pueden desarrollar dichas capacidades dados los recursos materiales, humanos y culturales del territorio. Por tanto, como sostiene Vázquez Barquero (2007a, 2007b), este enfoque del desarrollo sitúa a la persona en el centro de los procesos de transformación de la economía y la sociedad dejando de considerar como limitantes a la pobreza, o a la falta de recursos. Lo que realmente cuenta es la capacidad de los individuos: emprendedora, creativa, de ahorro e inversión. En este sentido, el autor concluye que “la capacidad creativa del ser humano es una condición necesaria para que un país o un territorio se desarrolle (...) la capacidad empresarial y organizativa es, por tanto, una forma de manifestación de la capacidad creadora de las personas que le permite producir algo nuevo y original en el entorno en el que vive” (Vázquez Barquero, 2007b: 47).

Se enfatiza en este punto porque muchas veces, el elemento más importante, es decir, la persona que trabaja, es olvidada o subvalorada a la hora de hablar de nuevas tecnologías y de nuevos sistemas de producción (Vereda del Abril, 1990). La visión que enfatiza en las personas y sus potencialidades, muchas veces tiende a no valorar las capacidades y fuerzas promotoras del desarrollo de los territorios, limitando con ello

la aparición de procesos de desarrollo económicos y sociales autosostenidos (Vázquez Barquero, 2007a, 2007b). Es decir: “un proceso de desarrollo integral debe buscar un desarrollo endógeno de recursos no sólo económicos, sino abiertos a una gama más amplia de posibilidades de incrementar el bienestar social, junto a una orientación equitativa, sustentable y participativa” (García Docampo, 2007: 32). En la práctica, el desarrollo económico exige un enfoque integrador de todos los aspectos relativos al desarrollo socioeconómico, desarrollo humano, desarrollo sostenible y desarrollo institucional, es decir, “las políticas sociales no pueden, por tanto, ser contempladas de forma ajena a las políticas de desarrollo económico” (Alburquerque, 2007a: 81).

Por tanto, todo proceso de desarrollo debe estar basado en tres pilares fundamentales: eficiencia (económico), equidad (social) y ecología (ambiental). Es en este sentido donde el enfoque de desarrollo local endógeno otorga una respuesta acorde a tales requerimientos puesto que “la filosofía del desarrollo local se basa en la consideración del binomio equidad-eficiencia como justificación fundamental, alejándose por lo tanto del simple productivismo. El principio de eficiencia es necesario para generar crecimiento, pero es el de equidad el que le permitirá, a largo plazo, reducir las diferencias territoriales” (Precedo y Míguez, 2007: 82), todo ello asentado en la sostenibilidad. Este nuevo enfoque considera que la mejora de la calidad de vida se enfoca desde una estrategia básica de promoción del desarrollo económico y empleo local, complementada con acciones centradas en grupos sociales con mayores dificultades de inserción social (Alburquerque, 2003). Ahora bien, la implementación de este desarrollo local integral, se lleva a cabo a través de una estrategia de desarrollo local, la cual especifica las acciones a implementar en cada territorio de acuerdo a sus propias características. Uno de los principales objetivos de dicha estrategia es la creación, el desarrollo de empresas y la formación de redes entre ellas (Vázquez Barquero, 2007a), puesto que al ser un enfoque alternativo al de las políticas asistenciales de superación de la pobreza, “busca generar un impacto en el empleo y en los ingresos mediante la mejora de la productividad y la competitividad de los diferentes sistemas productivos locales” (Alburquerque, 2007b: 95).

Es en este punto donde es necesario plantear cuál es la importancia de las microempresas en la consecución de este objetivo, y consecuentemente, cuál es su papel dentro de la estrategia de desarrollo local endógeno, y dentro de la estrategia de desarrollo, en general. ¿Es la microempresa un medio para la consecución de un desarrollo local eficiente, equitativo, y sustentable? En este sentido, es necesario plantear en qué parte del proceso de desarrollo local interviene esta unidad económica.

Al respecto, la microempresa constituye un actor fundamental del proceso de desarrollo local, perteneciente a la tipología de organismo privado, y engloba, principalmente, dos recursos para el desarrollo: económicos y humanos. El recurso económico implica su condición de actividad empresarial local; y el recurso humano abarca las capacidades y potencialidades de sus propietarios, es decir, la condición del recurso humano como empresario innovador. De forma adicional, esta unidad económica destaca dentro de uno de los principales mecanismos o fuerzas del desarrollo, es decir, de la organización flexible de la producción¹, fuerza enfocada a la consecución de redes eficientes de empresas, no sólo de gran tamaño, sino también entre las micro y pequeñas empresas.

Por tanto, su presencia dentro de este mecanismo potenciador del desarrollo; su papel como actor económico protagonista del desarrollo; y su manejo directo sobre dos de los recursos para el desarrollo² planteados anteriormente, hacen de la microempresa una unidad económica trascendental en el proceso de desarrollo local, y por ende, uno de los puntos focales de actuación de la estrategia de desarrollo local. Específicamente, su capacidad emprendedora, forma parte del denominado Software del desarrollo³, y por ello, el fomento de las microempresas locales y la capacitación de los recursos humanos son elementos básicos que definen las iniciativas de desarrollo económico local (Alburquerque, 2007a).

El que la mayoría del tejido empresarial en los sistemas locales esté compuesto por microempresas y pequeñas empresas (Alburquerque, 2003) es un primer indicador de la importancia de este actor en los territorios. Adicional a ello, Vereda del Abril (1990) sostiene que las microempresas son importantes para el desarrollo porque generan puestos de trabajo, se constituyen en base a ahorros familiares, favorecen la rentabilidad de la producción, son fuentes de innovación de trabajos e investigación aplicada, facilitan la diversidad económica antimonopolística, ofrecen rápida toma de decisiones y flexibilidad, forman nuevos empresarios, facilitan la descentralización económica, usan factores y recursos naturales a nivel territorial, aumentan la productividad y el ingreso

1 Adicionalmente a este mecanismo o fuerza potenciadora del desarrollo local endógeno, se distinguen otras tres: difusión de la innovación y el conocimiento, desarrollo policéntrico del territorio, y cambio y adaptación de las instituciones (Vázquez Barquero, 2005).

2 Los cinco recursos identificados como elementos relevantes en el desarrollo local son: recursos humanos, recursos físicos, recursos económicos-financieros, recursos humanos y recursos socioculturales (ILPES, 1998; Alburquerque, 2002).

3 En términos generales, el Software del sistema está referido a las acciones de carácter inmaterial que inciden en los aspectos cualitativos del desarrollo (Vázquez Barquero, 1993, 1999)

nacional extendiéndolo a la mayoría de la sociedad y permiten la formación desde abajo de una sociedad más solidaria.

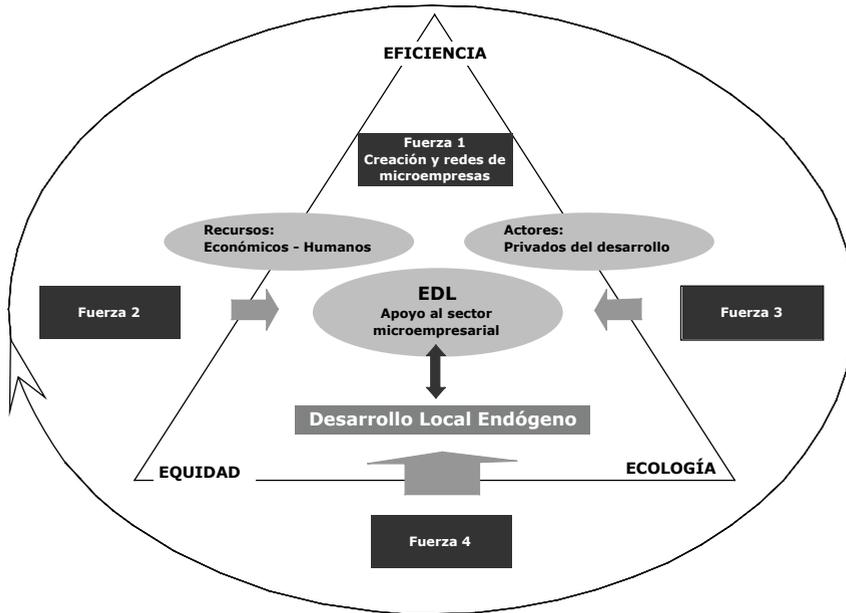
Concretamente, es posible establecer que las microempresas:

- Son vehículos que ayudan a la consecución del objetivo de eficiencia puesto que realizan una contribución importante a la producción, al empleo y al ingreso nacional (BID, 2005). El generar unidades económicas innovadoras y eficientes, que sean generadoras de empleo ayuda a alcanzar mayor competitividad y eficiencia local.
- Son vehículos que ayudan a la consecución del objetivo de equidad porque muchas veces son la alternativa para que las familias de escasos recursos puedan escapar de la pobreza por medio de actividades productivas regidas por las fuerzas del mercado, además de promocionar el talento, la fortaleza y flexibilidad empresarial (BID, 2005). De forma adicional al ser las mujeres un grupo importante dentro del colectivo de microempresas (Alburquerque, 2007a), es una herramienta potencial para solucionar el problema de la diferencia de género.
- Son vehículos que podrían ayudar a la consecución del objetivo de sostenibilidad si las acciones encaminadas a su creación, desarrollo, y fortalecimiento fomentan actividades eficientes, conscientes, responsables y respetuosas con el medioambiente.

En este sentido, las políticas de desarrollo local deben generar el ambiente propicio para que dichas capacidades empresariales locales se desarrollen, cuando ya existan, o sean creadas, cuando constituyan un recurso potencial aun sin explotar, puesto que la base del desarrollo económico local incluye tanto los recursos reales, como los potenciales (Alburquerque, 2007a). Por ello, es importante observar a las microempresas dentro de un enfoque integral de desarrollo local, estudiando sus principales problemáticas y evaluando si las herramientas e instrumentos que son implementados para desarrollarlas son adecuados y eficientes. Cualquier instrumento de apoyo a estas unidades económicas, por tanto, ya no constituye simplemente un instrumento social para individuos pobres o de escasos recursos, sino que además, forma parte de acciones de fomento productivo, y por tanto generadoras de desarrollo local en un territorio.

El Gráfico 1 esquematiza el papel de las microempresas dentro del proceso de desarrollo local, como actor gestor de recursos (económicos y humanos), como fuerza del desarrollo y como objeto de acciones de la estrategia de desarrollo local. En términos generales, esta gráfica muestra en qué etapas del proceso destaca el papel de la microempresa.

Gráfico 1. Las microempresas dentro del proceso generador de desarrollo local endógeno.



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, se observa su intervención directa en una de las cuatro fuerzas del desarrollo, vía generación de redes de empresas, ya que como se planteó anteriormente, este espacio no sólo está reservado para las empresas de mayor tamaño. Las microempresas, numerosas en los circuitos locales forman parte también de esta fuerza potenciadora del desarrollo. En segundo lugar, se observa que estas microunidades económicas son actores privados del territorio, que de forma directa constituyen un recurso económico y poseen recursos humanos que están llamados a ser protagonistas de los procesos locales.

Por tanto, una estrategia de desarrollo local orientada al fomento, desarrollo y fortalecimiento de estas unidades microempresariales debe considerar todas las facetas que ellas constituyen dentro del proceso de desarrollo local endógeno. Teniendo en cuenta esto, será posible orientar la estrategia a la consecución de un mayor desarrollo

local dentro de un triángulo de eficiencia, equidad y ecología. Adicionalmente, al ser un proceso dinámico, el logro de mayores niveles de desarrollo generará cambios dentro del mismo proceso que influirán en las nuevas acciones que deban emprenderse, ya sea para complementar las anteriores o corregirlas.

3. Las problemática de financiación de las microempresas: el aporte de las microfinanzas

Las microempresas tienen, además de los problemas de toda pequeña empresa, otros que le son propios producto ya sea de la informalidad que presentan muchas de ellas, o de sus capacidades endógenas, o de las condiciones del entorno e institucionales que les afectan en mayor grado que a las grandes empresas (Vereda del Abril, 2001). Dada su pequeña escala de funcionamiento, en general su nivel tecnológico es bajo, carecen de recursos lo cual no les permite llevar a cabo inversiones, y el acceso a los recursos financieros formales es muy difícil (Foschiatto y Stumpo, 2006). Así, para Zevallos (2003) las principales áreas y la problemática asociada a las microempresas se resumen en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Problemática de las microempresas por áreas.

Area	Problemática
Finanzas	Escaso acceso al sistema financiero formal
Tecnología e información	Ausencia de tecnología adecuada y escasez de información sobre oferta, demanda, entre otros
Comercialización	Asimetría entre pequeñas y grandes empresas
Estructura regulatoria y competencia	Prácticas asimétricas relativas a clientes y corrupción
Organización y cooperación	Poder de mercado de las grandes empresas genera asimetría, y ausencia de organización de microempresas
Recursos humanos	Servicios de capacitación inadecuados y falta de trabajadores cualificados

Fuente: Elaboración propia a partir de Zevallos (2003)

Se ha reconocido por diversos autores (De Asís, 2000; García, 2004; Foschiatto y Stumpo, 2006; Lacalle, 2008) que una de las principales problemáticas que ha debido enfrentar la microempresa es la referente al acceso a financiación para llevar a cabo su capacidad innovadora (productos o servicios financieros), y debido a que la mayoría del tejido empresarial en los sistemas locales está compuesto por microempresas, es importante en términos de desarrollo local asegurar el acceso a financiación a estas unidades productivas, sobre todo para las operaciones a medio y largo plazo, así como el asesoramiento financiero para la elaboración de los proyectos de inversión. En este sentido, es importante el protagonismo activo de las entidades financieras locales o regionales, ya que dotar de una oferta de servicios financieros que apoyen el desarrollo y fortalecimiento de la producción, es fundamental en la construcción de entornos innovadores territoriales (Alburquerque, 2003, 2007a). La financiación de iniciativas empresariales es un factor central en una estrategia de desarrollo local, pero tales necesidades de financiación son muy diversas dependiendo del tipo de empresas, de su actividad y del ciclo de vida en el que se encuentren.

Bajo la perspectiva anterior, la Comisión Europea (2003) en una publicación sobre financiación para el desarrollo local, expone un enfoque a través del cual da a conocer una nueva generación de instrumentos financieros originados durante los últimos 25 años, más acordes con demandas sociales, medioambientales, culturales y educativas, que centran su atención en las personas y en la naturaleza. Estos nuevos instrumentos han sido otorgados por organizaciones que ayudan a colectivos que la banca tradicional y el estado asistencial, han tendido a excluir. Dentro de ellas destacan entidades microfinancieras que ayudan a personas a crear sus propias empresas; fondos comunitarios y cooperativas de crédito de ayuda a la economía local; fondos de garantía común que ayudan a pequeñas empresas a acceder a los préstamos de los bancos tradicionales; banca ética de apoyo a negocios democráticos y participativos (cooperativas, empresas sin ánimo de lucro, empresas sociales y de servicios a la comunidad); eco-bancos que apoyan pequeños proyectos en el sector medioambiental emergente; y organizaciones de préstamo de lucha contra la exclusión social otorgando préstamos a mujeres, jóvenes, desempleados, entre otros, para que pongan en marcha una actividad económica propia. El trabajo pone énfasis en la relación que estas organizaciones de microfinanciación tienen con la Estrategia Europea de Empleo. Específicamente señala que la microfinanciación ayuda a contribuir a tres de los cuatro pilares que plantea alcanzar dicha Estrategia:

empleabilidad, creación de empresas e igualdad de oportunidades⁴, y en este sentido la Comisión Europea reconoce la importancia de fomentar nuevos instrumentos financieros, sobre todo de cara al apoyo de las empresas más pequeñas. Estos instrumentos propios de microfinanciación local se muestran en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Instrumentos de microfinanciación al desarrollo local.

Categoría	Instrumento
Préstamos a la empresa	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Préstamo público y programa de subvenciones ✓ Financiación pública y sistema de garantía ✓ Banca tradicional ✓ Intermediarios especialistas (pequeñas empresas de préstamo, microcrédito e inversiones en capital)
Financiación especializada	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Préstamos a la economía social ✓ Financiación a la vivienda ✓ Financiación a particulares ✓ Sistemas de financiación complementarios
Servicios de financiación integrados para la economía local	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cooperativas de crédito y préstamo ✓ Bancos (o fondos) de desarrollo local ✓ Fondos regionales de capital riesgo

Fuente: Comisión Europea (2003)

Dentro de este enfoque relativamente nuevo se incorpora a la microempresa, y concretamente a su financiación, como una herramienta potencial de desarrollo local bajo un contexto en el que se reconoce la dificultad que estas unidades productivas han tenido en torno al acceso a servicios financieros, y la necesidad de crear políticas e instrumentos de financiación a los cuales puedan acceder, ya que la banca formal ha tendido a excluirlas producto del mayor riesgo que ellas representan (García, 2004). Las necesidades financieras de la microempresa distan mucho de las que puede tener una mediana o gran empresa, y dependiendo de si se encuentra en una etapa de creación o de madurez, sus requerimientos también serán diferentes. Todo microempresario tiene necesidad de servicios financieros, y es este, concretamente, uno de los principales pro-

4 El cuarto pilar corresponde a "adaptabilidad".

blemas que enfrenta. La carencia de estos recursos puede obstaculizar gravemente su creación o desarrollo, y con ello, el desarrollo local de un territorio, dada la capacidad que ellas tienen para generar empleo e ingresos (Zevallos, 2003).

En la actualidad se reconoce que existe una gama amplia de productos o servicios microfinancieros demandados por las microempresas, tales como crédito, ahorro, seguros, transferencias monetarias (Martín, 2007). Entre ellos, destaca desde hace años la actuación de un instrumento novedoso, considerado potencialmente capaz de acceder a diferentes sectores y actividades, y de metodología flexible con facilidad para ofrecer apoyo incluso a los sectores más excluidos: el microcrédito. Este se ha constituido en uno de los principales instrumentos que forman parte de la cartera ofertada de programas microfinancieros (Rosenberg, 2010). Por tanto, teniendo en cuenta que en la actualidad hay un creciente consenso en reconocer a las microfinanzas como un potencial instrumento para promover el desarrollo local, el presente artículo centra su análisis en uno de sus componentes, el microcrédito, producto de su mayor difusión y oferta a nivel mundial, analizando el aporte que principalmente éste genera al territorio, sin desconocer la complementariedad que tiene con el resto de servicios financieros.

Tal como ya reconocían algunos autores, las experiencias a nivel nacional y local han dado paso a la introducción del microcrédito en las estrategias que intentan dinamizar los tejidos productivos locales (Foschiatto y Stumpo, 2006). Específicamente, la inclusión de microcréditos en los planes de desarrollo local pueden aportar a una mayor inclusión de jóvenes y desempleados en el mercado laboral, a un mayor espíritu y cultura empresarial, al acceso igualitario a actividades empresariales entre hombres y mujeres, a una mayor integración social de los grupos marginados, al desarrollo de los mercados locales y su capital, y a crear sectores nuevos a través del fomento de actividades con potencial de desarrollo (Comisión Europea, 2003). Adicional a ello, los microcréditos surgen como una oportunidad de hacer la globalización más solidaria, a través del enlace entre el mundo financiero de los países o sectores más ricos de un país como proveedores de fondos, y concederlos a quienes luchan por reducir la pobreza y a los emprendedores de microempresas (Vereda del Abril, 2001).

4. Limitaciones y desafíos de la microfinanciación

No cabe duda que el aporte de las actividades microfinancieras puede desembocar en la mejora de aspectos tanto económicos, como sociales del territorio, sin embargo, las microfinanzas de forma general, y el microcrédito de forma particular, no pueden ser vistos como la solución única y absoluta a los problemas de desarrollo. Por sí sola la microfinanciación no resuelve problemas de educación, de salud o infraestructuras, ni crea oportunidades económicas, productivas o comerciales donde no existen, ni genera empresarios donde los individuos no poseen ni motivación ni capacidades. En este sentido es posible clasificar en dos aspectos las limitaciones de las microfinanzas: el primero relacionado con las características sociales y económicas del territorio, y otro relacionado con la necesidad de integrar los servicios estrictamente financieros con otro tipo de acciones destinadas a solucionar los principales problemas de la microempresa (Foschiatto y Stumpo, 2006).

Es necesario tener claro que las dificultades para progresar en condiciones de pobreza no pueden subestimarse, ellas son grandes, y por tanto, tener éxito en los emprendimientos y poder devolver, por ejemplo, recursos solicitados requiere sacrificio y esfuerzo por parte de los individuos beneficiarios. Por ello cuando las condiciones impiden el desarrollo de la actividad económica, se genera un mayor grado de endeudamiento y agravamiento de la pobreza. En este contexto específico, el microcrédito puede ser inapropiado cuando las condiciones plantean graves problemas para el reembolso de los préstamos (Naciones Unidas, 2005). Por ello, la entrega de servicios microfinancieros debe ser aplicada con mucho cuidado y debe ser evitada en zonas con extremas dificultades. Berezo (2005) no recomienda su aplicación en zonas azotadas por el VIH/SIDA, zonas con población dispersa, zonas dependientes de una única actividad productiva, en poblaciones con elevados grados de movilidad, en previsión de futuras crisis, en ausencia de orden público y marco legal inapropiado y cuando hay ausencia de capital social y cohesión comunitaria. Los servicios financieros (cualquiera que éstos sean) facilitan la acción de las fuerzas que promueven el crecimiento, pero sólo cuando existen oportunidades (González-Vega, 1994). Adicional a ello, es necesario clarificar, que ninguna institución por sí sola, ni ninguna metodología por sí sola puede resolver todos los obstáculos para el desarrollo de las microempresas, pero usando las ventajas comparativas de los distintos protagonistas se puede aumentar la eficacia de las microfinanzas (Gulli, 1999). Finalmente las instituciones microfinancieras no pueden ser vistas sólo desde una óptica de dependencia financiera, puesto que al no buscar autosuficiencia financiera se convierten

en donaciones o en ayuda oficial al desarrollo, que si bien poseen su lugar en la teoría del desarrollo, no deben caracterizar a este tipo de instituciones (Naciones Unidas, 1998).

Por tanto, el potencial de desarrollo de las microfinanzas será muy importante, siempre que esté inserto dentro de acciones y estrategias de desarrollo de la localidad. Sólo incluida dentro de un marco de estrategias más amplias puede cumplir un papel de impacto positivo social y económico (Bercovich, 2004).

5. Las microempresas en Chile y La Región de La Araucanía⁵

A nivel internacional la definición de empresas según tamaño difiere de acuerdo al criterio que se aplique. En Chile, concretamente, el Ministerio de Economía y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) han priorizado la variable “ventas netas” como criterio de estratificación. Así, las microempresas son definidas como “aquellas unidades económicas formales con menos de 2.400 Unidades de Fomento (UF⁶) de ventas netas anuales”. El Cuadro 3 señala la clasificación de las empresas según su tamaño, de acuerdo a las ventas anuales⁷.

Cuadro 3. Estratos de tamaño clasificados por nivel de ventas anuales
Clasificación oficial, Chile.

Estrato	Desde (En Uf)	Hasta (En Uf)
Microempresa	0,1	2.400
Pequeña Empresa	Más de 2.400	25.000
Mediana Empresa	Más de 25.000	100.000
Gran Empresa	Más de 100.000	

Fuente: Román (2003)

5 El territorio chileno se divide en 15 regiones. La Región de La Araucanía se localiza en el sur del país, aproximadamente a 667 km de la ciudad de Santiago, capital nacional. Su organización administrativa está conformada por las provincias de Cautín y Malleco, las cuales en conjunto agrupan a 32 comunas, con una superficie de 31.858 km², cuya capital es la ciudad de Temuco (INE, 2008, 2009).

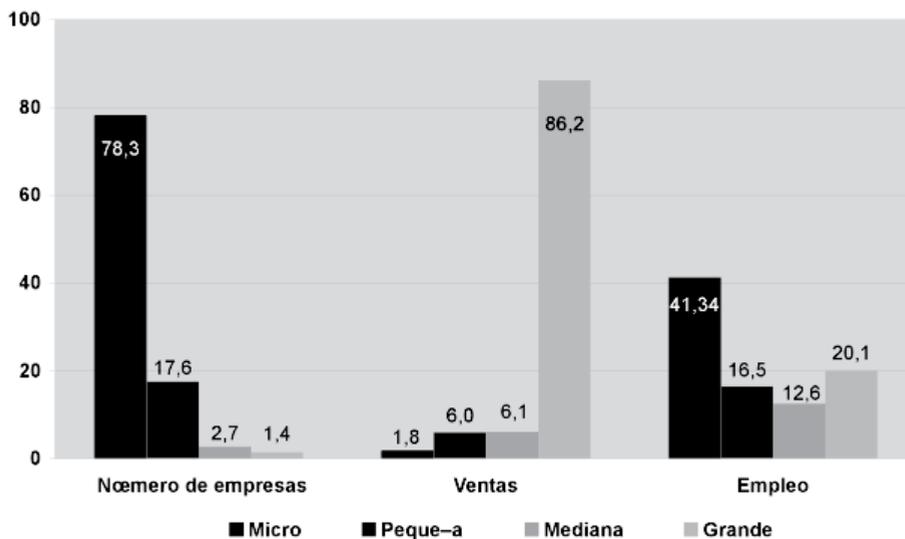
6 La Unidad de Fomento (UF) es una unidad monetaria utilizada en Chile desde fines de los años 70 con el fin de indexar valores nominales. Desde agosto de 1977 su valor es estimado diariamente por la autoridad a partir de la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Su valor al 31/01/2011 corresponde a 21.477 pesos chilenos, equivalentes a 32,7 euros; 44,44 dólares (según tipos de cambio respectivos al 31/01/2011) (Banco Central de Chile, 2011).

7 Estas ventas promedio están registradas en Unidades de Fomento (UF). La información de ventas en Chile es obtenida con la información del Servicio de Impuestos Internos (SII) sobre el número de empresas y ventas obtenidas de las declaraciones de Impuestos al Valor Agregado (IVA).

Diversos estudios (Chile Emprende, 2005; Benavente, 2008; Benavente y Külzer, 2008; SERCOTEC y OIT, 2010) dan cuenta de la realidad de la microempresa nacional. Concretamente, estos señalan que el conjunto microempresarial a nivel nacional constituye el 78,3% de las unidades económicas formales, aumentando su participación en el número total de empresas a lo largo del periodo 1998-2008 como resultado de un proceso de deterioro del nivel de ventas de las empresas de menor tamaño, sin embargo su tasa de crecimiento numérico ha ido erosionándose lentamente como consecuencia de las dificultades para defender cifras de negocios que les permitan mantenerse como empresas viables. Al mismo tiempo, dichas microempresas sólo explican cerca del 1,8% de las ventas totales de la economía, y generan más del 40% del empleo privado. Sectorialmente están extremadamente concentradas, con mayor presencia en aquellos sectores con reducidas barreras de acceso, y uso intensivo en recursos humanos de bajo nivel de cualificación: comercio, servicios, transporte y agricultura. Adicionalmente, su distribución regional es extremadamente concentrada, siguiendo muy de cerca los patrones nacionales de concentración territorial.

El Gráfico 2 muestra al sector microempresarial en comparación a las empresas de mayor tamaño (pequeñas, medianas y grandes empresas), en términos de número de empresas, ventas y empleo.

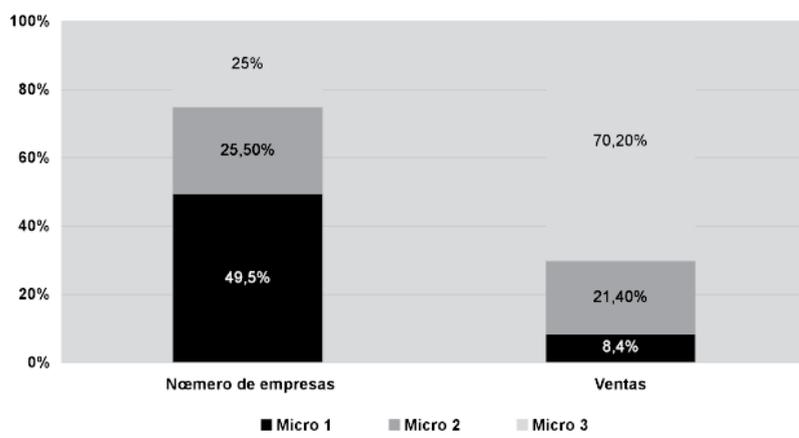
Gráfico 2. Número, ventas y empleo según tamaño de empresas Chile. Año 2008 (en porcentajes).



Fuente: Elaboración propia a partir de SERCOTEC y OIT (2010)

Específicamente, la Región de La Araucanía ocupa uno de los lugares más bajos a nivel nacional en cuanto a participación regional en número de microempresas, con un indicador de 36 microempresas por cada mil habitantes, situándola bajo el promedio nacional (41 microempresas). Sin embargo, ello no reduce el importante papel que a nivel interno desarrollan estas unidades productivas. Concretamente, el escenario microempresarial de la región se caracteriza por la existencia de una gran cantidad de microempresas (84,1% del total de empresas formales de la región) siguiendo de manera similar la tendencia nacional, pero caracterizándose por una débil estructura y sustentabilidad económica. Al mismo tiempo presentan una baja participación dentro de las ventas totales (9,3% de las ventas de la región), y a diferencia de la gran empresa, el bajo monto en ventas que generan debe ser repartido entre una gran cantidad de unidades económicas. Lo anterior es aun más notable al segmentarlas en subtramos, donde se observa que la mayoría de ellas pertenecen al primer subtramo (aquellas correspondientes a un nivel de subsistencia), sin embargo las correspondientes al tercer subtramo (más desarrolladas y estables) poseen una participación mayor en ventas (Gráfico 3). Por su parte, las principales actividades económicas en las cuales están concentradas son actividades de comercio y hotelería (43,5%); agricultura y pesca (17,3%); y servicios (15,9%).

Gráfico 3. Distribución del número y de las ventas de microempresas formales según subtramos (*). Región de La Araucanía. Año 2008.



(*) Micro 1: ventas anuales de 0,1 hasta 200 UF; Micro 2: ventas anuales de 200,1 hasta 600 UF; Micro 3: ventas anuales de 600,1 hasta 2400 UF.

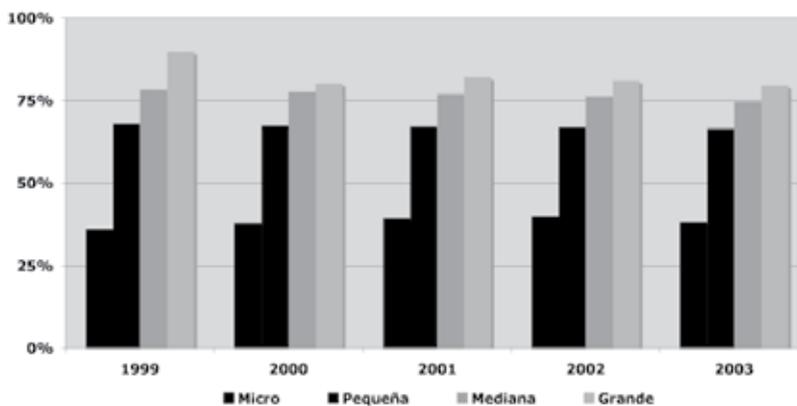
Fuente: Elaboración propia a partir de SERCOTEC y OIT (2010)

5.1. La problemática de acceso a financiación y el apoyo crediticio: la estrategia de microfinanciación

El mayor conocimiento generado acerca de la microempresa nacional y regional ha permitido identificar de forma más específica las diversas problemáticas que enfrenta este sector, destacando entre ellas el acceso a financiación.

Uno de los estudios que deja en evidencia dicha problemática es el de Chile Emprende (2005) en el cual se presenta una comparativa entre los diferentes tamaños de empresas (micro, pequeña, mediana y grande) en cuanto al acceso al crédito otorgado por el sistema financiero. Es así, que se distingue claramente que el acceso crece a medida que crece el tamaño de la empresa, y por tanto, es la microempresa quién presenta la participación más baja, situación permanente a lo largo del periodo analizado (Gráfico 4).

Gráfico 4. Empresas formales con acceso al crédito del sistema financiero Chile. Periodo 1999-2003.



Fuente: Elaboración propia a partir de Chile Emprende (2005)

Por su parte, en la Encuesta de Microemprendimiento (EME) del Observatorio de Empresas del Ministerio de Economía, publicada durante el año 2009 (uno de los esfuerzos más actuales por intentar generar conocimiento de mayor profundidad sobre el sector microempresarial nacional) señala que un 38% de los microemprendedores encuestados reconoce a la falta de financiación como el aspecto más relevante que con-

diciona el crecimiento de su empresa. En su mayoría los microemprendimientos son financiados con ahorros familiares (69%) y sólo un pequeño porcentaje reconoce financiarlo con fondos obtenidos de la banca comercial (5%). Adicionalmente, la encuesta arrojó correlaciones entre las ganancias de los microempresarios y el acceso al sistema financiero (Puentes, 2009), destacando con ello la importancia de facilitar el acceso de estas unidades económicas a una oportuna financiación.

Como respuesta a esta situación, según Herrera (2003), el apoyo crediticio hacia el sector microempresarial chileno ha presentado características diferentes según el periodo analizado. Así, a fines de los años 80 se aplicó una política principalmente subsidiaria hacia sectores considerados de extrema pobreza; en la década de los 90 las microempresas pasan a ser consideradas como agentes económicos empresariales y el crédito pasa a ser el eje central de las políticas de apoyo al sector; a partir del 2001 se privilegia una política de acceso al crédito a través de la banca formal, y en la actualidad existen diversas entidades públicas con labor propia de instituciones financieras de desarrollo: BancoEstado, Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) (Rivas, 2004). Por tanto, y según señala SERCOTEC y OIT (2010), se han ido desarrollando una amplia gama de instrumentos complementarios a través de diversos programas y distintas metodologías, cuyo fin ha sido gestionar de mejor forma el riego y reducir los costos de transacción.

Así, tanto el sector público, haciendo más atractivo para las instituciones privadas el negocio de la atención crediticia a la microempresa; y la propia necesidad del sector privado de diversificar mercados y aprovechar la potencialidad de mercados no atendidos, ha hecho que haya evolucionado de tal manera que dentro de sus servicios se encuentra la atención de microempresarios. Es por ello que Román (2003) establece que: “Chile a diferencia de otros países de la región, ha concentrado su esfuerzo institucional en pro de un mayor acceso al crédito de sus microempresas, en la intervención de la gran banca comercial en dicha tarea. Sin embargo, esa intervención ha sido realizada por la banca a través de empresas filiales, o plataformas especializadas, que poseen bastante independencia de sus casas matrices” (p. 51).

Los hechos previos determinaron el desarrollo de los microcréditos a microempresarios, los cuales han sido implementados por una cantidad creciente de instituciones con aplicación de estrategias diversificadas, evolucionando en el alcance y en la profundidad de ellos en la economía. Por tanto, hoy se cuenta con la presencia de un conjunto de instituciones que se han abierto a la atención microfinanciera hacia el sec-

tor microempresarial: la banca, las cooperativas de ahorro y crédito y diversas ONG, apoyadas por los diversos programas de las instituciones públicas (CL Group, 2009).

No cabe duda que el comportamiento de la actividad microfinanciera nacional en las últimas décadas ha experimentado cambios sustanciales. Los hechos principales son la activa participación del Estado en la implementación de programas de fomento, la incorporación de intermediarios financieros a la oferta de microcréditos, el aumento en la escala de operación y la diversificación de la línea de productos. Inicialmente el crédito era el principal producto ofrecido, sin embargo en la actualidad existe una amplia gama de productos y servicios, incluyendo productos de ahorro, administración de efectivo, medios de pago, seguros, capacitación, asesorías, entre otros, los cuales varían según sea la institución oferente (Morales y Yáñez, 2007).

Los estudios de Morales y Yáñez (2007) y CL Group (2009) permiten dimensionar el tamaño y algunas de las principales características en la atención microcrediticia llevada a cabo por diversas instituciones microfinancieras en Chile. Se observa así que la cartera de microempresas atendida por la banca y por las cooperativas de ahorro y crédito se ha expandido considerablemente en los últimos años; en cuanto al tamaño de la cartera de microcréditos para el año 2007 se identifica que un 85,3% del mercado corresponde a la banca, un 11,3% a INDAP, un 2,9% a instituciones no bancarias de tamaño mediano, un 0,5% a instituciones no bancarias pequeñas, y un 0,01% a instituciones no bancarias muy pequeñas; en cuanto a la distribución de clientes un 69,7% corresponde a la banca, un 15,25% a INDAP, un 13,63% a instituciones no bancarias medianas, un 0,81% a instituciones no bancarias pequeñas, y 0,61% a instituciones no bancarias muy pequeñas; la participación de las microempresas informales dentro de la cartera de los intermediarios microfinancieros especializados es relevante; del total de deudores, formales e informales, un 72% corresponde a deudores bancarios y el 28% restante a deudores no bancarios; existe una estrecha relación entre el tamaño de la microempresa y el índice de cartera vencida de las instituciones microfinancieras (concretamente, existe una correlación negativa entre ambas, es decir, la cartera vencida de las instituciones microfinancieras es mayor, a menor tamaño de la microempresa); la mayoría de las operaciones opera con tipos de interés inferiores al interés corriente y por debajo de la Tasa Máxima Convencional.

De acuerdo a lo anterior, no cabe duda que ha existido un crecimiento notable de este mercado y que la atención microcrediticia se ha ampliado notablemente en comparación a décadas previas. Sin embargo, a pesar del notable desarrollo microfinanciero chileno,

comparativamente el país se ubica en un lugar intermedio en cuanto al desarrollo de las microfinanzas, siendo superado por países como Bolivia y Perú, considerados países modelos en materia microfinanciera. De forma concreta, y de acuerdo a CL Group (2009), los índices de cobertura o acceso al crédito ubicarían a Chile en un grupo de países intermedio, los indicadores de entorno institucional lo clasificarían en el lugar trece de veinte países considerados, y respecto a los tipos de interés aplicados, ocuparía de entre 14 países el lugar 9. En la misma línea Navajas y Tejerina (2007) en una investigación en la cual profundizan en el estado de las microfinanzas en América Latina y El Caribe, comparan a la diferentes economías del área de acuerdo a indicadores tales como número de instituciones microfinancieras, cartera, cantidad de prestatarios y préstamos promedios⁸. En general la investigación no posiciona a Chile entre las economías de mayor desarrollo en el mercado microfinanciero. Por tanto, es claro que su estado y evolución enfrenta desafíos importantes que requerirán de datos, estadísticas, estudios, medidas y diversas políticas que orienten a un creciente y mejor servicio en la atención de sus beneficiarios.

5.2. Microcréditos a microempresas en la Región de La Araucanía

En La Araucanía existen diversas instituciones que participan en el otorgamiento de microcréditos. Así, la microempresa ha ampliado notoriamente su acceso al microcrédito desde el año 1991, sin embargo la oferta de recursos hacia el sector se limita principalmente a la presencia de la banca, reduciéndose considerablemente la posibilidad de optar por una diversidad de instituciones, dentro de las cuales las instituciones públicas de fomento han tenido un papel principalmente modelador del sistema (Herrera, 2003).

En el Cuadro 4 se observan las organizaciones, la tipología a la cual corresponde, su ubicación geográfica al interior de la región y los beneficiario a los cuales está dirigido el servicio microcrediticio regional, respectivamente.

8 Es necesario destacar que en la investigación se proporcionan los datos de las instituciones microfinancieras consideradas más importantes de cada país. Para Chile, tan sólo se recopila información de 5 instituciones.

**Cuadro 4. Instituciones oferentes de microcrédito
con presencia en La Araucanía.**

Tipo De Institución	Nombre	Localización	Beneficiarios
Bancat	BancoEstado	Todas las comunas de la región	Microempresarios formales e informales
	Banco del Desarrollo	Temuco	Microempresarios urbanos formales e informales
	Banefe (Pertenece a Banco Santander)	Temuco, Angol y Villarrica	Personas de ingresos medios y microempresarios
	Banco Nova (Pertenece a Banco de Crédito e Inversiones)	Temuco, Angol y Victoria	Microempresarios formales e informales
Cooperativas de Ahorro y Crédito	Credicoop Ltda.	Temuco	Microempresarios formales e informales
	Oriencoop Ltda.	Temuco	Microempresarios formales e informales, y microempresarios agrícolas
	Capual	Temuco	Microempresarios y microempresarios agrícolas
ONG y otras organizaciones privadas sin fines de lucro	Fondo Esperanza	Temuco y Victoria	Individuos de extrema pobreza
	Caja de Compensación Los Andes	Temuco, Angol y Villarrica(*)	Microempresarios formales e informales
	Fundación Un Techo para Chile	Temuco	Familias de campamentos Emprendedores nuevos y antiguos

(*) También posee una oficina móvil con atención rotativa en las comunas de la región en las que no existe una oficina física.

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las principales características de la actividad microcrediticia en la región se observa que, en general, replica los patrones a nivel nacional (Herrera, 2003). Tales características son:

i. Respetto a la actividad microcrediticia

- Tiende a concentrarse en la capital regional, Temuco.
- Tiende a concentrarse en la atención bancaria.
- La atención abarca a microempresarios formales e informales.
- Las diversas instituciones de fomento han tenido un papel principalmente modelador del sistema.
- Prevalece el desconocimiento acerca del estado de la microempresa nacional y regional, lo cual se traduce en una limitación estructural para el desarrollo de la actividad microcrediticia más eficaz con el sector microempresarial.

ii. Respetto a los operadores microcrediticios

- Existe una estructura diferenciada de operadores: cuatro bancos, tres cooperativas de ahorro y crédito y tres entidades privadas sin fines de lucro, además de los programas e instrumentos públicos.
- A pesar de la diversidad de instituciones, es la banca la que concentra principalmente la atención del mercado.
- La banca regional se concentra principalmente en el segmento de microempresarios más consolidados, y que se desempeñan en los sectores de comercio y servicios, principalmente urbanos.
- Por su parte, las organizaciones privadas sin fines de lucro concentran su actuación en microempresas de subsistencia e individuos más cercanos a la línea de pobreza nacional, las que en general ven limitadas sus acciones.
- INDAP es la principal institución que abarca la oferta de productos y servicios al sector rural en la región, cuya actividad agropecuaria es muy importante.

iii. Respetto a las estrategias y beneficiarios

- El requisito fundamental para acceder a recursos microcrediticios ha sido demostrar una buena conducta de pago precedente por parte de los beneficiarios.
- En el procedimiento de evaluación crediticio, la visita a terreno ha sido la acción más importante y, además, el factor que más lo encarece.
- El sector de población mapuche se caracteriza por una baja atención crediticia.

- Por su parte, en la generación de los espacios asociativos, la mujer ha jugado un rol protagónico, puesto que han podido constituirse como beneficiarias de microcrédito.

En términos generales, y de acuerdo a Morales y Yáñez (2007), una clara limitación para el desarrollo de una actividad microcrediticia más eficaz es, sin duda, la falta de regulación especializada hacia el sector microfinanciero nacional, puesto que en Chile no existen regulaciones específicas para aquellos intermediarios financieros con orientación al microcrédito. Es importante resaltar que las experiencias de desarrollo exitosas en este mercado se han dado a partir de la participación de entidades formales, reguladas y con un tamaño mínimo de escala, condiciones, algunas de ellas, que en Chile representan un desafío al no contar con un canal legal apropiado para el desarrollo microfinanciero (CL Group, 2009). Adicionalmente el desconocimiento que aún se tiene de la realidad microempresarial, a pesar de los avances en materia de estudios y encuestas a nivel país que han aportado a subsanar en parte este fallo, limitan la oportuna acción de futuras políticas públicas e instrumentos financieros de mayor precisión y eficacia sobre este sector.

6. Conclusiones

En el desarrollo del presente artículo se ha establecido la importancia que las unidades productivas locales de menor tamaño tienen dentro del enfoque de desarrollo local endógeno. De forma concreta, se reconoce a las microempresas como unidades productivas cruciales en todo proceso de desarrollo local puesto que ellas se constituyen, en primer lugar, en un recurso económico del territorio, y en segundo lugar, involucran directamente recursos humanos en su actividad (microempresarios y trabajadores). El recurso económico implica su condición de actividad empresarial local, y el recurso humano abarca las capacidades y potencialidades de su propietarios y trabajadores. En efecto, la microempresa se constituye así en un actor local fundamental, y al mismo tiempo, en una fuerza o mecanismo potenciador del territorio dentro de la dinámica de la organización de la producción, y por ello un punto focal de actuación de toda estrategia de desarrollo local. Bajo esta perspectiva, cualquier instrumento de apoyo a este sector no se constituye simplemente en un instrumento social para individuos pobres o de escasos recursos, sino que además forma parte de acciones de fomento

productivo y generadoras de desarrollo local, basado en los pilares de eficiencia, equidad y sostenibilidad.

Sin embargo, un análisis en profundidad de estas unidades económicas da cuenta de una serie de falencias que deben enfrentar, y que son propias de toda pequeña empresa, o bien atribuibles en muchos casos a su informalidad, capacidades endógenas, o condiciones del entorno e institucionales que les afectan en mayor magnitud que a las grandes empresas. Es así que dentro de la problemática microempresarial destaca la limitada posibilidad de acceso a financiación que en la mayoría de los casos deben enfrentar para desarrollar sus actividades. Contar con la financiación requerida de forma oportuna es un elemento clave dentro de una estrategia de desarrollo local, puesto que ello permitirá la disponibilidad de recursos empresariales y organizativos necesarios para el cambio estructural en las economías locales, ya sea a través de la creación de nuevas empresas o el desarrollo y fortalecimiento de las ya existentes. En este sentido, en las últimas décadas ha surgido una nueva generación de instrumentos financieros, centrada en las personas y la naturaleza, destacando entre ellos las microfinanzas, instrumento con capacidad potencial para acceder a distintos sectores y actividades, con una metodología flexible y con facilidad para ofrecer apoyo incluso a los sectores más excluidos. Este nuevo instrumento engloba una serie de servicios financieros, siendo el microcrédito el más difundido y ofertado. Si bien este instrumento nació con el objetivo de luchar contra la pobreza extrema, ha evolucionado de tal forma que en la actualidad favorece también a sectores de pequeñas empresas con gran dificultad de acceso a financiación bancaria, y que poco tienen que ver con la pobreza, pero sí con exclusión financiera. Por tanto, bajo esta óptica estos programas potencian y fortalecen iniciativas productivas de pequeña escala permitiendo con ello alcanzar los objetivos de eficiencia mediante el desarrollo de microempresas innovadoras, del entramado productivo y de mayor empleo; de equidad a través de la participación y protagonismo de microempresarios excluidos de los procesos productivos locales debido a sus escasas garantías; y de sostenibilidad si se centran en el apoyo y desarrollo de unidades microeconómicas eficientes, responsables y respetuosas con el medio ambiente.

No cabe duda, por tanto, que el aporte de las actividades microfinancieras puede desembocar en la mejora de aspectos tanto económicos, como sociales del territorio, sin embargo, es necesario tener presente que las microfinanzas, y el microcrédito como uno de sus componentes, tiene ciertas limitaciones relacionadas, por un lado, con las características sociales y económicas del territorio, y por otro, con la necesidad de inte-

gar los servicios estrictamente financieros con otro tipo de acciones. Adicional a ello, es necesario aclarar que ninguna institución por sí sola, ni ninguna metodología por sí sola puede resolver todos los obstáculos para el desarrollo de las microempresas. Por tanto, el potencial de desarrollo de las microfinanzas será muy importante, siempre que esté inserto dentro de acciones y estrategias de desarrollo de la localidad.

En Chile y en la Región de La Araucanía, los programas microfinancieros, principalmente los programas microcrediticios, han evolucionado notablemente y han incrementado fuertemente su participación en los últimos años. Ello se ha originado en gran parte al reconocimiento generalizado de los diversos actores públicos y privados de la importancia que la microempresa tiene dentro de los procesos de desarrollo local, y de la necesidad de perfeccionar instrumentos que aporten a su creación, desarrollo y permanencia, entre ellos el microcrédito como fuente de financiación. Constituyéndose a nivel nacional en el 78,3% de las unidades económicas formales, y generando más del 40% del empleo privado, las microempresas forman parte de las políticas de fomento prioritarias a nivel país. Esta participación de la microempresa nacional y su aporte a los niveles de empleo tiende a replicarse a nivel regional. Es así como La Araucanía muestra un 84,1% de microempresas dentro del total de empresas formales de la región, y al igual que lo que la teoría y otras experiencias sostienen respecto a las principales problemáticas enfrentadas por este sector, la microempresa nacional y regional reconoce que el acceso a financiación es uno de los problemas más importantes y limitantes de su desarrollo.

A nivel país los microcréditos a microempresarios han sido implementados por una cantidad creciente de instituciones aplicando estrategias diversificadas. Por tanto, hoy se cuenta con la presencia de un conjunto de instituciones que se han abierto a la atención microfinanciera hacia el sector microempresarial: la banca, las cooperativas de ahorro y crédito y diversas ONG, apoyadas por los diversos programas de las instituciones públicas. Se reconoce así, una activa participación del Estado en la implementación de programas de fomento, la incorporación de intermediarios financieros a la oferta de microcréditos, el aumento en la escala de operación y la diversificación de la línea de productos. Se observa que la cartera de microempresas atendida por la banca y por las cooperativas de ahorro y crédito se ha expandido considerablemente en los últimos años, la banca es la que presenta un mayor tamaño de cartera y una mayor cantidad de clientes, existe una gran cantidad de microempresarios informales atendidos por intermediarios microfinancieros especializados, y existe una estrecha correlación entre el tamaño de la microempresa y el índice de cartera vencida de las instituciones microfinancieras, entre otras características del mercado microfinanciero nacional.

Sin embargo, a pesar del notable desarrollo microfinanciero chileno, comparativamente el país se ubica en un lugar intermedio en cuanto al desarrollo de las microfinanzas. Sus índices de cobertura o acceso al crédito ubicarían a Chile en un grupo de países intermedio, los indicadores de entorno institucional lo clasificarían en el lugar trece de veinte países considerados, y respecto a los tipos de interés aplicados, ocuparía de entre 14 países el lugar 9. Por tanto, es claro que su estado y evolución enfrenta desafíos importantes. A su vez, el panorama en la Región de La Araucanía, no se presenta muy diferente al observado a nivel nacional, mostrando una actividad microcrediticia principalmente concentrada en la capital regional (Temuco), concentrada en la atención bancaria a pesar de la existencia de diversas instituciones ofertando servicios microfinancieros, lo cual redundaría en una mayor atención de aquellos microempresarios más consolidados y del entorno urbano, y una menor cobertura de sectores que generalmente han enfrentado un mayor grado de exclusión tales como los microempresarios rurales, y pertenecientes a la etnia mapuche.

Finalmente, se puede establecer que los mayores desafíos lo constituyen, en primer lugar, el desarrollo de una regulación especializada hacia el sector microfinanciero nacional, puesto que en Chile no existen regulaciones específicas para aquellos intermediarios financieros con orientación al microcrédito, y en segundo lugar, la generación de mayor y más profundo conocimiento respecto a la realidad microempresarial, puesto que estos aun son escasos limitando con ello el poder diagnosticar de forma oportuna las principales problemáticas del sector, y diseñar con ello los instrumentos financieros y no financieros más eficientes para su atención.

Referencias bibliográficas y documentales

- Alburquerque, F. (2002). *Desarrollo Económico Territorial. Guía para agentes*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- Alburquerque, F. (2003). "Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local". *Artículo incluido en la consultoría de capacitación en Desarrollo territorial y gestión del territorio promovida por la Unión Europea*. La Serena, Chile. 24-30 de agosto.
- Alburquerque, F. (2007a). "Desarrollo Económico Territorial como desafío de política pública" En: Chile Emprende (2007). *Globalización, democracia económica y desarrollo territorial en Chile: Las empresas de menor tamaño en las políticas de Estado*. Santiago de Chile: Chile Emprende, SERCOTEC. Pp. 69-82.

- Albuquerque, F. (2007b). "Fomento Productivo Territorial e Innovación empresarial en Chile" En: Chile Emprende (2007). *Globalización, democracia económica y desarrollo territorial en Chile: Las empresas de menor tamaño en las políticas de Estado*. Santiago de Chile: Chile Emprende, SERCOTEC. Pp. 83-123.
- Banco Central de Chile (2011). Sitio Web Banco Central de Chile, [en línea]. Disponible en www.bcentral.cl [Consulta: 2011, 31 enero].
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2005). *El grupo BID y la microempresa. Resultados de 15 años de trabajo*. Washington D.C.: Departamento de Desarrollo Sostenible, División de la micro, pequeña y mediana empresa. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=710246>
- Benavente, M. (2008). *La Dinámica Empresarial en Chile (1999-2006)*. Santiago de Chile: FUNDES/Ministerio de Economía.
- Benavente, M. y Külzer, C. (2008). "Creación y destrucción de empresas en Chile". *Estudios de Economía*, Vol.35, N°2. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Pp. 5-31.
- Bercovich, N. (2004). "El microcrédito como componente de una política de desarrollo local: el caso del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), en la ciudad de Buenos Aires". *Serie Desarrollo Productivo*, n° 150, abril. Santiago de Chile: Red de Reestructuración y Competitividad. División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.
- Berezo, J. (2005). "Las microfinanzas en los países en desarrollo". En De la Cuesta, M. y Galindo, A. (2005). *Inversiones Socialmente Responsables*. Salamanca: Universidad Pontificia de Salamanca. Pp. 241-282.
- Chile Emprende (2005). *La situación de la micro y pequeña empresa en Chile*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- CL Group (2009). *Estudio sobre regulación y estatuto jurídico de entidades que otorgan microcrédito en Chile*. Trabajo elaborado para el Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile: CL Group, Financial Services Consulting.
- Comisión Europea (2003). *Financiación para el Desarrollo Local. Nuevas soluciones para acciones público-privadas*. Dirección general de Empleo y asuntos Sociales. Traducción y edición en español: DOCUMENTA, Instituto Europeo de Estudios para la Formación y el Desarrollo (Original en inglés, 2001).
- De Asís, A. (2000). "La microempresay los programas de apoyo al sector microempresarial". En: De Asís, A. et al (2000). *Las microempresas como agentes de desarrollo en el sur*. Madrid: CIDEAL. Pp. 17-47.

- Foschiatto, P. y Stumpo, G. (2006). "El microcrédito: un instrumento para fortalecer las capacidades productivas locales". En: Foschiatto, P. y Stumpo, G. (Comp.) (2006). *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- García Alonso, J. V. (2004). *Los micropréstamos como instrumentos de desarrollo en el sur: especial referencia al ámbito latinoamericano*. Madrid: Ed. CIDEAL.
- García Docampo, M. (2007). "El desarrollo local en el marco de los procesos de globalización". En: García Docampo (Ed.) (2007). *Perspectivas teóricas en desarrollo local*. La Coruña: Netbiblo. Pp. 1-37.
- González-Vega, C. (1994). "Do financial institutions have a role in assisting the poor?". *Economics and Sociology Occasional Paper*, nº 2169. Rural Finance Program, Department of Agricultural Economics. Ohio, USA: The Ohio State University.
- Gulli, H. (1999). *Microfinanzas y pobreza. ¿Son válidas las ideas preconcebidas?* Washington, D.C.: Unidad de Microempresa, Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Herrera, J.A. (2003). *Crédito a la Microempresa en Chile: Una revisión cualitativa (1991-2001)*. Santiago de Chile: Programa de Economía del Trabajo, PET
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES (1998). *Manual de Desarrollo Local*. Santiago de Chile: Dirección de Desarrollo y Gestión Local.
- Instituto Nacional de Estadísticas, INE (2008). *Compendio Estadístico 2008*. Santiago de Chile, INE. Disponible en www.ine.cl
- Instituto Nacional de Estadísticas, INE (2009). *Compendio Estadístico 2009*. Santiago de Chile, INE. Disponible en www.ine.cl
- Lacalle, M. (2008). *Microcréditos y pobreza. De un sueño al Nóbel de la Paz*. Madrid: Ed. Turpial.
- Madoery, O. (2008). *Otro Desarrollo: el cambio desde las ciudades y regiones*. San Martín: UNSAM EDITA, Universidad Nacional de San Martín.
- Martín, J. (2007). "Del microcrédito a las microfinanzas". *Revista de Empresa*, nº 19, enero-marzo. Madrid: Fundación Instituto de Empresa. Pp. 99-102.
- Mataix, C. (2000). "Estrategias para el diseño de programas de promoción de microempresas". En: De Asís, A., et al (2000). *Las microempresas como agentes de desarrollo en el sur*. Madrid: CIDEAL. Pp. 109-149.
- Morales, L. y Yáñez, A. (2007). "Microfinanzas en Chile: resultados de la Encuesta de

- Colocaciones en Segmentos Microempresariales”. *Serie Técnica de Estudios*, N°11. Santiago de Chile: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, SBIF.
- Naciones Unidas (1998). *Role of microcredit in the eradication of poverty*. Report of the General Secretary of the United Nations. Nueva York, Estados Unidos.
- Naciones Unidas (2005). “Microfinanciación y microcrédito: ¿Cómo pueden 100 dólares modificar una economía?”. *Artículo de carpeta de prensa de las Naciones Unidas para el año internacional del microcrédito 2005*. Nueva York: Estados Unidos. Disponible en <http://www.un.org/spanish/events/microcredit/presskit.html>
- Navajas, S. Y Tejerina, L. (2007). “Las microfinanzas en América Latina y El Caribe: ¿cuál es la magnitud del mercado?”. *Serie de informes de buenas prácticas* del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Precedo, A. y Míguez, A. (2007). “La evolución del desarrollo local y la convergencia territorial”. En: García Docampo, M. (Ed.) (2007). *Perspectivas teóricas en desarrollo local*. La Coruña: Netbiblo. Pp. 78-109.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano 2003: Los objetivos de desarrollo del milenio, un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Madrid: Ed mundi-prensa.
- Puentes, E. (2009). *Encuesta de Microemprendimiento, EME*, [en línea]. Santiago de Chile: Observatorio Empresas, Gobierno de Chile. Disponible en: <http://www.observatorioempresas.cl/LinkClick.aspx?fileticket=yxclDYfMap8%3d&tabid=113> [Consulta: 2010, 30 de marzo].
- Rivas, G. (2004). “Opciones de la banca de desarrollo en Chile: el convidado de piedra del sistema financiero chileno”. *Serie Financiamiento del desarrollo*, N° 148. Santiago de Chile: CEPAL.
- Román, E. (2003). “Acceso al crédito bancario de las microempresas chilenas: lecciones de la década de los noventa”. *Serie Financiamiento del desarrollo*, n°138. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rosenberg, R. (2010). “¿El microcrédito ayuda realmente a los pobres?”. *Enfoques*, n° 59. Washington D.C.: CGAP.
- Sen, A. (2001). *Desarrollo y libertad*. (Trad. Esther Tabasco y Luis Toharia). Barcelona: Planeta (Original en inglés, año 2000)
- SERCOTEC y OIT (2010). *La situación de la micro y pequeña empresa en Chile*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo, OIT y Gobierno de Chile.

- Torres, M. (2006). "Microempresa, pobreza y empleo en América Latina y El Caribe: una propuesta de trabajo". *Documento para discusión no publicado*. Departamento de Desarrollo Social y Empleo, OEA.
- Vázquez Barquero, A. (1993). *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Ed. Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Ed. Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona: Ed. Antoni Bosch.
- Vázquez Barquero, A. (2007a). "Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial". *Investigaciones Regionales*, 11. España: Mundi Prensa y Asociación Española de Ciencia regional. Pp. 183-210.
- Vázquez Barquero, A. (2007b). "Sobre la diversidad de las interpretaciones y la complejidad del concepto de desarrollo endógeno". En: García Docampo, M. (2007). *Perspectivas teóricas en desarrollo local*. La Coruña: Netbiblo. Pp. 40-57.
- Vereda del Abril, A. (1990). *Desafío de la Economía Informal*. Lima, Perú: Fundación Iberoamericana para el Desarrollo.
- Vereda del Abril, A. (2001). *Microcréditos y Desarrollo*. Lima: Fundación Iberoamericana para el Desarrollo, FIDE.
- Zevallos, E. (2003). "Micro, pequeñas y medianas empresas en América latina". *Revista de la CEPAL*, n° 79, abril. Pp. 53- 70. Santiago de Chile: CEPAL.

Resumen:

Este artículo se propone, en primer lugar, discutir la pertinencia para Uruguay de la aplicación de un enfoque de desarrollo económico territorial rural, para luego presentar alguna evidencia respecto a la importancia de la articulación rural-urbana en la interpretación de los procesos económicos que ocurren en las economías departamentales interiores del país, que están alejadas de las grandes aglomeraciones urbanas y presentan una base económica primaria que se sustenta en sistemas urbanos de pequeñas ciudades. Por lo tanto, se intenta mostrar que un enfoque que entienda al desarrollo como un proceso que ocurre en un espacio integrado entre lo rural y lo urbano debería ser el que guíara la implementación de políticas de desarrollo para estos territorios. A partir de ello se realizan algunas consideraciones finales respecto a cómo funcionan esas economías departamentales y la importancia de reconocer que el espacio de desarrollo relevante (para la intervención) es un espacio de articulación rural-urbano.

Palabras clave: desarrollo local, desarrollo regional, Uruguay.

Abstract:

This paper aims to discuss the relevance of a territorial approach to understand rural economic development in Uruguay. In order to do that, some evidence is analyzed to demonstrate the importance of rural-urban linkage in the interpretation of economic processes at local and regional economies that are far from large urban areas and have a primary economic base. Indeed, the evidence indicates that the best approach for development policies for these areas is to understand development as a process that happens in an integrated area between rural and urban. From this result some final comments are made about the implications of recognizing an area of rural-urban integration as the relevant development space

Key words: local development, regional development, Uruguay.

JEL: O18, R11, R58.





Adrián Rodríguez Miranda

Desarrollo territorial rural y Articulación rural-urbana en Uruguay



1. Introducción

1.2. El territorio bajo análisis: Uruguay

En principio, antes de iniciar propiamente este estudio, es necesario realizar una pequeña introducción respecto al Uruguay. Situado en América del Sur, el país limita al noreste con Brasil y al oeste con la Argentina, contando con una amplia faja costera en el sur, que comprende al Río de la Plata desde el departamento de Colonia hasta el departamento de Maldonado (más precisamente hasta la ciudad de Punta del Este) y desde allí hasta la frontera con Brasil al océano Atlántico.

Mapa 1. Uruguay en la región.



Fuente: INE

El país se divide en 19 departamentos (segundo nivel de gobierno, equivalente a la Provincia o Región en otros países latinoamericanos, o a la Comunidad Autónoma en España) cuyo gobierno es la Intendencia Departamental. Al respecto hay que señalar que el Uruguay ha sido hasta ahora uno de los pocos países en el mundo que tiene únicamente dos niveles territoriales sometidos al sufragio popular: el nivel central y el *Desarrollo territorial rural y articulación rural-urbana en Uruguay*

nivel departamental. Esta situación cambió a partir de las elecciones departamentales de 2010, debido a la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana aprobada en setiembre de 2009. La Ley crea un tercer nivel, además del nacional y el departamental, que es el Municipio: un colegiado presidido por un Alcalde y electo por el sufragio universal (para poblados de más de 2.000 habitantes, aunque en primera instancia para 2010-2015 se aplicaría a poblados de más de 5.000 habitantes).

Según el censo fase I (conteo de población) de 2004 del INE (Instituto Nacional de Estadística) el total de habitantes del país es de 3.305.723 de los cuales 1.347.888 viven en Montevideo, la capital del país. Las dimensiones del país son pequeñas en la escala sudamericana (no así en la europea) ya que cuenta con una superficie de 177.508 km². El mapa 2 muestra los diecinueve departamentos en que se divide el país: Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres.

Mapa 2. Mapa de Uruguay.



Fuente: Servicio Geográfico Militar de Uruguay

Como breve reseña histórica hay que señalar que desde el mismo proceso histórico de población del país (desde la colonización española y portuguesa hasta la influencia inglesa), que determinó que las ciudades y las infraestructuras de transporte se instalaran en función de las salidas de la producción hacia el mar, se ha producido un desarrollo territorial desigual con una concentración de la actividad económica y la población en el litoral oeste (sobre el Río Uruguay) y fundamentalmente en la costa sur del país (sobre el Río de la Plata) con un eje principal en Montevideo y su zona de influencia (recordar que Montevideo, capital y principal puerto, concentra cerca de la mitad de la población), frente a zonas interiores con escasa densidad de población y actividad económica (sobre todo en el centro y norte del país). Sin embargo, a pesar de las desigualdades y especificidades territoriales que han existido y existen entre las diferentes regiones del país, las grandes líneas de política y las estrategias industrializadoras seguidas durante el s.XX han tenido, en general, un enfoque con sesgo nacional y sectorial, impactando territorialmente de forma diferente según el modelo aplicado pero sin considerar como parte integrante de la política a la dimensión territorial del desarrollo (González Posse, 2002).

1.2. Objetivo del estudio

El desigual desarrollo del país se demuestra en varios estudios y artículos (por ejemplo: CLAEH, 1963; UdelaR-FCEA, 1995, 1998; Acuña y Riella, 2003; González Posse, 2002; Barrenechea y Troncoso, 2008). Al respecto, y por razones de espacio, solo tomaré un antecedente propio de investigación (Rodríguez Miranda, 2005, 2006) que muestra las disparidades que hay en el país en términos de un indicador de desarrollo económico territorial que resume las condiciones en cada departamento respecto a cuatro determinantes que son las aglomeraciones urbanas, las instituciones, la organización de la producción y la innovación, siguiendo el enfoque teórico desarrollado en Vázquez Barquero (2002, 2005). Esta investigación, en la misma línea que las anteriores y posteriores, distingue entre las economías departamentales que se sitúan al sur del país, en el eje oeste-este que tiene su centro en Montevideo, como las de mayor desarrollo económico, mayor competitividad, mayores ingresos y mayor dinamismo económico en general.

Esto se condice con los territorios que tienen mayores economías de aglomeración urbana a su favor, es decir, la proximidad a la gran metrópolis Montevideo, que con su área metropolitana representa cerca de la mitad de la población del país. Además el

eje por Ruta 1 comunica a Montevideo hacia el suroeste con Colonia y, a través de ella, con Buenos Aires. La Ruta 9 comunica a Montevideo hacia el sur-este con el que es el segundo conglomerado urbano en importancia en el país Maldonado-Punta del Este-San Carlos. A su vez, el departamento de Canelones que rodea a Montevideo conformando su zona de expansión metropolitana, es el segundo departamento en población del país (después de Montevideo).

Ahora bien, en el resto del país, un interior que carece de aglomeraciones urbanas relevantes, con capitales departamentales que pueden tener sólo algunas decenas de miles de habitantes, lejos del gran polo de desarrollo y oportunidades que es Montevideo, cabe preguntarse cuál podría ser la forma de lograr un mayor desarrollo que permita a sus poblaciones tener un nivel de vida más similar al de las economías departamentales del sur.

La hipótesis que quiero desarrollar es que, en esos territorios interiores, no existen las mismas posibilidades de desarrollo que en las economías departamentales del sur, sino que se debe reconocer que el medio rural juega un rol más importante y define las condiciones de desarrollo, las relaciones sociales y las vocaciones productivas. Sin embargo, las condiciones de este medio rural en Uruguay tienen sus particularidades, o mejor aún, estas economías interiores tienen una especificidad que también debe ser considerada. No se trata de economías que se entiendan solamente desde el funcionamiento del medio rural, separando, además, del medio rural las posibilidades que puede haber para desarrollo en los pueblos y ciudades (que como dijimos se tratan de pequeñas ciudades). Por el contrario, la mayor parte del funcionamiento de las economías de estos departamentos se desarrollan en un espacio urbano-rural, donde la residencia y el trabajo se intercambian y complementan entre campo y ciudad, donde las principales actividades agropecuarias y agroindustriales suponen instancias muy estrechamente vinculadas entre sí de producción primaria (en el medio rural) y secundaria (en la ciudad), donde el medio urbano localiza una serie de servicios que apoyan la actividad agropecuaria y, en gran medida, la ciudad desarrolla sectores de actividad (por ejemplo, el comercio) que dependen fuertemente de las demandas y los ingresos de los productores y trabajadores rurales. En este contexto las economías de diversidad se manifiestan como expresión de esa realidad rural-urbana, donde lo urbano es soporte de lo rural y lo rural es fundamento de lo urbano.

Entonces, este artículo quiere, en primer lugar, discutir la pertinencia para Uruguay de la aplicación de un enfoque de desarrollo económico territorial rural, para luego

presentar alguna evidencia respecto a la importancia de la articulación rural-urbana en la interpretación de los procesos económicos que ocurren en las economías interiores del país, lejos de las grandes aglomeraciones urbanas. Por lo tanto, se intenta mostrar que un enfoque que entienda al desarrollo como un proceso que ocurre en un espacio integrado rural-urbano debería ser el que guiara la implementación de políticas de desarrollo para estos territorios. Lejos de los mitos de desarrollos propios de grandes urbes que no pueden ser sostenidos en territorios con esas características, pero igual de lejos de enfoques que sólo miran la realidad productiva del campo y sus aspectos tecnológicos.

2. Marco teórico

2.1. El enfoque territorial y endógeno del desarrollo

Esta argumentación se realiza desde un enfoque que subscribe a una explicación territorial y endógena del desarrollo económico. Un aspecto fundamental de este enfoque es que no se puede desligar un proceso de desarrollo del territorio en que ocurre, entendiendo como “territorio” no un mero espacio físico-geográfico sino un espacio de interacción entre actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos (este es el significado con el que utilizaremos la palabra “territorio” de aquí en más).

Debemos decir que sobre esta visión no hay un cuerpo teórico perfectamente consensuado y articulado, pero sí es evidente la convergencia de una gran variedad de aportes teóricos e investigaciones hacia una interpretación del proceso de desarrollo económico desde el territorio y sus actores e instituciones. Esta nueva perspectiva se constituye a partir de los diversos enfoques y corrientes teóricas que han conjugado fundamentos de carácter endógeno del desarrollo, asociados a la innovación y la forma de organización de la producción, con una interpretación territorial e institucional, entendiendo que los procesos de desarrollo económico no ocurren en espacios abstractos sino en territorios y marcos institucionales concretos (en ciudades, localidades, regiones).

La innovación (en sentido amplio) es sin duda uno de los factores claves para explicar el desarrollo, pero la misma resulta de la interacción entre actores e instituciones que están asociados a un espacio territorial concreto y, a su vez, condicionado por la historia, la geografía y las costumbres propias de sus habitantes. Es decir que el territorio ya no es un mero soporte físico, sino que como señala Arocena (2002), es un espacio de

interacción entre actores que involucra tres sistemas. El sistema político administrativo, constituido por los gobiernos locales y sus dependencias, así como los organismos nacionales. También puede incluir espacios de participación de la sociedad civil y partenariado público-privado. El sistema empresarial, que comprende tanto a las grandes empresas instaladas localmente como a las PYMES, y las asociaciones y gremios locales que agrupan a los actores vinculados a la producción y los servicios. El sistema de acción socio-territorial, que se conforma por actores sociales locales agrupados en instituciones o grupos formales o informales vinculados a comisiones vecinales, barriales, de fomento, deportivas, asociaciones de profesionales, grupos de jóvenes, de mujeres, etc.

Por otra parte, el desarrollo endógeno territorial es un enfoque válido, tanto para los espacios urbanos como los rurales. Es así que se habla de distritos industriales, clusters, o sistemas productivos locales, con connotación más urbana, pero también de desarrollo territorial rural, con fuerte atención a los vínculos entre lo rural y lo urbano. De hecho en economías que tienen base en la agroindustria o recursos naturales un sistema productivo local necesariamente incluye el vínculo con lo rural como parte intrínseca de su funcionamiento y competitividad. En definitiva, si el espacio territorial que analizamos es un espacio rural-urbano necesariamente se debe adoptar una perspectiva integradora entre lo rural y lo urbano.

A su vez, el enfoque del desarrollo territorial endógeno no es ajeno al fenómeno de la globalización. No se trata de un enfoque de autarquía o aislamiento, sino lo contrario. Se trata de reconocer en las capacidades propias de los territorios el potencial para conectarse en forma beneficiosa a la globalización, endogeneizando positivamente los recursos y conocimientos que provienen del mundo externo al territorio y utilizando las especificidades propias como fortalezas para una mejor inserción en las redes regionales, internacionales y globales de intercambio (comercial, productivo, tecnológico, etc).

En general, se puede decir que, a partir de diversos aportes, se va configurando un pensamiento heterodoxo que, como establece Storper (1988), entiende a la economía como relaciones, con agentes del proceso que son actores humanos reflexivos, tanto en forma individual como colectivamente, por lo que el proceso económico implica un proceso también de coordinación. A su vez, la acumulación no refiere sólo a bienes y beneficios materiales sino también a activos relacionales.

Por lo tanto, de acuerdo con el marco conceptual que guía esta investigación, se puede definir que el desarrollo económico de un territorio (regiones, localidades) refiere a un proceso endógeno de cambio estructural y acumulación de capital que se explica

desde una visión territorial y no funcional, entendiendo al territorio como un espacio de interacción entre actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos.

Como establece Vázquez Barquero (2005) esto supone una visión compleja del proceso de acumulación de capital y cambio estructural, ya que los determinantes de dichos procesos, asociados a los recursos disponibles (trabajo, capital, recursos naturales), la capacidad de ahorro e inversión, así como las externalidades que pueden operar sobre los rendimientos para que estos no sean de decrecientes, se ven todos afectados y condicionados por la organización social, económica e institucional del territorio. Es esta organización la que determina las diferentes dinámicas de los determinantes de la acumulación de capital y el cambio estructural en el territorio y, más importante aún, determina la interacción entre los mismos que es lo que en última instancia define el proceso de desarrollo económico.

Es decir que la interacción y sinergia que se produce en el territorio entre el desarrollo del potencial competitivo del sistema productivo y la capacidad empresarial local, la introducción y difusión de innovaciones, el rol de las economías de aglomeración urbana y las economías de diversidad asociadas a los vínculos rural –urbano, así como el marco institucional donde todo esto ocurre, es lo que determina el proceso de acumulación y, en definitiva, lo que impulsa o frena los procesos de desarrollo económico. Por lo tanto, este marco teórico establece que los mecanismos que gobiernan las fuerzas del crecimiento conforman un sistema que permite multiplicar el efecto de cada uno de ellos dando lugar al proceso de desarrollo económico. Así como, si actúa negativamente, puede también limitar el efecto de cada uno y terminar bloqueando el proceso de cambio estructural.

Pero recordemos que esto no ocurre en un espacio abstracto sino que depende de la interacción y la forma de organización de los actores sociales y económicos que constituyen el territorio en cuestión. Esto es lo que confiere endogeneidad al proceso. Como plantea Boisier (1993) la endogeneidad se manifiesta en cuatro planos que se cruzan entre sí, estos son los planos: político, económico, tecnológico y cultural. La endogeneidad en lo político refiere a la capacidad del territorio para tomar las decisiones relevantes en relación con el modelo de desarrollo, lo que implica también capacidad de diseñar y ejecutar políticas, así como de negociar y concertar (hacia dentro y hacia fuera). En lo económico, implica tener control sobre el proceso productivo y capacidad de apropiación y reinversión en el territorio de parte del excedente generado, de forma de dar sustento al desarrollo en el largo plazo. En el plano tecnológico refiere a la capacidad

interna de un territorio organizado para generar sus propios impulsos de cambio (innovaciones radicales o incrementales) que, sobre todas las cosas, sean capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema productivo favoreciendo su competitividad y capacidad de adaptación al cambio. Por último, la endogeneidad en el plano de la cultura es planteada por Boisier como una suerte de matriz generadora de identidad socioterritorial que, junto a los otros planos, va generando un escenario que es ocupado por una variedad de actores públicos y privados de cuya interacción surge la sinergia necesaria para generar el cambio estructural y el desarrollo.

2.2. El enfoque del desarrollo territorial rural

Antes de avanzar sobre el concepto de desarrollo territorial rural (DTR) conviene, para entender mejor la realidad de un territorio con un fuerte componente rural, explicitar algunos hechos estilizados que afectan particularmente a las actividades económicas de base rural:

- El factor natural del clima y su incidencia en la producción.
- Volatilidad e incertidumbre con los precios internacionales de exportación.
- Las exportaciones de bienes de base primaria tienen un dinamismo exportador mundial menor que los bienes de mayor contenido tecnológico y de conocimiento.
- El espacio rural también enfrenta procesos de concentración y transnacionalización de las industrias agroalimentarias.
- Ausencia o imperfección de mercados para que los sistemas de precios cumplan con la función esperada.
- Altos costos de transacción que determinan que muchos de los productores queden fuera de los circuitos formales de mercado que conectan con las posibilidades de negocio más rentables.
- En el medio rural se hacen más evidentes las desigualdades en el acceso a la educación, lo que favorece la reproducción de las desigualdades.
- Por otra parte, el espacio rural se caracteriza por el fuerte peso de las relaciones personales y la concentración de los recursos (poder) en pocos actores.
- A su vez, los habitantes rurales pobres están dispersos y enfrentan muchas dificultades para poder realizar acciones colectivas.

Estas observaciones deben ser tenidas en cuenta en el análisis del desarrollo de los departamentos interiores del país, algunas veces para hacer notar la especificidad del medio rural frente a los procesos que ocurren en los medios urbanos asociados a grandes ciudades, y otras veces para señalar que algunos procesos (por ejemplo, transnacionalización y concentración) pueden ser de igual intensidad o mayor respecto a una gran urbe.

La definición de DTR que se asume es la de Schejtman y Berdegué (2004, pp.4) que establece que se trata de

...un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios.

Sin embargo, hay que realizar la advertencia sobre el hecho de que no hay aún una elaboración conceptual acabada sobre qué es DTR. No obstante, hay gran coincidencia entre diversos autores de lo que no es el DTR. De forma que una primera aproximación a su definición es diferenciar DTR del enfoque tradicional, que presenta las siguientes restricciones (IICA, 2005):

- No toman en cuenta el alto grado de heterogeneidad de las sociedades rurales y el carácter multidimensional de la pobreza rural, hechos que exigen políticas diversas y diferenciadas.
- Se concentran en un enfoque sectorial que apunta básicamente a la actividad agrícola, desconociendo el trabajo rural no agrícola y la dimensión territorial.
- No intervienen en corregir las fallas de mercado frecuentes en el medio rural, desconociendo el peso del mercado en viabilizar u obstaculizar los proyectos de desarrollo.
- No incorporan la dimensión de reforma de las instituciones rurales.
- No consideran el papel que pueden tener las actividades no agrícolas y los núcleos urbanos, para transformar la actividad agrícola y las condiciones de vida en el medio rural.

- Son generadas desde visiones centrales, con procesos poco participativos (*top-down*).

Dado lo novedoso del enfoque de DTR, la experiencia europea sirve de guía para entender mejor esta mirada al problema rural desde lo territorial y lo diverso. De acuerdo a Saraceno (2000), las políticas rurales de la UE en los ochenta se caracterizaron por un enfoque sectorial con una perspectiva dicotómica respecto al espacio rural y urbano. Se entendía que el sector agrícola se localizaba en las áreas rurales mientras que la industria y los servicios se concentraban en los centros urbanos, por lo que el desarrollo rural refería a los aspectos directamente ligados a la actividad agrícola principal. Lo que había que hacer era modernizar las explotaciones agrícolas, aumentar el tamaño de las mismas y su especialización (con el uso de instrumentos de subsidio).

Luego, hacia fines de los años ochenta, surge un nuevo enfoque territorial y de economías de diversidad. Según Bandeira y otros (2004) el cambio en la política rural en los noventa es producto de que la Comisión Europea constata que la política agrícola común (PAC) de los ochenta había provocado la aparición de excedentes importantes que obligaban a aumentar el gasto agrícola sin que ello implicara una mejora del sector agrario ni del conjunto de los habitantes del medio rural. Por otra parte, el resultado del vaciamiento de población rural exigía la necesidad de generar políticas que promovieran también empleos no rurales. Saraceno (2000) señala que la propia Comisión Europea reconoció que a pesar de las políticas sectoriales que buscaban especialización y escala de producción, se había producido en Europa un proceso inesperado de diversificación de las actividades económicas en las zonas rurales. Esto fue evaluado en forma positiva. La diversificación de las actividades desarrolladas en las áreas rurales, el trabajo rural no agrícola y el complemento con el trabajo urbano, dieron lugar a mercados locales más dinámicos, nuevas oportunidades de aumentar los ingresos, nuevas actividades industriales, artesanas o turísticas, que contribuían en forma determinante a la competitividad del territorio. Estas nuevas oportunidades permitían frenar el mencionado vaciamiento rural, dando lugar a la necesidad de servicios e infraestructuras, lo cual reforzaba el dinamismo del mercado local.

A su vez, las nuevas políticas de desarrollo rural de la UE, con enfoque territorial, fueron acompañadas de reformas contemporáneas en los Fondos Estructurales de la UE. Los Fondos pasaron a requerir para su utilización la realización de diagnósticos completos de la economía de cada región, la participación de los principales actores económicos y sociales, y la instauración de un partenariado entre los distintos niveles

institucionales que participaban en la formulación y en la financiación de los programas: la UE, el Estado nacional y la Región. En este contexto, el principal instrumento de la política rural de Europa en los noventa fue la iniciativa comunitaria LEADER. Un programa con un enfoque territorial, multisectorial e integrado, que sigue el principio de las economías de diversificación¹.

En definitiva, el enfoque de DTR surge entonces como una respuesta a las restricciones que presentaba la visión tradicional de las políticas rurales, recogiendo diferentes aportes de la experiencia europea LEADER y las iniciativas y recomendaciones realizadas desde fines de los noventa por parte de los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo (FIDA, BID, CEPAL, BM, IICA). A partir de todos estos aportes se pueden definir los siguientes rasgos como distintivos de un enfoque de DTR.

En primer lugar, el DTR es diferente del desarrollo agrario o desarrollo agropecuario. No alcanza sólo con la modernización de los modos de producción agrícola y la especialización con economías de escala. Por el contrario, sólo considerar acciones sobre estos procesos puede llegar a ser excluyente de gran parte de la población rural. Como señala IICA (2005) el desarrollo agrario refiere a los aspectos agro-económicos de la producción agrícola, con el objetivo de mejorar la productividad y el producto generado. Mientras que el DTR tiene una visión conjunta e integral del territorio y todas las actividades allí desarrolladas.

Otra característica del DTR es que privilegia lo que se conoce como economías de diversificación (Schejtman y Berdegú, 2004; Saraceno, 2005). La característica principal de las áreas rurales (o zona de pequeños poblados) es la baja densidad demográfica, por lo que es poco probable que se pueda alcanzar una masa crítica suficiente en una sola actividad, y si se logra, es difícil que ésta incluya a toda la población del territorio (las economías de escala y la mejora tecnológica generan concentración y reducción de oportunidades de trabajo). Por lo anterior, la posibilidad de un desarrollo que incluya a toda la población rural debe involucrar economías de diversificación, que se basan en una combinación de diferentes actividades agrícolas y no agrícolas y en la sinergia que se puede generar entre ellas.

1 Sin embargo, Saraceno (2005) señala que en lo que sería una tercera etapa de este proceso en Europa, desde 2000 se asiste a un cambio que retoma algunas de las viejas políticas estructurales de modernización y especialización de la primera etapa, restringiendo (en sentido sectorial) las políticas de diversificación que habían sido experimentadas en la segunda etapa. Otros señalan que esto no es tan así y que en la nueva propuesta para la PAC hacia el 2013 no hay un retroceso sino que hay suficiente espacio para plantear en forma transversal un enfoque más territorial y de desarrollo rural (Collado, 2009). En todo caso ese debate no afecta a la génesis del enfoque de DTR en Europa, pero sí a su vigencia futura dentro de las políticas europeas.

De acuerdo a lo anterior, y dado que se trata de un enfoque integral, otorga fundamental importancia a los vínculos rurales-urbanos. Por lo tanto se define un espacio de análisis y de intervención más amplio que el propio espacio rural propiamente dicho, incorporando también lo urbano. Asociado a lo anterior, se pone énfasis en las articulaciones entre los sectores agrícola, industrial y de servicios, considerando a la agroindustria y el agrocomercio como motores potenciales del propio desarrollo agrícola.

Destaca también un énfasis importante en la competitividad del territorio y en la innovación como medio fundamental para lograrla. A su vez, para que se logre una dinámica innovadora es fundamental el entorno del territorio (actores locales, rurales y urbanos, instituciones, sector público y privado) y la cooperación (Berdegué, 2001).

Es un enfoque de sustentabilidad económica. Para alcanzar esa sustentabilidad, las economías de diversidad asociadas la multi-actividad, el trabajo y los emprendimientos no agrícolas, deben poder potenciar la competitividad conjunta del territorio en forma complementaria con las actividades propiamente agrícolas y tradicionales (Berdegué y Escobar, 2002). No se trata de sustituir, sino de innovar en diversidad para potenciar al territorio como sistema de capacidades y oportunidades. Además, la sustentabilidad es también política, social y ambiental. Por esto es que el DTR comprende al conjunto de la población y sociedad del territorio, y no sólo a la producción agropecuaria.

De acuerdo a lo que se ha planteado como objetivos de un enfoque de DTR, el proceso de desarrollo requiere de cooperación, participación y acuerdo. Son instrumentos que viabilizan el proceso: las reformas institucionales, la descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales y el partenariado público-privado. En particular, se pone énfasis en la participación democrática y efectiva de los actores locales en la toma de decisiones.

Los conceptos que se han desarrollado en los párrafos precedentes tienen su expresión material más concreta en la ya mencionada experiencia del programa LEADER, en la UE. Algunas de las características principales de dicho programa son (Saraceno, 1997, 2000):

- El área geográfica en la que se interviene es relativamente pequeña y homogénea.
- Un esquema de decisiones desde abajo hacia arriba.
- Un partenariado vertical entre los distintos niveles institucionales (local,

regional, nacional, europeo) que establece las orientaciones generales y las reglas de juego del programa.

- Un partenariado horizontal, público-privado, basado en los grupos de acción local (GAL).
- Los GAL agrupan a todos los actores, públicos y privados, agentes e instituciones, que tienen participación en la economía y sociedad local. Tienen la función de gestión de los fondos, concesión y pago a los beneficiarios, y control de la ejecución de los proyectos
- Es un enfoque multi-sectorial y promotor de innovaciones, se piensa la diversidad y lo específico como factor competitivo. Se busca sinergia y complementariedad entre diferentes actividades y sectores.
- Se promueve la organización y asistencia técnica en red, fomentando el intercambio entre regiones y países, para evitar un “localismo” perjudicial que lleve al aislamiento.

La anterior parece una tentadora “receta” para ser replicada, por ejemplo, en América Latina, donde, como se señala en IICA (2005), desde hace más de medio siglo se han aplicado estrategias y políticas rurales con diferente carácter y alcance. Sin embargo, los resultados en reducción de la pobreza y mejora de las condiciones de vida rurales no han sido lo que se esperaba. Sin embargo, la posibilidad de transferir la experiencia del programa LEADER para América Latina, como señala Bandeira y otros (2004), debe referirse a la validez de la filosofía del enfoque, especialmente por los principios de desarrollo endógeno, participativo, *down-top* y territorial. Luego, como se analiza en Rodríguez y Pérez (2004), las enormes diferencias entre los distintos países de América Latina y sus áreas rurales, hace imposible pensar en soluciones simplistas.

En efecto, la experiencia en la UE indica que el enfoque LEADER logra resultados importantes en cuanto a creación de capital social, identidad territorial, así como capacidad de iniciativa local para impulsar emprendimientos propios y sostenerlos en el tiempo, cuando existen ciertas bases mínimas de partida garantizadas. Estas bases refieren, por ejemplo, a infraestructura básica (física, sanitaria y educativa), así como a la existencia de una institucionalidad democrática y transparente que viabiliza el partenariado público-privado.

En el caso latinoamericano, como se señala en Bandeira y otros (2004) desde finales de los setenta hasta los noventa, se practicaron en América Latina políticas de ajuste estructural, que supusieron procesos de desregulación, privatizaciones y apertura

al comercio exterior. Esto implicó un desmantelamiento del sistema estatal que había sido claramente intervencionista en la economía, y en particular también en los sectores del agro. El modelo intervencionista no es sustituido por un modelo alternativo y, en ese contexto, las políticas rurales quedan reducidas a programas pensados desde la administración central de lucha contra la pobreza y que funcionan en paralelo con políticas sectoriales destinadas a los productores agrarios.

Sin embargo, ante las repetidas crisis económicas, el creciente éxodo y la pobreza rural, comienza a producirse la reconstrucción de las instituciones públicas a partir de una nueva forma de intervención. Esta nueva visión, que no aparece aún claramente definida, parece apuntar a promover mercados eficientes corrigiendo fallas asociadas a la provisión de bienes públicos, la presencia de externalidades, las barreras de entrada, los costos de transacción elevados, etc. Por otra parte, se impulsan procesos de descentralización y aparecen programas de desarrollo local.

Un aspecto sustancial a remarcar como diferencia importante entre América Latina y Europa es que en la primera no existen procesos de integración que vayan más allá de lo comercial para incluir elementos de cohesión económica y social entre territorios, como son, por ejemplo, los Fondos Estructurales de la UE. No hay mecanismos de cohesión en el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), que busca integrar países ricos como EEUU y Canadá con el resto de los países latinos en desarrollo. En el resto de los procesos de integración, que se dan entre países en desarrollo, como el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), la CAN (Comunidad Andina de Naciones), o el MCCA (Mercado Común Centroamericano) la integración adopta también un carácter más bien comercial, sin espacio para políticas comunes de desarrollo con fondos de recursos comunes². Esto no es menor si analizamos el rol que tuvieron, en el surgimiento del desarrollo rural en Europa, las políticas agrícolas comunitarias (PAC) y las políticas de fondos estructurales y de cohesión

En definitiva, los anteriores párrafos permiten decir que el enfoque de DTR, haciendo abstracción de algunas particularidades, asume los principios del desarrollo territorial y endógeno que se describían anteriormente. Por lo tanto, no parece un cuerpo teórico en sí mismo. Sin embargo, constituye una perspectiva diferencial que

2 Algún avance se puede apreciar recientemente, por ejemplo, en el MERCOSUR con la constitución del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), para financiar principalmente proyectos de infraestructura. Sin embargo, la aparición de estos instrumentos es muy reciente y los montos de recursos disponibles no son demasiado significativos en relación con los recursos que se pueden obtener de los organismos internacionales o incluso otras instituciones nacionales o regionales (probablemente porque no se trata de una integración entre ricos y pobres, sino entre países en desarrollo).

incorpora conceptos específicos como las economías de diversidad asociadas al empleo no agrícola, el desarrollo de los vínculos rural-urbanos como base de la generación de empleo e ingresos para los habitantes rurales (y, más en general, para su inclusión en un proceso integral de desarrollo) y las especificidades propias del medio rural, caracterizado por poblaciones dispersas y con alta exposición a las condiciones naturales. Entonces, por ambas razones, porque forma parte de un mismo cuerpo conceptual y porque también presenta especificidades y características propias, es que se vuelve conveniente, necesaria y posible la integración de esa mirada dentro del marco teórico del desarrollo territorial endógeno para entender los problemas de desarrollo de economías interiores que constituyen espacios de integración rural-urbana.

3. Desarrollo territorial y articulación rural-urbana en Uruguay

3.1. Antecedentes en desarrollo en el medio rural

En Uruguay, como en otros países, el abordaje tradicional del desarrollo en el medio rural se ha orientado hacia el desarrollo productivo-tecnológico, básicamente con enfoques sectoriales. Como señala IICA (2005) la mayoría de los programas y proyectos que se han implementado poseen enfoques restringidos a lo sectorial y al crecimiento cuantitativo. Un enfoque territorial del desarrollo rural implica atender la diversidad y heterogeneidad de las regiones. Aunque Uruguay es un país pequeño, presenta diferencias regionales importantes a la hora analizar y promover experiencias de desarrollo rural en diferentes localizaciones. Al respecto volvemos a señalar el trabajo pionero del CLAEH (1963) sobre la estructuración del espacio nacional de Uruguay en torno a regiones y áreas locales. Sin embargo, esto no ha sido tenido en cuenta en general, predominando un enfoque sectorial por rama de actividad agrícola-agropecuaria

Respecto a las principales políticas sectoriales que afectaron al agro en Uruguay, podemos mencionar la apertura comercial y orientación al crecimiento en base a las cadenas agro-exportadoras y el turismo. Como señala IICA (2005), a consecuencia del MERCOSUR el mercado brasileño se transformó en el principal destino de los sectores agro-exportadores uruguayos más dinámicos (arroz, lácteos, carne, cebada) hasta alcanzar un pico en 1998. Desde 1999 con la devaluación brasileña se pierde dicho merca-

do y se comienza una reorientación (previa crisis) de las exportaciones hacia mercados de extra región. Un sector que recibió políticas específicas fue el de la forestación, con la ley 15.939 de 1987 que otorgaba exoneración impositiva, reintegro de parte del costo de implantación de bosques artificiales, y exoneración de aranceles a la importación de bienes de capital destinados al procesamiento de la madera. Para el resto de sectores existieron, y existen, programas genéricos.

Algunos programas del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) tienen un perfil, al menos parcial, de desarrollo rural. Por ejemplo, el Proyecto Uruguay Rural (cofinanciado por el FIDA) orientado hacia el apoyo a los pequeños productores y pobladores rurales pobres, a través de capacitación, asistencia técnica y financiamiento. Este proyecto es ejecutado por la Oficina de Desarrollo Rural, que ha creado Mesas de Desarrollo Rural en el ámbito local o departamental como espacio de ejecución descentralizado del proyecto (con representatividad de actores e instituciones).

Otro antecedente es el Programa Familia Rural que tenía el objetivo de potenciar el impacto social de las diversas acciones que se realizan desde el MGAP. Se trató de un esfuerzo por la coordinación de acciones para contribuir al desarrollo social de las familias rurales y así asegurar su afincamiento en el medio. Pero este programa (apoyado por OEA) terminó adoptando la forma de un proyecto (2002) que no tuvo continuidad posterior, y sus actividades finalmente se orientaron a la capacitación más que a un trabajo integral con la familia rural.

También podemos mencionar el programa MEVIR-UE, que es un Programa de Desarrollo integral para comunidades rurales con población en extrema pobreza financiado por la UE. El mismo se implementó en Tacuarembó, Rivera y Durazno, y consistió en proveer infraestructura y apoyo productivo (capacitación, asistencia técnica y crédito).

En la línea de construcción de un nuevo enfoque territorial de la problemática rural es que el CLAEH, a través de su Regional Noreste (creada en 1988), lleva adelante el proyecto “Desarrollo rural sostenible en el noreste de Uruguay” (con fondos de la agencia católica alemana para el desarrollo, Misereor). En CLAEH (2005) se puede ver una sistematización de la fase 2002-2003 del referido proyecto. Este proyecto actúa en tres líneas de acción con objetivos específicos. Uno referido a “sistemas de producción autosostenibles”, que procuran lograr la suficiencia alimentaria y la generación de ingresos adicionales para la familia. Otro referido a “sistemas zonales de desarrollo socioeconómico y cultural”, que apunta a construir identidad territorial local y sentido de pertenencia como potenciadores de iniciativas de desarrollo comunitario. Finalmente,

“familia y mujer rural”, que busca fortalecer la función de la familia como medio de satisfacción de las necesidades materiales y afectivas, y de nexo con el resto de la comunidad. Entre las lecciones aprendidas el CLAEH destaca: la importancia del abordaje interdisciplinario; dificultades para disponer de técnicos para una intervención de carácter territorial; la importancia de la familia como unidad de intervención; resultados positivos de acciones específicas por grupos etarios; necesidad de fortalecer el rol de la escuela rural como actor en el proceso de desarrollo; la necesidad de complementar los programas de desarrollo territorial con las políticas públicas ya existentes; el desafío de lograr una mayor participación integrada de los actores empresariales con los políticos-administrativos y otras instituciones; la importancia del intercambio entre centros poblados para potenciar redes regionales; y la falta de herramientas de evaluación sistemática de las experiencias.

En IICA (2005) se presentan tres experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en los departamentos de Paysandú, Tacuarembó y Montevideo. Sin embargo, si bien constituyen políticas y programas que destacan en el contexto nacional por tener en algunos aspectos un abordaje territorial y de desarrollo rural, el propio IICA señala que en la práctica se percibe que es muy difícil quebrar la tendencia a continuar aplicando un enfoque de desarrollo parcializado en sectores o áreas específicas (no integral), trabajando en base a demandas puntuales de localidades o grupos³. Por otra parte, estos tres departamentos tampoco escapan a la cultura general presente en el país del asistencialismo, lo que dificulta el pasaje hacia una lógica de desarrollo endógeno, basado en el desarrollo de fuerzas propias para dar alternativas sustentables a los problemas. Sumado a lo anterior, como en el resto de departamentos del país, hay un importante problema de falta de autonomía (política y presupuestal) de los organismos departamentales respecto de las instancias nacionales. Esto es un obstáculo importante para poder lograr una gestión local de los problemas e implementar estrategias y acciones acordes a las realidades de cada departamento.

En general, es una limitación importante en los diferentes trabajos que estudian y analizan la problemática del desarrollo territorial en el interior del país y, por lo tanto, en los proyectos y programas diseñados, la que refiere a la falta de una visión integral

3 El caso de Paysandú destaca entre el resto por una mayor integración, tanto entre los actores sociales de los espacios rural y urbano, como de la órbita del gobierno departamental y la sociedad civil organizada. Nos referimos al Consejo Económico Social que funciona como ámbito propicio para implementar programas de desarrollo desde una visión más integral.

del medio rural y el urbano, como un espacio único de vida y trabajo, que es el espacio más adecuado para interpretar los procesos socioeconómicos que atañen al desarrollo.

3.2. Pertinencia del enfoque de desarrollo territorial rural

En este trabajo se considera como medio rural al propiamente rural, conformado por establecimientos productivos y poblaciones dispersas, además de las áreas protegidas, coincidiendo con la definición de suelo de categoría rural de la Ley 18.803⁴. Por otra parte, en los departamentos del interior del país, sobre todo lejos de la faja costera sur, el medio urbano se constituye por pequeñas localidades urbanas que refieren a aglomeraciones de población en su mayoría de menos de 10.000 habitantes y con muy pocas ciudades con algunas decenas de miles (las capitales departamentales). Sin embargo, en la escala uruguaya (de acuerdo con ITU, 2004) estos tamaños determinan ciudades pequeñas pero también intermedias en aquellas que alcanzan los 10.000 habitantes.

De esta forma, cuando se realicen análisis con procesamientos de información estadística, así como análisis conceptuales que refieran al medio rural, estarán respondiendo a la clasificación de área rural que realiza la Ley 18.803 (criterio que coincide con el del Instituto Nacional de Estadística). Por otra parte, cuando refieran al medio urbano responderán a las áreas que presentan urbanización (ya sea pequeñas, medianas o grandes aglomeraciones de edificaciones y residencias con fraccionamiento urbano). Sin embargo, esta clara diferenciación entre medio urbano y rural se utilizará, a los efectos de presentar y analizar información de diversas fuentes, con el fin de poner en evidencia que existen flujos de relaciones sociales y económicas muy importantes entre ambos medios, al punto que definen al espacio rural-urbano como el relevante para entender los procesos socio-económicos de estos territorios. Por lo que el resultado al que se quiere lle-

4 Según la Real Academia Española lo rural es lo perteneciente o relativo a la vida del campo y sus labores, mientras lo urbano es lo perteneciente o relativo a la ciudad. Atendiendo a su calificación urbanística, el medio rural se define por oposición al medio urbano. El medio rural refiere a áreas no clasificadas como “Área Urbana” o de “Expansión Urbana”. La Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en su artículo 31, define a la categoría rural como las áreas del territorio cuyo destino principal sea el rural productivo o rural natural. La áreas rurales productivas son las destinadas a “la actividad agraria, pecuaria, forestal o similar, minera o extractiva, o las que los instrumentos de ordenamiento territorial establezcan para asegurar la disponibilidad de suelo productivo y áreas en que éste predomine. También podrá abarcarse como suelo rural las zonas de territorio con aptitud para la producción rural cuando se trate de áreas con condiciones para ser destinadas a fines agropecuarios, forestales o similares y que no se encuentren en ese uso”. Las áreas rurales naturales “podrá comprender las áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales..”. Por otra parte, declara expresamente que los suelos de categoría rural quedan, por definición, excluidos de todo proceso de urbanización y de fraccionamiento con propósito residencial.

gar y el argumento que se quiere establecer es que no existe esa dicotomía entre lo rural y lo urbano.

Las características de Uruguay, un país pequeño, altamente urbanizado, con universalidad en las zonas urbanas en el abastecimiento de agua potable, electricidad y otros servicios básicos, así como una muy alta cobertura de saneamiento y, en general, buenos equipamientos urbanos aun en pequeñas localidades, determinan que esa escala de sistemas urbanos, incluso en pequeñas localidades, responda a características propias de la vida urbana (ITU, 2004).

En efecto, en Uruguay el 93,5% de la población total (3,3 millones) vive en el medio urbano (según INE, datos de ENHA 2006). Pero esa gran concentración de población en el medio urbano responde, en general, a una lógica de pequeñas ciudades (salvo la capital del país y alguna otra aglomeración urbana de menor peso). La mayoría de las capitales de los diecinueve departamentos en que se divide el país, a excepción de Montevideo y otros pocos departamentos (como Canelones y Maldonado), tienen menos de 100.000 habitantes, siendo entre 5.000 y 10.000 habitantes el tamaño que reportan los centros urbanos más importantes después de las capitales.

Es decir que, a excepción de la zona metropolitana de Montevideo y algunos conglomerados urbanos del sur del país, la población urbana de Uruguay no vive en grandes ciudades, sino en pequeñas ciudades muy vinculadas a la producción y la vida en el medio rural. Esto, por un lado, señala que no es adecuado para entender esa realidad un enfoque que sólo considere los impactos en el desarrollo de los procesos de aglomeraciones urbanas. Por otra parte, un enfoque sólo desde lo rural es también insuficiente porque el dinamismo de las economías rurales depende de las actividades industriales y de servicios localizadas en el sistema urbano de pequeñas ciudades. En definitiva, la relación entre las zonas rurales y las ciudades donde se concentran las infraestructuras logísticas, industriales y de servicios se vuelven muy relevantes (incluso indispensables) para entender la competitividad conjunta de una determinada zona o región.

Es así que cierto nivel de urbanización es necesario para generar capacidad en una región para ofrecer la infraestructura de servicios necesaria para sostener la actividad productiva y social en el medio rural, además de ser requisito indispensable para poder ofrecer a los pobladores rurales opciones de diversificación económica asociada al empleo no agrícola. Por ello las economías de diversidad en el medio rural no son ajenas a las ciudades, sino que por el contrario se benefician de éstas, a la vez que generan también actividades y relaciones entre ambos medios, rural y urbano, que potencian a las ciudades como lugares

atractivos para desarrollar actividades productivas, laborales y de esparcimiento, generando un mayor potencial de consolidación y crecimiento como centro urbano.

Adicionalmente, en el caso de Uruguay, la capital (Montevideo) y su zona metropolitana configuran un centro disparador de tensiones y procesos de los que prácticamente ningún territorio del resto del país (urbano o rural) puede escapar o ser indiferente (ni siquiera una región relativamente alejada como la noreste). Por lo tanto, no hay que perder de vista el posicionamiento del territorio que se analiza respecto a la capital del país y cómo se desarrolla el vínculo entre esta urbe y el sistema de pequeñas ciudades del territorio.

Por otro lado, en términos relativos en el contexto de Latinoamérica, Uruguay muestra niveles adecuados, o al menos mínimos, de infraestructuras básicas (físicas y sociales) en las zonas rurales, índices de corrupción de los más bajos en la región y una democracia relativamente consolidada, además de contar en el territorio rural con muchos recursos endógenos explotados muy por debajo de su potencial (recursos adicionales no explotados y que no refieren a los productos agropecuarios tradicionales). Nos referimos a recursos vinculados al turismo, el ocio, el patrimonio cultural, productos naturales orgánicos para mercados de primer nivel, actividades de servicios y actividades industriales complementarias de las actividades agrícolas típicas (que pueden utilizar sub-productos y recursos no explotados que surgen de las mismas actividades agrícolas), energía eólica, combustibles orgánicos, etc.

A su vez, en Uruguay no está presente la problemática indígena o de “los sin tierra”, que son asuntos tan importantes en otras regiones latinoamericanas. Claro que existe en el país concentración de la tierra (y, por ende, del poder) que trae problemas de diferente peso político e influencia en las decisiones locales por parte de los propietarios y empresas con mayores extensiones de tierra (asociadas, en general, con explotaciones agropecuarias tradicionales y recientemente con las empresas forestales y grupos de siembra de cereales). Pero de todos modos no existen problemas graves de derechos de propiedad y/o de exclusión aguda de ciertos sectores de la población (como sucede en otras regiones del continente), por lo que la concertación y la participación democrática e inclusiva de la población rural en un proceso de DTR no enfrenta las enormes dificultades que hay en otros países hermanos del continente.

Por otra parte, los problemas que se enfrentan en Uruguay son similares en muchos aspectos con los que se constataban en la experiencia europea cuando se adoptó un enfoque de DTR. Nos referimos al vaciamiento de población del campo, envejecimiento de dicha población, agotamiento de la capacidad de generar empleo de las actividades agrícolas tradicionales, dificultad de acceder a mercados externos en forma competitiva, entre

otras. Esto también hace pensar en que un enfoque de DTR, aún teniendo en cuenta las especificidades propias de cada región, es adecuado para las regiones interiores del Uruguay.

Más allá de los anteriores argumentos, que muestran condiciones adecuadas para abordar la dimensión del desarrollo en el medio rural desde una visión de DTR, una de las razones fundamentales para hacerlo estriba en que el enfoque de política rural (o política agrícola) tradicional no ha tenido éxito para lograr un desarrollo sustentable en el medio rural uruguayo, ni para abatir la pobreza. Prueba de ello es el trabajo de CLAEH-CAF⁵ (citado en IICA, 2005), que realizó un estudio sobre la pobreza rural con base en las necesidades básicas insatisfechas (NBI). El estudio concluyó que hay carencias significativas en todo el medio rural del país. Mientras en el total del país el porcentaje de NBI era del 22%, en el medio rural ascendía a un 44%.

Un trabajo de MGAP-OPYPA (2000) presenta evidencias a favor de la conveniencia de adoptar un enfoque de DTR para el medio rural en Uruguay. Al respecto, una conclusión importante que se extrae es el vínculo entre la pobreza y la poca capacidad de los hogares de generar ingresos. El 40% de los hogares más pobres, con menores posibilidades de desarrollar actividades con ingresos no vinculados a lo agrícola, concentra casi el 59% del total del desempleo del área rural y el 72% en las localidades pequeñas. Esto marca la necesidad de un enfoque de multi-actividad y que promueva el empleo no agrícola como forma de generar ingresos que complementen a los que provienen de las actividades agrícolas tradicionales.

Otro dato interesante, que va en la línea del planteo anterior, refiere al peso que tiene el origen no agropecuario en los ingresos de los hogares residentes en áreas rurales dispersas. Para el 32% de los referidos hogares el origen agropecuario es menos de la cuarta parte del total de ingresos, y únicamente el 31% de los hogares obtienen más del 75% de sus ingresos totales directamente de actividades agropecuarias. Por otra parte, en la misma línea argumental, se puede decir que el 40% del ingreso total de los hogares rurales pobres es extra-predial, mientras que en los hogares rurales que no son pobres los ingresos generados fuera de la actividad agrícola ascienden al 58% del total de ingresos. Es decir que ya hay una realidad que marca una importancia considerable de los vínculos entre lo rural y lo urbano en la generación de ingresos en las poblaciones rurales, aspecto que escapa a un enfoque sesgado solamente hacia lo agrícola productivo.

5 CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana, UY) / CAF (Cooperativas Agrarias Federadas, UY), 1992. Identificación y caracterización de pequeños productores agropecuarios en condiciones de pobreza. Montevideo. Mimeo.

El mismo trabajo también encuentra que para los pequeños productores agropecuarios los factores que inciden positivamente en un mayor ingreso familiar son: el tamaño de la familia (la cantidad de personas con capacidad de trabajo), el trabajo remunerado de las mujeres, la estabilidad laboral y la vinculación con diversos tipos de organizaciones y redes sociales (capital social). A su vez, la presencia de zafralidad en la inserción laboral implica una peor generación de ingresos, y se relaciona en general con personas de hogares pobres.

También los porcentajes de pobreza son mayores entre las personas con menor nivel educativo. Es decir que la educación es un camino hacia mayores ingresos, por lo que es preocupante en las zonas rurales dispersas (con baja densidad de población) la dificultad que se verifica para el acceso a la educación (el 68% de la población rural dispersa en edad de trabajar, accede únicamente al nivel de instrucción primaria). En este aspecto la infraestructura de poblados y ciudades pequeñas también tiene un rol clave a jugar.

3.3. Alguna evidencia reciente para cuatro economías departamentales

En el marco de una investigación de tesis doctoral reciente (Rodríguez Miranda, 2010) se analiza la modalidad de desarrollo de cuatro departamentos del Uruguay, que son economías de base primaria, interiores, del noreste y norte del país. Se trata de los departamentos de Artigas, Cerro Largo, Rivera y Treinta y Tres. Esa investigación tiene objetivos más amplios, pero aquí interesan los resultados que corresponde con el planteo que se viene realizando: la hipótesis de que la mayor parte del funcionamiento de las economías departamentales de los departamentos interiores del país se desarrolla en un espacio urbano-rural.

i. Actividades fuente de ingresos y residencia de las personas

Como primera caracterización del medio rural en estos departamentos se utilizarán datos del censo agropecuario MGAP 2000 (el último realizado), que si bien son datos de hace una década sirven para establecer algunas relaciones de carácter estructural (que además no permiten calcular los datos de las encuestas más recientes que están disponibles).

La participación muy alta del empleo no remunerado y el carácter familiar de gran parte de las explotaciones se corresponde con situaciones en las que las economías

de diversidad se vuelven muy relevantes para la vida y el ingreso de las personas. Esto implica la combinación de varios rubros de producción en el mismo predio y la complementación de ingresos con actividades en tareas no agropecuarias (vinculadas de alguna forma al medio urbano). Al respecto, y en un medio dominado por los varones, se detecta un rol importante de la mujer para la captación de ingresos en actividades no agropecuarias, así como en el sustento del trabajo familiar no remunerado⁶.

La tabla 1 muestra que la mayoría de los residentes en predios rurales trabaja en la explotación, sin embargo, hay un porcentaje importante que trabaja fuera de la explotación y, dentro de estos, una buena parte que lo hacen en tareas no agropecuarias. De acuerdo a cálculos propios (analizando los datos del censo 2000), para Artigas y Rivera, entre 18% y 22% de los residentes en establecimientos agropecuarios trabajan fuera de los predios. Este cálculo se sitúa entre 14% y 16% para Cerro Largo y Treinta y Tres⁷. Por otra parte, entre quienes trabajan fuera del predio los porcentajes que realizan tareas no agropecuarias son altos (se pueden estimar en más del 50% según el departamento).

Tabla 1. Trabajadores residentes en explotaciones agropecuarias por departamento según sexo y situación laboral.

Situación laboral* y sexo	Artigas		Cerro Largo		Rivera		Treinta y Tres	
	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres
Trabajan en la explotación	4.407	27%	6.561	31%	6.218	36%	3.635	29%
Fuera de la explotación en tareas agropecuarias	624	11%	632	7%	722	8%	372	6%
Fuera de la explotación en tareas no agropecuarias	367	52%	397	47%	667	57%	200	46%

Nota: No se muestran totales generales, puesto que las tres situaciones laborales no son mutuamente excluyentes. *Fuente:* Censo MGAP 2000

6 Dentro del empleo femenino más de tres cuartos corresponde a trabajo no remunerado (75% en Artigas, 87% en Rivera, 84% en Cerro Largo y Treinta y Tres; mientras que el promedio país es de 81%).

7 El porcentaje varía porque los datos no permiten saber si la misma persona trabaja en la explotación que reside y fuera o solamente cumple una de las dos condiciones, por eso hay que manejar un rango de estimación entre los casos donde todos los que trabajan fuera también trabajan en el predio que residen y el caso en que todos los que trabajan fuera no trabajan en el predio en que residen.

Otra evidencia sobre la existencia de un espacio común de vida y trabajo entre medio urbano y rural refiere a analizar el lugar de residencia de los productores rurales, ya que entre un tercio y la mitad de los productores viven fuera del predio, lo que generalmente significa que residen en el medio urbano (50% en Artigas, 46% en Cerro Largo, 31% en Rivera y 53% en Treinta y Tres).

Lo anterior no es un hecho menor, ya que en poblaciones urbanas pequeñas la residencia de los productores vincula muy directamente la dinámica comercial con los ingresos generados en el medio rural (a través del gasto en consumo personal y familiar). Por otra parte, muchos productores rurales también poseen negocios en las ciudades, que pueden operar como forma de complemento del ingreso y empleo para algunos miembros de la familia, o también como actividad directamente vinculada a la actividad de la explotación en el medio rural. Esto último refiere al caso de las agro-veterinarias, barracas de semillas y raciones, escritorios de negocios rurales, transporte de hacienda, establecimientos de ferias y exposiciones, entre otros.

Hasta aquí se argumentó analizando las características del trabajo y la actividad de los productores rurales sobre la base del censo agropecuario 2000. A continuación, a través de la encuesta de hogares del INE (la ENHA 2006 que es la que permite la representatividad requerida para las unidades territoriales que se analizan), se realiza un análisis más amplio que considera en ambos ámbitos, urbano y rural, cómo son las relaciones entre las actividades económicas que son la principal fuente de ingreso de las personas y el lugar de residencia.

La tabla 2 muestra que, según el departamento, entre 25% y 32% de los residentes en el medio urbano se ocupan en actividades rurales o vinculadas a las agroindustrias y servicios asociados a dichas actividades. Por otra parte, entre 13% y 20% se ocupa en actividades propiamente rurales. Si se realiza el mismo análisis pero para las personas que residen en el medio rural se obtienen resultados similares, como muestra la tabla 3. Entre 15% y 27% de los residentes en el medio rural tienen su principal fuente de ingresos en una actividad que se desarrolla en el medio urbano o está directamente relacionada con actividades agroindustriales y de servicios propias de un ámbito urbano-rural. Entre 12% y 22% mencionan una fuente propiamente urbana.

Tabla 2. Empleo según tipo de actividad principal fuente de ingresos para las personas residentes en el medio urbano.

Departamento	Rubro de actividad principal fuente de ingreso	% del empleo
Artigas	Actividad en medio rural	19,8%
	Agro-industrias y servicios asociados	12,4%
	Actividad en medio urbano	67,8%
Cerro Largo	Actividad en medio rural	13,0%
	Agro-industrias y servicios asociados	12,2%
	Actividad en medio urbano	74,8%
Rivera	Actividad en medio rural	12,8%
	Agro-industrias y servicios asociados	11,9%
	Actividad en medio urbano	75,2%
Treinta y Tres	Actividad en medio rural	15,6%
	Agro-industrias y servicios asociados	9,9%
	Actividad en medio urbano	74,5%

Nota 1: No se consideran los casos en que no se pudo clasificar la rama de actividad (menos de 0,1% del total); *Nota 2:* Actividad en medio rural: agropecuario (ganadero-agrícola), minas y canteras, sector forestal, pesca; *Nota 3:* Agro-industrias y servicios asociados: industrias alimenticias y tabaco, transporte y logística, textil, vestimenta y cuero, veterinaria, industria maderera; *Nota 4:* Actividad en medio urbano: comercio minorista, empleo público, enseñanza, construcción, comercio mayorista, salud y asistencia social, otras industrias, servicios a empresas, restaurantes y hoteles, electricidad, gas y agua, informática y conexas, otros servicios.

Fuente: Elaboración propia con datos ENHA 2006.

Tabla 3. Empleo según tipo de actividad principal fuente de ingresos para las personas residentes en el medio rural

Departamento	Rubro de actividad principal fuente de ingreso	% del empleo
Artigas	Actividad en medio rural	81,3%
	Agro-industrias y servicios asociados	5,0%
	Actividad en medio urbano	13,7%
Cerro Largo	Actividad en medio rural	81,7%
	Agro-industrias y servicios asociados	2,9%
	Actividad en medio urbano	15,3%

Continúa...

Departamento	Rubro de actividad principal fuente de ingreso	% del empleo
Rivera	Actividad en medio rural	73,2%
	Agro-industrias y servicios asociados	5,0%
	Actividad en medio urbano	21,8%
Treinta y Tres	Actividad en medio rural	85,5%
	Agro-industrias y servicios asociados	2,2%
	Actividad en medio urbano	12,3%

Nota 1: no se consideran los casos en que no se pudo clasificar la rama de actividad (sólo 0,1% del total); *Nota 2:* Actividad en medio rural: agropecuario (ganadero-agrícola), minas y canteras, forestal, pesca; *Nota 3:* Agro-industrias y servicios asociados: industrias alimenticias y tabaco, transporte y logística, textil, vestimenta y cuero, veterinaria, industria maderera; *Nota 4:* Actividad en medio urbano: comercio minorista, empleo público, enseñanza, construcción, comercio mayorista, salud y asistencia social, otras industrias, servicios a empresas, restaurantes y hoteles, electricidad, gas y agua, informática y conexas, *otros servicios*;

Fuente: Elaboración propia con datos ENHA 2006

Por otra parte, para el caso de Treinta y Tres se puede complementar el análisis anterior a partir del procesamiento de la base de micro-datos del trabajo Rodríguez Miranda y Sierra (2008). Como muestra la tabla 4, buena parte de las actividades empresariales en el medio urbano no son la principal fuente de ingresos del empresario, sino que su principal fuente de ingresos es una actividad desarrollada en el medio agropecuario o con vinculación directa a este. En muchos casos los negocios son complementarios (por ejemplo, los empresarios con escritorios rurales, veterinarias o negocios de almacenamiento y venta de materias primas agropecuarias, que además son productores agropecuarios).

Tabla 4. Empresas del medio urbano de Treinta y Tres que no son la principal fuente de ingresos del empresario y principal fuente de ingresos (año 2007).

Porcentaje en cada actividad que contesta que la empresa urbana no es la principal fuente de ingresos	Principal actividad fuente de ingresos
Escritorios rurales y consignatarios 17%	Actividad productiva en el agro 100%

Continúa...

Porcentaje en cada actividad que contesta que la empresa urbana no es la principal fuente de ingresos	Principal actividad fuente de ingresos	
Venta y almacenamiento materias primas agrícolas 17%	Actividad productiva en el agro Profesión*	50% 50%
Actividades veterinarias 19%	Actividad productiva en el agro Profesión*	33% 67%
Transporte de carga 33%	Actividad productiva en el agro Empleado en medio urbano	4% 96%
Servicios de maquinaria 33%	Actividad productiva en el agro	100%
Comercio minorista 13%	Actividad productiva en el agro Empleado en medio urbano Otros	10% 45% 45%

Nota: El desarrollo de la profesión en muchos casos involucra clientes o actividad en medio rural
Fuente: Elaboración propia a partir de base de micro-datos de Rodríguez Miranda y Sienna (2008).

En definitiva, del análisis de las ocupaciones que son principal fuente de ingresos de las personas y su lugar de residencia, en el campo y la ciudad, surge que buena parte de la población tiene como espacio de vida y trabajo un espacio urbano-rural.

ii. Las relaciones productivas y comerciales campo-ciudad.

Hay otro tipo de información que es tan o más relevante que la que hasta ahora se manejó y que tiene que ver con las relaciones productivas y comerciales entre empresas y agentes económicos de ambos ámbitos, urbano y rural. No hay estadísticas oficiales al respecto, por lo que se utiliza para el análisis la información recogida de entrevistas realizadas a los actores locales en Rodríguez Miranda (2010). Surge que en estos departamentos el comercio (minorista y mayorista), así como la mayor parte de los servicios, tienen como factor dinamizador de su actividad al agro y la agro-industria (que son las fuentes principales de generación de riqueza y poder adquisitivo para generar demandas en el medio urbano). Las actividades desarrolladas en el medio urbano referidas a servicios a empresas tienen a la mayor parte de sus clientes vinculados al medio rural. Es el caso de los profesionales (abogados, agrónomos,

abogados, escribanos, contadores, por ejemplo) que tienen como clientes principales a productores o establecimientos agropecuarios o agroindustrias. Además, hay algunos servicios que están directamente relacionados con la actividad agropecuaria como los escritorios rurales (que se dedican a la compra-venta y la intermediación en los negocios rurales) o indirectamente como los talleres y tornerías que trabajan con la maquinaria y los vehículos de los establecimientos rurales, así como con los camiones que realizan el transporte de hacienda y de producciones agrícolas.

También en estos departamentos interiores (alejados de la costa) donde el turismo está poco desarrollado, los restaurantes y hoteles dependen en buena medida de los eventos asociados a ferias y remates ganaderos u otras actividades de los productores rurales. La excepción es el segmento de Free Shops⁸ en algunas de las ciudades fronterizas de la región, donde el público es predominantemente del sur de Brasil y con alto poder adquisitivo. Sin embargo, es un sector que responde a un turismo de compra de muy baja estadía (horas) y sensible a la relación cambiaria con Brasil. Por lo que el sector restaurantes y hoteles, así como el comercio local (no los Free Shops), dependen igualmente en forma importante de las actividades internas como factor de estabilización de los ingresos (actividades asociadas al medio agropecuario).

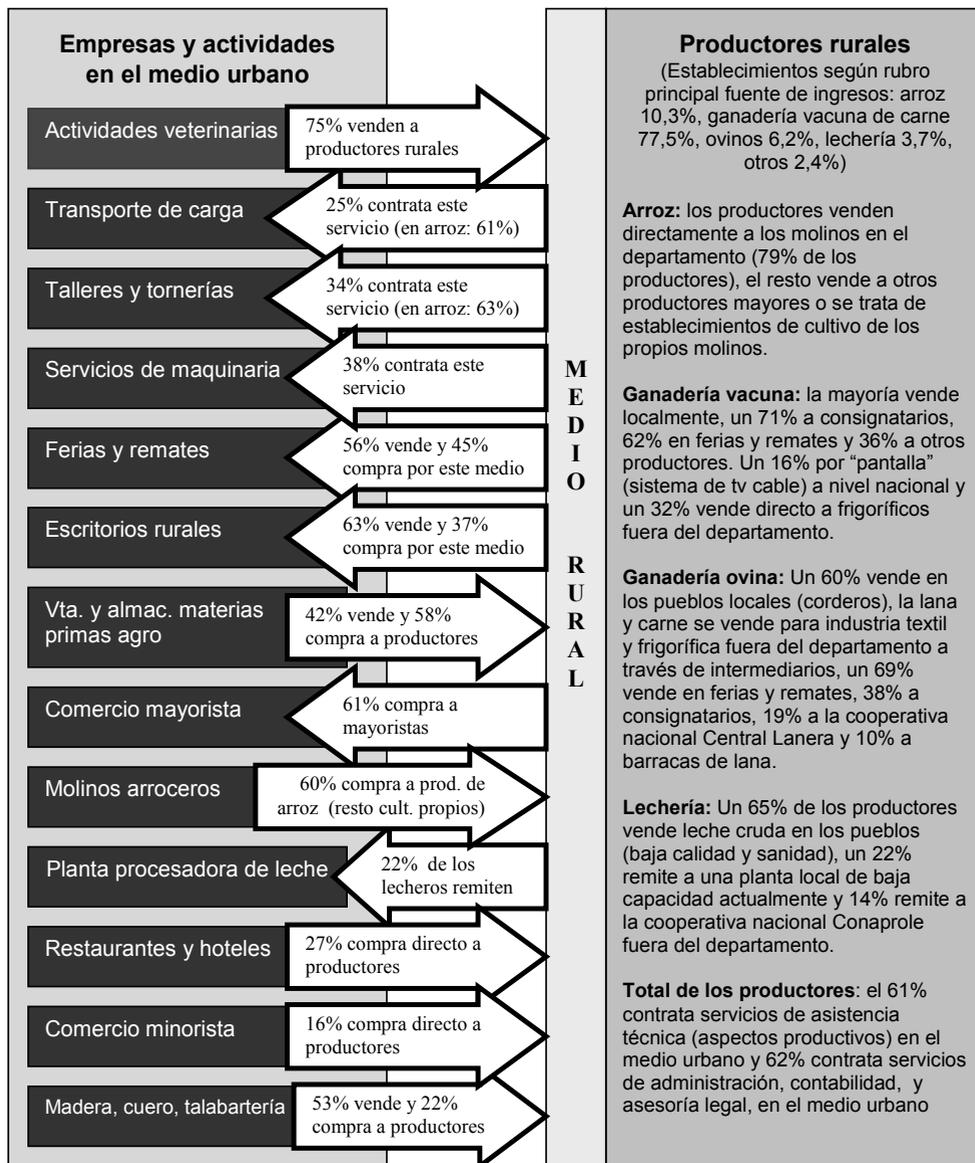
Para el caso del departamento de Treinta y Tres, a partir de un procesamiento propio de la encuesta a productores rurales y empresas de la capital departamental, realizada en Rodríguez Miranda y Sienna (2008), se puede cuantificar la importancia que tienen en la economía local las relaciones entre agentes económicos del medio rural y urbano (relaciones recíprocas de proveedores y clientes).

El 84% de los productores rurales de Treinta y Tres tiene a sus principales proveedores localizados en el departamento, lo cual supone una fuerte relación con el medio urbano (este porcentaje es mayor aún en la ganadería ovina y vacuna). Los ganaderos vacunos y ovinos canalizan su venta a través de consignatarios, escritorios rurales, ferias o remates, barracas o cooperativas que se localizan todos en el medio urbano. A su vez, dichos canales son también de compra para adquirir insumos y animales. En el sector del arroz, que presenta una cadena muy integrada en sus fases primarias y secundarias en el departamento, se verifica que los productores rurales producen para los molinos localizados en el territorio, conformando un relacionamiento que va más allá de lo comercial, incluyendo acuerdos y asistencia técnica y financiera.

8 Tiendas de frontera exentas de impuestos, que solo pueden vender a extranjeros (público brasilero, ya que el régimen opera en ciudades fronterizas con Brasil).

Los datos obtenidos muestran que la compra de insumos agropecuarios y servicios son demandas desde el medio rural que sostienen gran parte de las actividades en el medio urbano. El esquema 1 muestra las relaciones económicas entre empresas del medio urbano y rural en el departamento de Treinta y Tres, cuantificando en porcentajes cuantas empresas tienen cada tipo de relación, como proveedor o cliente. Los resultados respaldan, a partir de datos con validez estadística (para Treinta y Tres), las evidencias que señalan las entrevistas realizadas en cada uno de los departamentos respecto de las relaciones económicas y comerciales que se desarrollan entre medio rural y urbano.

Esquema 1. Relaciones de proveedores y clientes entre empresas rurales y urbanas en Treinta y Tres (A → B : A vende y B compra)



Nota: Los porcentajes refieren a cantidad de empresas o productores con ese canal de compra o venta, pueden sumar más de 100%, ya que es común que se utilice más de un canal.

Fuente: Elaboración con procesamiento de micro-datos de Rodríguez y Sienna (2008).

Entre las empresas del medio urbano que trabajan para la producción en el medio rural se encuentran las veterinarias (sobre todo la ganadería es gran demandante), transporte de carga (ganadería y arroz), los talleres y tornerías (sobre todo el arroz, donde los productores son dueños de la maquinaria), los servicios de maquinaria (para perforaciones de pozos de agua, arado, siembra, cosecha, etc.), así como comercios mayoristas y empresas de venta y almacenamiento de materias primas agropecuarias. También la actividad agropecuaria mueve gran parte de los servicios profesionales asociados a escritorios de abogados, escribanos, agrónomos, administración y contabilidad (el 61% de los productores rurales contrata alguno de estos servicios en la ciudad).

Por otra parte, también hay comercios y empresas del medio urbano que adquieren insumos y productos para la venta (mayormente productos alimenticios) directamente de los predios rurales. Esto sucede en el 16% de los comercios minoristas, 22% de las empresas de talabartería y madera y 27% de los restaurantes y hoteles.

En definitiva, se observa una relación de dos vías en la que el medio rural genera la posibilidad de actividades empresariales en el medio urbano y, a su vez, éstas son soporte indispensable para que la producción agropecuaria se desarrolle.

Otra mirada complementaria que se puede realizar refiere a analizar en qué ámbito se genera la riqueza y los mayores ingresos en la región, para inferir la importancia de las relaciones entre un medio y otro, del punto de vista de la circulación del excedente y su apropiación. Para aproximar esta mirada se realizó otro procesamiento de la ENHA 2006 que se resume en la tabla 5, que muestra los tipos de ocupaciones y el ámbito laboral (rural o urbano) donde se generan los mayores ingresos en estos departamentos.

Tabla 5. Ingresos de las personas según ámbito de actividad laboral y tipo de ocupación.

Ámbito de la actividad	Categoría de ocupación seleccionadas (entre 96%-98% de los ocupados)	Relación con el ingreso promedio de las personas (promedio=1)				% en el total de ocupados			
		Artigas	Cerro Largo	Rivera	Treinta y Tres	Artigas	Cerro Largo	Rivera	Treinta y Tres
Medio Rural	Patrón	3,3	4,0	2,9	2,9	2,8%	1,6%	1,3%	2,1%
	Asalariado	0,9	1,0	1,1	1,0	17,9%	11,9%	12,5%	13,0%
	Cuenta propia sin local	0,5	0,5	0,5	0,6	1,1%	1,0%	0,4%	1,2%
	Cuenta propia con local	1,2	1,5	1,1	1,5	2,8%	6,2%	5,1%	6,5%

Continúa...

Ámbito de la actividad	Categoría de ocupación seleccionadas (entre 96%-98% de los ocupados)	Relación con el ingreso promedio de las personas (promedio=1)				% en el total de ocupados			
		Artigas	Cerro Largo	Rivera	Treinta y Tres	Artigas	Cerro Largo	Rivera	Treinta y Tres
Agro-industria y servicios asociados	Patrón	1,9	1,7	2,1	1,4	0,8%	0,3%	0,7%	0,5%
	Asalariado	1,0	1,1	0,9	0,9	7,4%	7,1%	6,9%	5,7%
	Cuenta propia sin local	0,6	0,3	0,4	0,5	0,8%	0,3%	0,4%	0,9%
	Cuenta propia con local	0,7	0,6	0,7	0,9	2,1%	2,8%	2,9%	1,5%
Medio Urbano	Patrón	2,1	2,6	2,6	2,2	1,8%	1,8%	1,8%	2,2%
	Asalariado	0,8	0,7	0,7	0,7	25,9%	25,6%	31,6%	26,2%
	Cuenta propia sin local	0,5	0,4	0,6	0,5	6,1%	7,4%	4,2%	6,8%
	Cuenta propia con local	0,7	0,8	0,9	1,0	11,6%	13,5%	15,7%	10,2%
	Empleo Público	1,6	1,4	1,6	1,3	15,1%	17,4%	14,9%	19,5%

Fuente: Elaboración propia con datos ENHA 2006

De este análisis se desprende que, en general, los negocios más lucrativos son actividades agropecuarias o que proporcionan insumos o servicios al agro. Es decir que las familias de mayor poder adquisitivo para gastar en la compra de bienes y servicios locales (consumo de bienes, salud, enseñanza, esparcimiento, etc.) tienen sus ingresos vinculados fundamentalmente a la actividad agropecuaria (directa o indirectamente). Esto es consistente con el limitado tamaño de las ciudades y prácticamente la ausencia de una actividad industrial y un sector de servicios independientes del agro, lo que no permite oportunidades muy rentables de naturaleza propiamente urbana. Esto respalda las evidencias que surgen de las entrevistas de que la mayor parte del dinamismo en el sector comercio y servicios de las ciudades depende de la actividad agropecuaria.

La tabla 5 muestra que en el medio rural el ingreso de los patrones es más del triple que el ingreso promedio del total de personas del departamento y, en las actividades de agro-industrias y servicios asociados, los patrones superan el promedio en más de 50% e incluso llegan a duplicarlo.

En el medio urbano los patrones también son quienes más ganan, entre dos veces y dos veces y media el promedio de ingresos del departamento. De las entrevistas

surge que estas actividades son en su mayoría comercios y empresas de servicios que tienen como principales clientes (de mayor poder adquisitivo) a los patrones y asalariados del medio rural, así como a los empleados públicos, que como muestra la tabla son actividades que se remuneran por encima del promedio. Por lo que, además del empleo público, la actividad agropecuaria (patrones y asalariados) es la principal dinamizadora del comercio local.

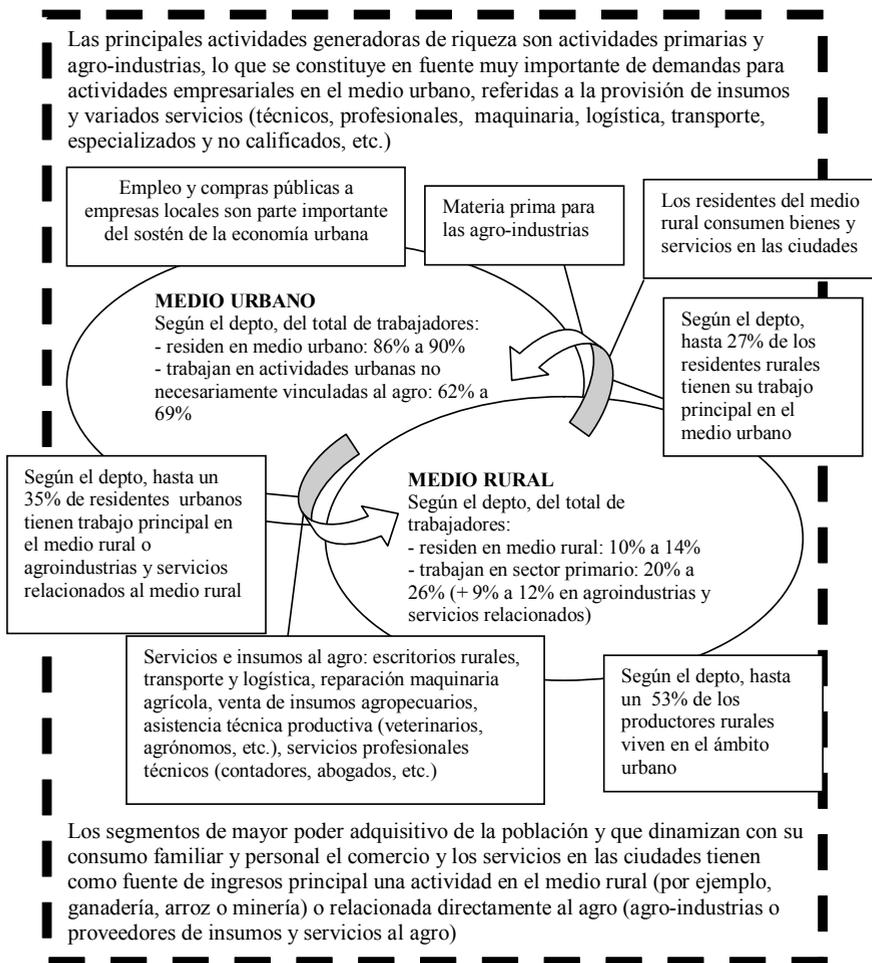
En línea con lo anterior, los asalariados en el medio rural y en las agro-industrias muestran ingresos hasta 10% por encima del promedio. Mientras que en el medio urbano (básicamente empleados privados del sector comercio y servicios) los ingresos son entre 20% y 30% inferiores al promedio departamental. Para el caso de los microempresarios, que se encuentran en las categorías de trabajadores por cuenta propia, en el caso de los más pequeños que no cuentan con local o inversión no hay mucha diferencia de ingresos entre el ámbito urbano y rural. Pero entre los que cuentan con inversión o local sí se observa que en el medio rural presentan un ingreso bastante superior que en el medio urbano (en algún departamento casi el doble).

Por lo tanto, queda claro que el medio agropecuario es la fuente donde se genera la mayor parte del poder adquisitivo que luego se vuelca al mercado local, al comercio y los servicios de las ciudades. Esta dimensión de los ingresos, además de las relaciones productivas, también muestra la importancia del agro en la economía departamental.

Conviene también destacar el dato de que el empleo público es parte importante del funcionamiento de la economía departamental, y sobre todo de las ciudades. Esto refuerza también la importancia de la actividad agropecuaria, ya que como se señala en otros trabajos (UdelaR-FCEA, 1995 y 1998; Rodríguez Miranda, 2006; Rodríguez Miranda y Sienna, 2008) el gran peso del empleo público (para la región, entre 15% y 20% del empleo total con ingresos entre 30% y 60% mayores que el promedio departamental) es típico de economías de especialización agropecuaria en las que el Estado absorbe una masa importante de empleo, con buen nivel de remuneración relativa, como paliativo de una insuficiente actividad económica en el medio urbano. Al respecto, es bastante ilustrativa la respuesta de los comerciantes cuando se les preguntaba en las entrevistas quiénes eran sus clientes más importantes: “...*la Intendencia, la UTE, la policía...*” (o sea empleo público) “...*y la gente del campo...*”, salvo en el sector de Free Shops en las ciudades fronterizas, como ya fue señalado.

A modo de resumen, a continuación se presenta un esquema que muestra los resultados encontrados respecto a la articulación rural-urbana en los departamentos analizados.

Esquema 2. Resumen interacción rural-urbana en la región noreste (ARTIGAS, CERRO LARGO, RIVERA Y TREINTA Y TRES).



Fuente: Elaboración propia

4. Conclusiones

Este artículo buscó establecer la pertinencia de incorporar una visión integrada de la realidad rural y urbana para entender los procesos económicos en los departamentos interiores de Uruguay, de base económica primaria agropecuaria caracterizados por sistemas de pequeñas ciudades. Esto implica evitar una visión simplificadora del problema que sólo privilegie la modernización de la producción agropecuaria o sólo ponga énfasis en el desarrollo tecnológico de cadenas productivas agroindustriales que localicen sus fases primarias y/o secundarias en el territorio. También implica evitar posturas extremas que sólo prioricen la búsqueda de grandes “saltos” hacia la industrialización y el desarrollo urbano de estos territorios. Para esto se consideraron resultados de una reciente investigación (Rodríguez Miranda, 2010).

En efecto, se mostró que en estas economías es muy frecuente que las personas desarrollen actividades complementarias en ambos medios, ciudad y campo. En algunos casos, esto puede permitir a los productores y las familias del medio rural reducir la incertidumbre propia de la producción agropecuaria (zafra, sujeta a las condiciones de la naturaleza y a variaciones de precios importantes). En otros casos, permite complementar actividades del medio urbano que no reportan buenos ingresos o son de precaria estabilidad laboral. También es frecuente que una familia posea un comercio en la ciudad y un campo en producción en el medio rural, lo que puede dar lugar a diferentes combinaciones en ese núcleo familiar entre residencia en un medio y trabajo en el otro.

A su vez, hay actividades que ofrecen la tentación de ser consideradas como únicamente rurales, por ejemplo, las que refieren a pequeños productores que asumen desarrollos muy limitados, sin vincularse a fases industriales. Sin embargo, estas actividades frecuentemente se localizan en la proximidad de los centros poblados. Esto no es casualidad, ya que la poca competitividad que tienen refiere a los mercados de proximidad, el pueblo más cercano. Además, el pueblo o la ciudad es donde se establece el vínculo (de carácter personal) con el comerciante con el que se adquieren los pocos insumos que se requieren (en producciones poco tecnificadas), además de oficiar de centros de información y acceso a los apoyos que prestan los planes de las Intendencias o las políticas del gobierno nacional dirigidas al desarrollo y la pobreza rural.

En el otro extremo, actividades localizadas en la ciudad, que en otros contextos poco tendrían que ver con el medio rural, como el comercio, restaurantes y hoteles, en estas economías sí se relacionan estrechamente con la dinámica del medio agropecuario.

Esto se debe a que los segmentos de mayor poder adquisitivo de la población se vinculan a grandes explotaciones agropecuarias o cargos altos y medios en la agroindustria, además de que la mayor parte de la masa salarial privada de estas economías, además del propio sector de comercio local, responde a trabajadores rurales (muchos de los cuales incluso residen en los pueblos). A todo esto se le debe agregar las adquisiciones de insumos y servicios que realizan los productores agropecuarios a agro-veterinarias, técnicos y profesionales, barracas y distribuidoras de insumos, etc. Es decir que el dinero que se gasta en los comercios y negocios urbanos en gran parte “proviene del campo”.

Sin lugar a dudas, las actividades más competitivas en estos territorios refieren a producciones agropecuarias y agroindustriales (Rodríguez Miranda, 2010). Competitividad que se sostiene en las ventajas de localización que tienen estos territorios respecto a la disponibilidad de los recursos naturales: suelo, agua, madera, piedras preciosas, minerales. No hay que renegar de ello, pero tampoco creer que sólo con eso será suficiente para alcanzar el desarrollo sostenido de un departamento o región. Al respecto, no hay que menospreciar el rol de las ciudades para potenciar u obstaculizar un impacto positivo de las actividades intensivas en recursos naturales sobre la sociedad y economía local.

Donde no hay desarrollos urbanos suficientes se generan sólo producciones primarias que se vinculan con industrias de otros departamentos o incluso localizadas en Montevideo. Por ejemplo, según Rodríguez Miranda (2010), en el caso de la ganadería el impacto de la actividad para la economía local es inferior en Artigas, Treinta y Tres y Rivera que en Cerro Largo, donde hay una industria frigorífica importante (además de que se trata de una empresa con una impronta local). A su vez, los departamentos de la región que tienen una infraestructura menor de servicios en las ciudades, como Artigas y Treinta y Tres, también muestran menor desarrollo relativo de actividades agropecuarias potentes y competitivas. Esto recoge lo que señala Saraceno (2000), respecto a que el dinamismo de las economías de base agropecuaria no tiene como motor a la propia actividad agropecuaria, sino al resto de actividades industriales y de servicios.

En términos de implicaciones para la política de desarrollo, reconocer a estos territorios como espacios de articulación de recursos urbanos y rurales, permite identificar que el verdadero desafío no está en romper con la tradición productiva y las condiciones estructurales de estas economías que tienen su base en los recursos naturales, sino que está en poder transformar esas características en oportunidades para innovar en diversidad.

En ese sentido, uno de los objetivos de política debería ser vincular a las grandes cadenas agroindustriales y las grandes producciones agropecuarias (cuando no hay

industria) con servicios y proveedores locales en las ciudades y pueblos. Esto supone ampliar la oferta actual de servicios al agro y agroindustria, en cantidad y calidad. También supone una mayor especialización de acuerdo a las demandas y necesidades específicas de las grandes cadenas agroindustriales. Esto tendría un mayor impacto local, e incluso mayor probabilidad de un desarrollo exitoso, si se trabaja en una lógica de acuerdos y cooperación, entre proveedores locales, productores rurales, las agroindustrias y el gobierno local como articulador.

También existen oportunidades de desarrollo referidas a servicios que demandan las agroindustrias pero en su fase industrial. En Rodríguez Miranda (2010), se identifica que la brecha entre las capacidades locales y regionales y las necesidades de estas actividades son enormes, lo que también da la medida de la oportunidad y el riesgo que a la vez enfrentan estos territorios (ya sea que decidan hacer algo al respecto o no).

Por otro lado, además de servicios productivos, sub-productos o productos complementarios vinculados a las cadenas agroindustriales, es posible desarrollar también nuevas actividades, como servicios conexos y auxiliares que no existen actualmente. Por ejemplo, servicios de movilidad (viajes en la región, a Montevideo, etc), alimentación del personal, seguridad, selección de personal, recepción y atención de ejecutivos y gerentes visitantes, organización de eventos empresariales, servicios informáticos y de comunicaciones, entre otros. etc. Actualmente estos servicios en la región son muy escasos, inadecuados o inexistentes (Rodríguez Miranda, 2010).

Más en general, hay mucho por hacer en la vinculación de los sectores del comercio local, restaurantes y hoteles, los artesanos de diversos rubros, los pequeños productores rurales y los grandes emprendimientos comerciales de capitales externos cuando existen. Esto requiere de un marco de acuerdos entre comerciantes, empresarios, sociedad civil y gobierno local, para articular algunos recursos disponibles con nuevas iniciativas de forma de generar una oferta de servicios comerciales y turísticos atractiva a nivel nacional (Montevideo) y/o regional (Brasil y Argentina).

Se trata de lograr capacidad local para generar sinergia a partir de recursos hoy sub-explotados, por ejemplo, recursos paisajísticos y las reservas naturales, así como algunos acervos culturales y patrimoniales de interés; el enorme flujo de visitantes brasileños que acuden por día a las localidades de frontera a comprar en los Free Shops (y que sólo permanecen unas pocas horas) así como el flujo de turistas de toda la región (Argentina, Brasil y Paraguay) que atraviesan los departamentos interiores del país para llegar a los balnearios de la costa (sobre todo, Punta del Este); algunas fiestas y eventos

consolidados (como el Carnaval y fiestas folclóricas en varios departamentos); un sector de artesanos que podría ser reorientado hacia la generación de productos con una diferenciación que refiera al departamento o la región en cuestión; una gran población de pequeños productores rurales en la proximidad de las ciudades que pueden encontrar mejores alternativas de producción y venta en un proyecto integrado al comercio y servicios en las ciudades capitales.

A su vez, hay que tener presente las condiciones actuales de estas economías y del empresariado y productores locales, que muestran un escaso desarrollo de las capacidades necesarias para provocar procesos de crecimiento y diversificación como los que se sugieren (Rodríguez Miranda, 2010). Esas condiciones sugieren intervenciones previas que pueden ser necesarias para modificar el punto de partida poco favorable de muchos de los actores locales que deben ser los protagonistas del cambio sugerido, fomentar la cooperación y asociatividad como forma de mejorar la competitividad del territorio, desarrollar políticas generales y específicas de formación de los recursos humanos, así como identificar posibilidades de innovación al alcance de las capacidades locales.

Todos estos son ámbitos de clara intervención pública con instrumentos de política. Lo que aquí se sugiere, para los departamentos interiores del país es que, en vez de atacar por separado la problemática del medio rural y, por otro carril paralelo, atender la problemática del medio urbano, se entienda el funcionamiento de la economía del territorio como un todo integrado en un espacio de desarrollo rural-urbano.

Referencias bibliográficas y documentales

- Acuña, C. y Riella, A. (comp.) (2003) *Territorio, Sociedad y Región. Perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local*, Dpto de Sociología de FCS-UdelaR, Imprenta Rosgal SA, Montevideo.
- Arocena, J. (2008) “Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay”. Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad Católica del Uruguay, en *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la descentralización*, Programa de desarrollo local ART Uruguay del PNUD, Año1, N°1, noviembre 2008.
- Bandeira, P; Atance, I; Sumpsi J.M. (2004) “Las políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimientos de un nuevo enfoque”, en *Cuadernos de Desarrollo Rural* (51).

- Barrenechea, P. y Troncoso, C. (2008) *El Índice de Competitividad Regional. ¿Qué cambios tuvo la competitividad por departamentos en una década?*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, Montevideo.
- Berdegú, J.A. y Escobar, G. (2002) "Rural diversity, agricultural innovation policies and poverty reduction". AGREN, Network Paper, N° 122.
- Berdegú, J.A. (2001) *Cooperating to Compete. Associative Peasant Business Firms in Chile*. Wageningen University and Research Centre. Social Science Department, Innovation and Communication Group, Wageningen, The Netherlands.
- Boisier, S (1993) "Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?", en *Ambiente y Desarrollo*, Vol. IX-2, CIPMA, Santiago de Chile.
- CLAEH (2005) *Desarrollo rural sostenible en el noreste de Uruguay. Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial*, Regional Noreste del Centro Latinoamericano de Economía Humana, Impresora Editorial, Montevideo.
- (1963) *Situación económica y social del Uruguay Rural*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, estudio realizado por CLAEH/CINAM a solicitud del MGAP, Montevideo.
- IICA (2005) *Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó*, De Hegedus, P. y Miguel Vassallo, IICA, Montevideo.
- ITU (2004) "Lógicas de la Expansión urbana y aproximaciones al sistema urbano nacional", Informe de avance del equipo de estudio CIU (ciudades intermedias de Uruguay)", Arq. Martínez, E. (Coordinador), en *Ciudades Intermedias del Uruguay. Desarrollo Local y Sistema Urbano*, CD editado por ITU.
- Rodríguez Miranda, A. (2010) *Desarrollo económico en el noreste de Uruguay: una explicación a partir de la organización productiva y la articulación rural-urbana*. Tesis Doctoral. Lectura de Tesis el 8 de julio de 2010 para obtener el grado de Doctor en Integración y Desarrollo Económico de la Universidad Autónoma de Madrid (España). Tutor: Antonio Vázquez Barquero.
- (2006) "Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y Aplicación al caso uruguayo", DT 02/06, Instituto de Economía, FCEA-UdelaR, Montevideo. En línea: www.iecon.ccee.edu.uy
- (2005) "Determinantes del desarrollo departamental. Una aproximación desde la teoría del Desarrollo Endógeno", investigación presentada para la obtención del D.E.A y la candidatura a doctor en el marco del Doctorado en Integración y Desarrollo

- Económico de la Universidad Autónoma de Madrid en junio 2005.
- Rodríguez Miranda, A. y Sienra M. (2008) *Claves del Desarrollo Local. Metodología de análisis de las condiciones de desarrollo local. El caso de Treinta y Tres*, Editorial Fin de Siglo, Montevideo.
- Rodríguez, R. y Pérez E. (comp.) (2004) *Espacios y desarrollos rurales. Una visión desde Europa y Latinoamérica*, Ediciones TREA S.L., España.
- Saraceno, E. (2005) "Rural Development policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy: the way ahead", en *Assessing rural development policies of the Common Agricultural Policy*, Ortner, K.M. (ed.), selección de artículos para el Seminario N°87 de la Asociación Europea de Economistas Agrícolas (EAAE).
- (2000) "La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano", documento presentado en *Taller sobre experiencias, políticas e instrumentos de desarrollo rural en los países latinos de Europa y América: un enfoque comparativo*, San Fernando de Henares, Madrid.
- Schejtman, A. y Berdegú, J. (2004) *Desarrollo territorial rural*, Rimisp (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural), Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Schejtman, A. (1998) "Alcances sobre la articulación rural urbana y el cambio institucional", en *Memoria del Seminario Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado. Políticas Agrícolas*, Número Especial, pp.139-166, Taxco, México
- Storper, M. (1988) "Las economías regionales como activos relacionales", en *Economiaz*, n°41, pp.10-45.
- Udelar-FCEA (1998) *Serie la Economía Uruguaya en los Noventa. Análisis y perspectiva de largo plazo: La economía de Treinta y Tres en los 90, La economía de Cerro Largo en los 90, La economía de Artigas en los 90, La economía de Rivera en los 90. La economía de Durazno en los 90.*, Convenio UTE-Universidad de la República, Director González Posse, Ed. Artes Gráficas S.A., Montevideo.
- (1995) *La Economía Uruguaya en los Noventa. Análisis y perspectiva de largo plazo*, Convenio UTE-Universidad de la República, Director González Posse, Ed. Artes Gráficas S.A., Montevideo.
- Vázquez Barquero, A. (2005) *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*, Antoni Bosch, Madrid.
- (2002) *Endogenous Developm*

Resumen

En este ensayo se explica concepto de potencial regional de desarrollo tomando como base el enfoque de Dieter Biehl. A partir la aplicación del modelo corregido y de la introducción del concepto de vulnerabilidad regional, así como las variables de pobreza, marginación y desigualdad, sea económica, social o territorial, se examinan los resultados del ejercicio empírico y, con base en un sistema de regionalización y caracterización diferenciada de la problemática de cada región, se propone un marco general de análisis regional y diseño de políticas públicas. En este ensayo se revisan los casos de los estados de Chihuahua y Nuevo León, al norte de México.

Palabras clave: desarrollo económico, potencial de desarrollo, desarrollo regional, política regional, Chihuahua, Nuevo León, norte de México.

Abstract

This essay explains the concept of regional development potential based on Dieter Biehl's approach. Applying a reviewed version and introducing the regional vulnerability term –taking into account the role of poverty, inequality and marginalization, as negative determinants of development- there are analyzed the empirical results using as case studies the states of Chihuahua and Nuevo León, at the northern of Mexico. Characterizing different regional contexts it is proposed a model of regional analysis and public policies for specific territorial, economic or social problems.

Keywords: economic development, potential development, regional development, regional policy, Chihuahua, Nuevo León.

JEL: O18, O21, R11, R58.



Luis Enrique Gutiérrez Casas

El enfoque del potencial de desarrollo en las regiones.

Un modelo aplicado al norte de México

1. Desequilibrio regional y potencial de desarrollo

Los *desequilibrios* regionales y la desigualdad económica son una constante en las dinámicas de crecimiento de las regiones. Cuando una región crece, también surgen *divergencias* o disparidades de carácter económico y socioeconómico que se expresan en diferentes grados y formas. No obstante, es en los espacios *subnacionales* de las economías subdesarrolladas donde, de manera particular, se observan casos extremos en los que el *desarrollo divergente* se manifiesta en serios casos de *vulnerabilidad* social y territorial.

El *desarrollo divergente* –como proceso subyacente del crecimiento desigual– puede tomar cauces negativos cuando las desigualdades llegan a convertirse en *desequilibrios*, esto es, en situaciones de extrema inequidad en cuanto a la distribución de recursos y en una insuficiente dotación de éstos en territorios desfavorecidos, lo cual termina por generar *subóptimos* e *ineficiencias* de carácter económico y finalmente afecta la misma capacidad de las regiones para superar los entornos de exclusión y las condiciones de *vulnerabilidad* en los que pueden estar sumidas. Más aún, los mismos *desequilibrios* son la consecuencia inequívoca de un problema de productividad y deterioro del nivel de vida en una región que a su vez, a manera de círculo vicioso, mantienen a comunidades y territorios enteros fuera de los beneficios del crecimiento que otras regiones aprovechan. Para expresarlo en otras palabras, los *desequilibrios* afectan el *potencial regional de desarrollo*; lo *vulneran* y propician el alejamiento de la *convergencia real*. La misma región, concebida como una unidad, se aparta de la cohesión social y territorial para dar paso a un escenario de asimetrías económicas y socioeconómicas poco propicias para el desarrollo, entendido éste de manera general como el tránsito a estadios de bienestar más elevados.

Un enfoque propicio para explicar y caracterizar los *desequilibrios* regionales es el del potencial regional de desarrollo. En términos generales se puede decir que el *potencial regional de desarrollo* [PRD] se refiere a la capacidad de una región para crecer y elevar el nivel de vida de la población. Furió (1996) le confiere a Biehl la paternidad de este concepto. El enfoque del PRD es central para la comprensión de este tema, en tres sentidos. Primero, porque le otorga a las regiones capacidad para emprender un proceso de crecimiento a partir de un

conjunto de *factores de potencialidad*¹ [FPD]; segundo, porque permite la medición de dicha capacidad, y por ello la aplicación de métodos para calcular el grado de impacto de los *factores de potencialidad*; y, tercero, porque la valoración del potencial de desarrollo posibilita la definición de una política regional dirigida a impulsar el crecimiento de las regiones y evitar o aminorar, en su caso, los riesgos de vulnerabilidad de las unidades territoriales.

El *desequilibrio* regional y el *potencial regional de desarrollo* son conceptos claves en este artículo. El propósito fundamental, al abordar la relación entre ambos conceptos, es analizar, desde la experiencia específica de una región *subdesarrollada* -caracterizada por un proceso de *desarrollo divergente*- el vínculo entre sus condiciones económicas y sociales, y su propio *potencial* de desarrollo. Por otra parte, en este artículo se propone un ajuste al enfoque de Biehl y, como se explicará más adelante, se incorporarán al análisis lo que denominaremos factores limitantes del desarrollo, dentro de los que se encuentran la pobreza, la desigualdad y la marginación.

La experiencia regional específica que se revisa en este artículo es la de los estados de Chihuahua y Nuevo León, al norte de México (ver MAPA 1), en donde el *desarrollo divergente* se ha expresado en forma de *polarización*. Estas entidades se han caracterizado por ser regiones de un gran dinamismo económico, la primera por su vínculo a la industria maquiladora de exportación y, la segunda, por ser de las principales zonas industriales tradicionales del país. Asimismo, ambos estados tienen la particularidad de ser regiones fronterizas con colindancia con los Estados Unidos.

1 También se les denomina *factores potenciales de desarrollo*.

Mapa 1. Ubicación geográfica de los estados de Chihuahua y Nuevo León.



Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, se debe precisar sobre el uso de los conceptos de crecimiento y desarrollo de este artículo. Primero, cabe decir que por crecimiento económico se entiende el incremento del producto y el ingreso *per cápita*, lo que implica el uso y valoración de variables cuantitativas, en tanto el desarrollo económico supone, en efecto, cambios positivos en los indicadores *per cápita* y de bienestar, pero también transformaciones cualitativas que, a su vez, crean condiciones para el mismo crecimiento. Como dice Vaughan (1982; 69), el «desarrollo económico no es simplemente crecimiento económico.

El desarrollo es a la vez prerrequisito y resultado del crecimiento. Los dos conceptos difieren en tanto el desarrollo es un cambio cualitativo, el cual conlleva cambios en la estructura de la economía, incluyendo la innovación en las instituciones, la organización y la tecnología; el crecimiento, por otro lado, es un cambio cuantitativo en la escala de la economía en términos de inversión, producto, consumo e ingreso».

Bajo la perspectiva anterior, se entiende que el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo, mientras el desarrollo es indispensable para el crecimiento sostenido de una economía, en este caso regional. Ambas nociones, por tanto, son parte de un mismo proceso que tiende a propiciar un más elevado nivel de vida a la población. De esta manera, toda política regional que tenga como propósito impulsar el crecimiento, a su vez estará creando bases para el desarrollo y, como parte de un efecto circular, éste mismo desarrollo crea condiciones para el crecimiento económico. A lo largo de los próximos capítulos se utilizarán los conceptos de crecimiento y desarrollo económicos dentro de este marco de causa y efecto circular. Incluso, debida a esta *circularidad*, en ocasiones parecerá que crecimiento y desarrollo se utilizan como sinónimos; no obstante, debe aclararse que en todo momento se tiene presente la diferencia de estos dos términos.

Finalmente, debe aclararse que este trabajo es en principio una exploración que intenta incorporarse a la discusión del desarrollo regional bajo el contexto de las *divergencias* regionales. En ningún momento se pretende sustituir el conjunto de métodos y técnicas de análisis regional ya existentes, sino, en todo caso, ser un instrumento complementario para el estudio de las regiones. Menos aún, la propuesta que aquí se presenta tiene como propósito suplantar corrientes teóricas que explican el carácter estructural de las desigualdades o, en su caso, atienden el proceso causal del desarrollo desigual.

En todo caso el modelo que aquí se presenta tiene como propósito ser una herramienta útil, como modelo analítico, para el estudio de las condiciones asimétricas de las regiones. Como expresa Boudeville (1966; 52), «es esencial reconocer que [...] no puede haber crecimiento regional equilibrado sin algún conocimiento de la estructura económica básica de las regiones y las variables claves subyacentes a ésta». Asimismo, es necesario aclarar que este trabajo es una propuesta inicial y en ningún momento pretende abarcar en su totalidad el complejo espectro del desarrollo de las regiones. En todo caso, el presente estudio podrá ser una pieza más de un sinnúmero de trabajos encaminados, como dice Aydalot (1985), a «identificar las fuerzas que determinan el desarrollo de una región».

2. El enfoque del potencial regional de desarrollo.

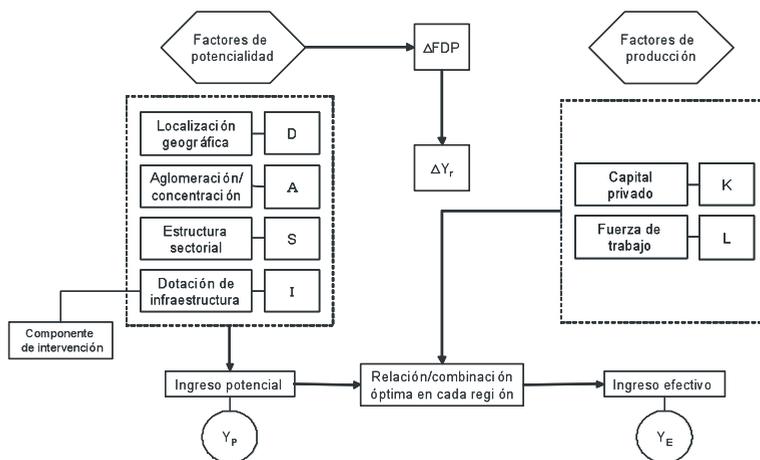
Dieter Biehl (1986) explica que un grupo especial de recursos de carácter público son determinantes de los niveles de ingreso, productividad y empleo de una región. Así, hay *factores de potencialidad* [FPD] que *codeterminan* las posibilidades de desarrollo de una región. Estos factores son la localización geográfica o distancia [D], la aglomeración [A], la estructura sectorial [S] y la dotación de infraestructura o capital público [I]. Es el uso combinado de los FPD con los factores de producción, lo que posibilita un aprovechamiento del *potencial regional de desarrollo*, el cual, por su parte, se encuentra estrechamente vinculado al nivel de ingreso regional y, por lo tanto, al crecimiento.

De esta forma la cantidad y características de los FPD fijan los límites o alcances del crecimiento regional; incluso su carencia o insuficiencia resulta en *cuellos de botella* para el desarrollo. Una cantidad limitada de *factores de potencialidad* puede convertir a éstos en verdaderos obstáculos al desarrollo, por lo que su dotación adecuada es de suma importancia para las expectativas de crecimiento de las regiones. El Diagrama 1 sintetiza el enfoque propuesto por Biehl.

Siguiendo a Biehl (1999), la *localización* se refiere a la distancia respecto a los principales centros de producción regional (la distancia afecta al *potencial* mediante mayores o menores costos de transporte); la *aglomeración* es la concentración espacial de población y/o actividades económicas; la *estructura* es la composición sectorial (agropecuaria, industrial, comercio y servicios); en tanto la *infraestructura* se define como el acervo de capital público en sus diferentes vertientes, sea como transporte y comunicaciones, energía, abastecimiento de agua, educación, sistema sanitario, ofertas culturales y de ocio, y protección medio ambiental.

Para generalizar, los FPD son *recursos* públicos que se caracterizan por su *inmovilidad, indivisibilidad, no sustituibilidad y polivalencia*. Una tesis fundamental del enfoque del potencial regional de desarrollo es que a mayor dotación de FPD en relación con la población y/o el área de la región, mayor el *potencial* de desarrollo de ésta, medido en términos de productividad, empleo e ingreso.

**Diagrama 1. Las relaciones del potencial regional de desarrollo
Enfoque de Biehl.**



Fuente: Elaboración propia con base en Biehl (1986, 1999) y Gutiérrez (2004, 2008)

Varios autores han reconocido la participación de los FPD dentro del sistema económico regional y su papel central en el proceso de crecimiento. Por ejemplo, trabajos pioneros como los de Lösch (1954) y Alonso (1968) incorporan al análisis regional la teoría de la *localización* -que considera la variable distancia- y explican el fenómeno de la concentración industrial -y el crecimiento, por lo tanto- como resultado de los costos de transporte. Por su parte North (1970) desarrolla en uno de sus artículos los mecanismos que vinculan la *localización* espacial a distintas etapas de crecimiento de las regiones.

En cuanto a las economías de *aglomeración* Polèse (2005) comenta que en sus dos variantes, ya sea como *economías de localización* o como *economías de urbanización*, éstas propician ganancias de productividad derivadas de la *aglomeración* geográfica de población y actividades económicas. Ello se puede interpretar como una *potenciación* de la capacidad de crecimiento de las regiones. Como parte de la estrecha relación entre *localización*, *distancia* y *aglomeración*, el mismo Lösch en su obra *The economics of location*

explica la influencia de éstas variables en la conformación del sistema territorial.

En cuanto a la *estructura* económica, se puede hacer referencia a trabajos como el de Kuznets (1970) en el que mediante una serie de estudios empíricos explora y confirma la relación entre la *estructura* productiva sectorial, la productividad y el crecimiento. En otras palabras, una *estructura* más diversificada o con mayor peso de los sectores no agropecuarios proporciona a una economía mejores condiciones de crecimiento. Por otra parte Kolawski y Schaffer (2002), en sintonía con el trabajo de Biehl, también explican que los *inputs* del *potencial de desarrollo* son la *aglomeración*, la *infraestructura*, la accesibilidad, la educación, los recursos naturales y las áreas industriales. De cualquier forma los trabajos relacionados con el PRD confluyen en la valoración de la política regional adecuada para dotar de *factores de potencialidad* a las regiones y, con ello, ampliar su capacidad de respuesta ante la necesidad de crecer para proporcionar un mejor nivel de vida a la población.

En cuanto a la infraestructura, para Biehl el *capital* que funciona como determinante del crecimiento puede ser *material* (físico) y *no material*, este último relacionado con los recursos humanos. Así, el *capital no material* está compuesto por el conocimiento, la información, la capacidad de planeación-organización, la educación y el aprendizaje de habilidades. Por su parte, el *capital material* es de dos tipos: el *stock* de *capital privado* y el *capital social fijo* [CSF].² En este caso el CSF es equivalente a la infraestructura.

Biehl expone que la *infraestructura* es a la vez *bien de capital* y *bien público*. Es artificialmente creada, a diferencia de los recursos naturales que son dotados por la naturaleza. La *infraestructura* es, en distintos grados, *inmóvil*, *indivisible*, *limitada*, *polivalente*, *no excluyente* y de *efectos de difusión* diferenciados. En la medida que una región posea *infraestructura* con estas características, tendrá un mayor o menor *grado de infraestructuralidad*. En este sentido, la eficacia de la *infraestructura* para impactar en el *potencial regional de desarrollo* está determinada por su cantidad y el *grado de infraestructuralidad*. «Las diferentes categorías de infraestructura proveen servicios de tal forma que, si se carece completamente de ella en una región o si se encuentra en uso pleno, limita sus posibilidades de desarrollo» (Biehl, 1986; 114). En este sentido se puede mencionar cómo otros trabajos han relacionado a la capacidad y calidad de la *infraestructura* como fuentes de ventaja comparativa o ventaja *localizacional* (Johansson, 2002).

El *potencial regional de desarrollo* es, entonces, un concepto operativo para comprender el proceso de acumulación de capacidades para el crecimiento. No obstante,

² El concepto de *capital social físico* que maneja Biehl es similar al de *social overhead capital* de Hirschmann (1970).

la visión expuesta hasta ahora, que considera únicamente *factores de potencialidad*, es *unidireccional*, esto es, no plantea la inclusión de otro tipo de factores que actúan en sentido contrario a los FPD y que pueden ser estructurales en las economías regionales y verdaderas trampas para el desarrollo de los territorios. La acumulación de estos factores, que podríamos denominar *negativos* o *limitantes* en vez de generar *potencialidad* debilitan a las regiones; las *precondicionan* al atraso y *vulneran* su capacidad tanto para responder a los cambios externos cuanto para forjar los cambios internos necesarios para impulsar el crecimiento y propiciar el desarrollo. El *modelo del potencial regional de desarrollo* [Modelo PRD] que se propone a continuación intenta incorporar este último tipo de factores y ampliar el horizonte analítico del enfoque de Biehl.

Una región no únicamente cuenta con factores positivos, de *potencialidad*, sino factores negativos, *limitantes* del desarrollo.³ Un *factor limitante* del desarrollo es aquella condición socioeconómica que resta capacidad a una región para crecer. Desde la perspectiva del enfoque del *potencial de desarrollo*, un FLD no permite a una región obtener el pleno beneficio de las *externalidades* que surgen de los FPD, tanto de aquellas ya existentes como de las que surgirían como resultado del mismo proceso de crecimiento.

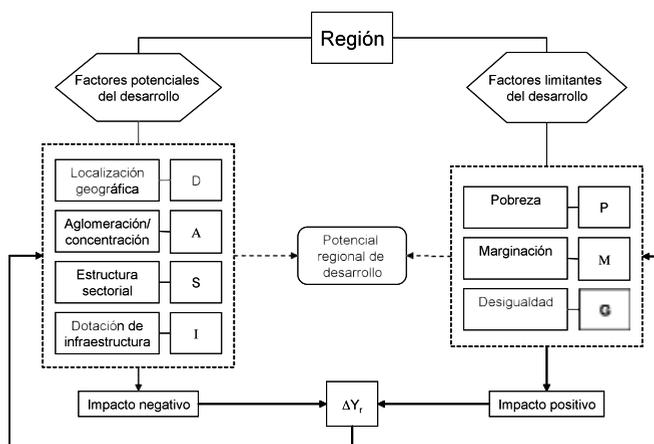
Un *factor limitante del desarrollo* es aquel que, por un lado, no estimula la conformación o deteriora el capital social de una región y, por otro, propicia el uso ineficiente de la infraestructura y el funcionamiento no óptimo del resto de los componentes del crecimiento regional. Entre los FLD podemos considerar la pobreza, la marginación y la desigualdad. En síntesis, los FLD no permiten el pleno aprovechamiento de los *factores de potencialidad* (ver Diagrama 2). de *disfuncionalidades*, *subóptimos* e *ineficiencia económicas* que limitan el potencial de desarrollo.

Respecto a la pobreza, Ray dice: «La característica fundamental de la pobreza es que afecta el acceso de los pobres a los mercados, y esto tiene repercusiones en toda la economía. Casi todos los mercados resultan afectados: la capacidad para obtener crédito, para vender trabajo, para arrendar tierra con el fin de cultivarla». Asimismo, en relación a la desigualdad, el autor también agrega que ésta «tiene una tendencia intrínseca a generar ineficiencias, ya que no permite a las personas del extremo inferior de la distribución de la riqueza aprovechar plenamente sus capacidades» (Ray, 1998; 257). Por su parte, para Richardson (1977) la pobreza regional significa “aislamiento” de una región

3 Se puede utilizar la terminología de Myrdal (1974) de *factores retardadores* del desarrollo, o el concepto de Hirschmann (1970) de *obstáculos iniciales*.

y, por lo tanto, incapacidad para beneficiarse de las ventajas propias de las relaciones *interregionales*. En síntesis, los FLD no permiten el pleno aprovechamiento de los *factores de potencialidad*. Otros autores como Persson y Tabellini (1993) también han abordado el tema de los riesgos de la desigualdad para el crecimiento. Incluso el mismo Friedmann (1970) aborda la situación de las regiones atrasadas como problema de *pobreza estructural* que limita el uso intensivo de sus recursos.

Diagrama 2. Las relaciones del MODELO PRD



Fuente: Elaboración propia con base en Biehl (1986, 1999) y Gutiérrez (2004, 2008).

A partir del enfoque del *potencial regional de desarrollo* podemos elaborar un modelo, el *Modelo PRD*, que rebasa la perspectiva de los *factores de potencialidad* introduce factores de carácter negativo al desarrollo.

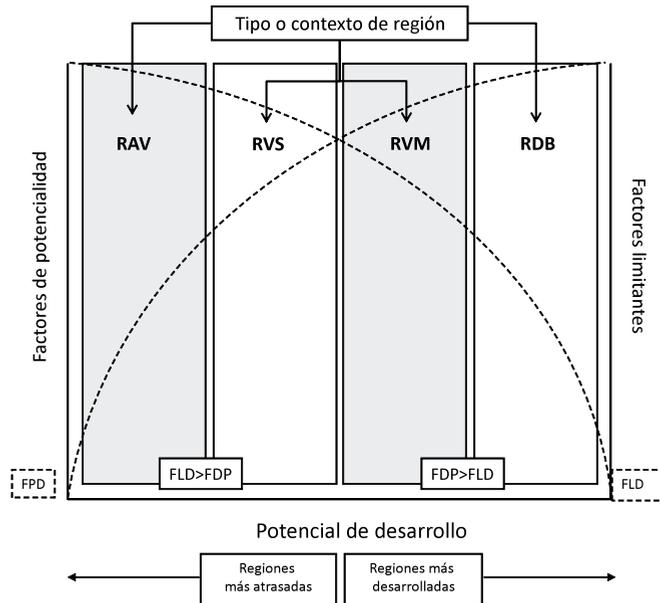
3. El enfoque del potencial de desarrollo y la política regional.

El *Modelo PRD* tiene implicaciones importantes para el análisis de la política regional. Cabe recordar que este modelo nos permite medir el *potencial de desarrollo* de una

región a partir de la existencia de *factores de potencialidad* y *factores limitantes*. Si en una región los primeros tienen mayor peso que los últimos, la región presentará un *contexto* distinto a otra región en la que los FLD tengan mayor incidencia negativa. En otras palabras, el *Modelo PRD* permite diferenciar los contextos regionales con base en las *precondiciones* de crecimiento de las que cada una esté dotada. De esta forma, por ejemplo, la carencia o insuficiencia de *factores de potencialidad* o la presencia y persistencia de *factores limitantes* en una región atrasada dan origen a un determinado tipo de política, en tanto que esta misma situación en una región más avanzada conlleva la implementación de una política diferente.

El *Modelo PRD* puede identificar distintos contextos regionales y, por lo tanto, problemáticas diferenciadas, a partir de los cuales es posible proponer distintos tipos de política regional. Para explicar esto nos auxiliaremos del Diagrama 3. En el eje de las abscisas se representa el PRD en donde un menor *potencial* tiende a cero (o al origen). En el eje de las ordenadas, del lado izquierdo se ubican los *factores de potencialidad* en tanto en el lado derecho, los *factores limitantes*. Si suponemos que la relación de los FPD respecto a las FLD nos permite hacer una primera diferenciación de *contextos*, observamos cómo hay una situación en la que los $FLD > FPD$; asimismo, también puede suceder que $FLD < FPD$. Las regiones que se consideran como atrasadas tienen, por definición, insuficiencia de *factores de potencialidad* y una presencia significativa de *factores limitantes*. Por otra parte, las unidades territoriales que se definen como más desarrolladas tienen una mejor dotación de *factores de potencialidad* y la presencia de *factores limitantes* tiende a disminuir.

Diagrama 3. El Modelo PRD en la identificación de regiones desarrolladas y atrasadas.



Fuente: Elaboración propia con base en Biehl (1986, 1999) y Gutiérrez (2008)

Un punto importante a señalar es que el *Modelo PRD* permite, por lo tanto, hacer una clasificación regional a partir del *potencial de desarrollo* y, sobre todo, resaltando el grado de *vulnerabilidad* de las regiones derivado de su mismo atraso. De esta forma podemos proponer una tipología con cuatro *contextos* regionales distintos (ver Diagrama 3):

- Regiones muy atrasadas y de alta *vulnerabilidad* [RAV].
- Regiones de atraso y *vulnerabilidad* significativos [RVS].
- Regiones de avance medio y *vulnerabilidad* media [RVM].
- Regiones desarrolladas y de baja *vulnerabilidad* [RDB].

Cada tipo de región distingue diferentes niveles de capacidad de crecimiento y *vulnerabilidad* a partir de la existencia y persistencia de *factores de potencialidad* y *factores limitantes*.

En el mismo Diagrama 3 podemos advertir las implicaciones del *Modelo PRD* en términos de la regionalización propuesta y la política regional. Así, en tanto existen cuatro *contextos* regionales o tipos de región definidos a partir de su *potencial de desarrollo* o grado de *vulnerabilidad*, la política regional más adecuada para cada una de éstas será aquella que se aplique, ya sea para inducir el crecimiento y aminorar las condiciones socioeconómicas desfavorables, o para consolidar el crecimiento y mantener un *contexto* socioeconómico favorable. Al primer tipo de políticas las denominaremos *Políticas Tipo I*, mientras que al segundo *Políticas Tipo II*. Los ámbitos principales a los que se orienta cada tipo de política se exponen en la Tabla 1.

Finalmente, en el Diagrama 3 podemos ver cómo las regiones RAV y RVS, es decir, aquellas regiones atrasadas en las que los FLD > FPD, se requiere una intervención con énfasis en *Políticas Tipo I*, mientras las regiones RVM y RDB acentúan la necesidad de *Políticas Tipo II*. Con ello, el *Modelo PRD* permite no sólo la regionalización, sino aplicar el principio de la eficacia diferenciada de la política regional en *contextos* específicos. En este sentido, podemos decir que cada región, con base en su propio *contexto* es sujeta de un paquete de políticas de intervención o *policy packages*, término que utilizan Armstrong y Taylor (2000).

Tabla 1. Políticas regionales Tipo I y Tipo II.

Tipo de política	Políticas sociales	Políticas económicas	Políticas territoriales
Políticas Tipo I (RAV y RVS)	Reducción de pobreza	Inversión en infraestructura básica	
		Reestructuración sectorial	Generación de centros subregionales
	Generación de empleo		
Políticas Tipo II (RVM y RDB)	Inclusión social	Inversión en infraestructura avanzada	
		Inversión en I+D	Reducción de deseconomías y problemas de congestionamientos
		Impulso a Pymes y eslabonamientos productivos	

Fuente: Elaboración propia con base en Gutiérrez (2008)

4. El potencial de desarrollo en Chihuahua y Nuevo León (México).

4.1. El método de medición.

Conforme al método propuesto por Biehl (1986), se mide el potencial regional de desarrollo partiendo de la noción básica de que las regiones cuentan con factores de potencialidad o factores potenciales de desarrollo [FPD], que a su vez están compuestos por atributos específicos cuantificables. De esta forma, tanto la infraestructura [I], la localización [D]⁴, la aglomeración [A] y la estructura sectorial [S] se miden a través de índices que muestran el grado relativo de potencialidad por factor respecto a cada municipio [m]. Cabe decir que el indicador específico por cada elemento de los FPD es relativo, debido a que cada atributo municipal se compara con el respectivo valor del municipio que se encuentra mejor dotado o en condiciones más favorables a nivel regional o estatal, de acuerdo a este estudio.

Con base en el método de Biehl (que en este caso considera únicamente a los *factores de potencialidad* y no a los factores limitantes), el proceso de obtención del índice por *atributo* inicia con el cálculo de a_{im} , que se define como el valor del atributo i -o conjunto de atributos- de cada *factor de potencialidad* (I,D,A,S) del municipio m . Los *atributos* se consideran *promedios* o *densidades* de una variable respecto a la población de una unidad territorial (*atributo per cápita*), al área (*atributo en densidad*) o al número de localidades en cada municipio. Es preciso hacer notar que cada factor puede considerar varios atributos [i], por lo que el índice de cada factor bien puede calcularse por el promedio de varios *atributos*. Así, por ejemplo, la *infraestructura* podría medirse mediante el *atributo* sistema carretero y el *atributo* equipamiento físico para la actividad educativa.

Un segundo paso del proceso de medición es la *normalización* de cada a_{im} . De esta manera, el valor de cada *atributo* por factor se compara respecto al valor máximo encontrado en el conjunto de municipios de la región, bajo la siguiente ecuación:

$$P_{fm} = \frac{a_{im}}{a_{im(\max)}}, \quad 0 \leq P_{fm} \leq 1 \quad (1)$$

4 La localización puede compararse también con lo que Biehl (1988) denomina situación, concepto que, según este autor, «denota la cercanía o alejamiento relativos de la región considerada respecto a los principales centros de actividad económica».

Donde:

P_{fm} = Índice relativo de potencial por factor f (sea I, D, A, S) en el municipio m ⁵.

$a_{im(max)}$ = Valor máximo del atributo i .

Con este cálculo se obtienen cuatro índices a nivel municipal:

P_{Im} = Índice de infraestructura. P_{Dm} = Índice de localización.

P_{Am} = Índice de aglomeración. P_{Sm} = Índice de estructura sectorial.

Finalmente se obtiene el índice de los factores de potencialidad [IFP]⁶, el cual se calcula mediante la media aritmética de los cuatro índices:

$$IFP_m = \frac{1}{n} \sum P_{fm} \quad (2)$$

Donde:

IFP_m = Índice de factores de potencialidad del desarrollo por municipio.

n = Número de factores de potencialidad.

El IFP representa finalmente lo que Biehl denomina el potencial regional de desarrollo, el cual integra al conjunto de factores positivos que potencian a una región. No obstante, el MODELO PRD propuesto en este trabajo incluye, además de los FPD, a los factores limitantes del desarrollo [FLD]. Éstos se refieren a las variables de pobreza, desigualdad y marginación (P, G y M, respectivamente), las cuales, como ya se ha indicado, propician subóptimos e ineficiencias en una economía, y no permiten el aprovechamiento pleno de las externalidades positivas que los mismos FPD –y el proceso de crecimiento en general- tienden a generar. Así, los índices que se obtendrán por municipio, son:

5 En este caso Biehl utiliza la ecuación $S_{ir} = \frac{a_{ir}}{a_{ir(max)}}$, donde S es el valor *normalizado* del atributo y el subíndice r es la región.

6 Para este caso se considerará a los *factores de potencialidad del desarrollo* como FPD y el *índice de los factores de potencialidad* como IFP.

L_{Pm} = Índice de pobreza, L_{Gm} = Índice de desigualdad, L_{Mm} = Índice de marginación.

Siguiendo con el mismo procedimiento para la medición de los IFP, el *índice de los factores limitantes del desarrollo* [IFL], se obtiene con:

$$IFL_m = \frac{1}{n} \sum L_{fn} \quad (3)$$

Donde:

IFL_m = Índice de factores limitantes del desarrollo por municipio.

n = Número de factores limitantes.

Por último, considerando que el PRD es producto de la relación entre los FPD y los FLD, conforme a los supuestos del MODELO PRD, el *índice del potencial de desarrollo* [IPD] de cada municipio se calcula mediante:

$$IPD_m = \frac{IFP_m}{IFL_m}, 0 \leq IPD_m \rightarrow \infty \quad (4)$$

Donde el

IPD_m = Índice de potencial de desarrollo del municipio m .

Ahora bien, en el caso de este estudio, el IPD_m se *normalizará* con base en el IPD_m máximo encontrado en la región (el Estado), por lo que el valor de este indicador oscilará entre 0 y 1. Ello se hace así para continuar con la misma escala con la que se ha trabajado hasta ahora:

$$IPD_{m(norm)} = \frac{IPD_m}{IPD_{m(max)}} , 0 \leq IPD_m < 1 \quad (5)$$

Donde:

$IPD_{m(norm)}$ = Índice relativo del potencial de desarrollo por municipio.

De cualquier forma, cuando se haga mención del potencial regional de desarrollo relativizado, se utilizará, con el fin de facilitar la exposición, la misma notación IPD_m , bajo el entendido de que este ya se encuentra *normalizado*.

Para el caso de Chihuahua se construyeron los índices IFP_m , IFL_m e IPD_m a partir de la información documental disponible. En el caso del componente *infraestructura*, se utilizaron las variables que se indican en la Tabla 2, correspondientes al año 2000. Como puede observarse, en lo que concierne a la infraestructura pudieron hacerse cálculos en tres aspectos específicos: red de comunicaciones, educación y red de servicios de agua potable. Cabe decir que se intentó abordar otros aspectos como la salud o la red de energía eléctrica, pero en ese momento no se encontró información documental apropiada al nivel de desagregación requerida.

Tabla 2. Indicadores utilizados para la obtención del IPD en Chihuahua.

Factor	Aspecto específico	Indicador
FPD		
Infraestructura [I]	Comunicaciones	Dotación de carreteras por km ² (área municipal)
	Educación	Número de aulas <i>per cápita</i>
		Promedio de planteles educativos por localidad
	Red de servicios	Promedio de tomas de agua por vivienda ocupada
Promedio de sistemas de agua potable por localidad		
Localización [D]		Distancia promedio a los dos centros principales
Aglomeración [A]		Población municipal por Km ²
Estructura sectorial [S]		Proporción de población ocupada en sectores no agropecuarios
FLD		
Pobreza [P]		FGT ₂ a nivel municipal
Factor	Aspecto específico	Indicador
FLD		
Desigualdad [Q]		Índice de Gini municipal
Marginación [M]		Índice de marginación del Conapo

Fuente: Elaboración propia con base en Biehl (1986, 1999) y Gutiérrez (2004, 2008)

4.2. Los resultados de la medición.

En los casos concretos Chihuahua y Nuevo León, se hizo la medición del potencial de desarrollo y sus componentes conforme al método descrito por Biehl. De acuerdo a los criterios de este método se calculó el índice de factores de potencialidad a nivel municipal [IFPm] y el índice de factores limitantes por municipio [IFLm]. El PRD se obtiene de éstos dos últimos indicadores y resulta en el índice del potencial de desarrollo municipal [IPDm]. Para la obtención del IFPm y el IFLm se utilizaron las variables que se señalan en la Tabla 2.

Los resultados por municipio se presentan en las Tabla A.1y A.2 del anexo. Asimismo, los resultados del ejercicio de regresión con el que se intenta validar el Modelo PRD y contrastar la versión original de Biehl con este último, se puede apreciar la Tabla 3. En ambos casos, de Chihuahua y Nuevo León, la inclusión de los factores limitantes del desarrollo sugieren un mejor ajuste del modelo y, por lo tanto, una interpretación más adecuada del papel que juegan la pobreza, la desigualdad y la marginación en la “construcción” del potencial de desarrollo de una región.

Tabla 3. Relación entre PRD e Ipc. Modelo PRD y enfoque de Biehl Chihuahua y Nuevo León, 2000.

Variable dependiente	Constante	IPD_m	R² Ajustada
Caso Chihuahua			
Ipc _m (Caso Biehl)	-0.214246 (0.054152)	0.952947 (0.100690)	0.57 DW 2.00 N= 65
Ipc _m (Caso MODELO PRD)	0.018207 (0.023071)	0.819572 (0.057938)	0.74 DW 2.01 N= 65
Caso Nuevo León			
Ipc _m (Caso Biehl)	-0.003222 (0.066260)	0.413630 (0.102048)	0.30 DW 1.90 N= 51
Ipc _m (Caso MODELO PRD)	0.058005 (0.028691)	0.606549 (0.074681)	0.57 DW 1.92 N= 51

* Entre paréntesis el error estándar.

** La R² ajustada y la DW son cifras redondeadas.

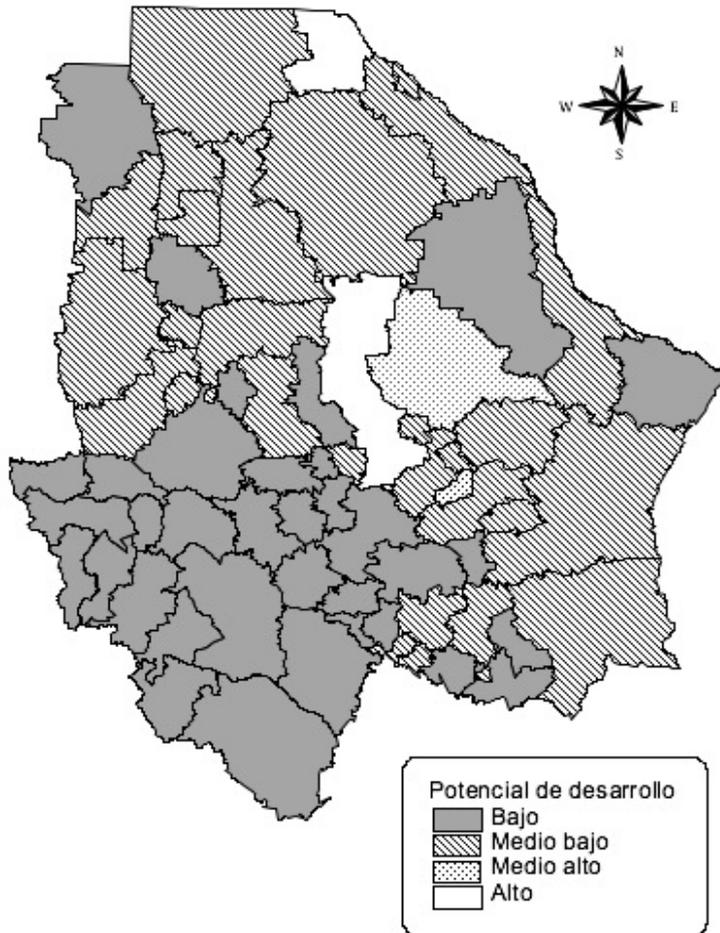
Nota: El caso de Chihuahua, no se incluyeron los municipios de Galeana y Matachí por considerarse valores atípicos.

Fuente: Elaboración propia

Para mostrar los resultados espacialmente, se presenta, en este caso, el Mapa 2 que representa el potencial regional de desarrollo para Chihuahua. El escenario de dis-

paridades y desequilibrios que aquí se observan, también se muestra en los resultados de Nuevo León.

Mapa 2. Potencial de desarrollo por municipio. Chihuahua, 2000.



Fuente: Elaboración propia.

5. La política regional

Las implicaciones del Modelo PRD para Chihuahua y Nuevo León son significativas y particularmente importantes en el ámbito de la política regional. Si aplicamos la propuesta de regionalización basados en los criterios de potencial de desarrollo y el grado de vulnerabilidad ya planteados, obtenemos, en el caso de Chihuahua, los resultados contenidos en la Tabla 4, en la cual se describe la clasificación regional y la política más adecuada a cada municipio. El caso de Nuevo León se enlista en la Tabla 5.

Tabla 4. Clasificación regional según potencial de desarrollo y tipo de política a aplicar en los municipios de Chihuahua.

Municipio	Clasificación regional	Políticas a aplicar	Énfasis en reducción de pobreza	Municipio	Clasificación regional	Políticas a aplicar	Énfasis en reducción de pobreza
Ahumada	RVM	Tipo II		Janos	RVS	Tipo I	
Aldama	RVM	Tipo II		Jiménez	RVS	Tipo I	
Allende	RVS	Tipo I		Juárez	RDB	Tipo II	
Aquiles Serdán	RVS	Tipo I		Julimes	RVS	Tipo I	
Ascensión	RVS	Tipo I		López	RVS	Tipo I	
Bachíniva	RVS	Tipo I		Madera	RVS	Tipo I	
Balleza	RAV	Tipo I	X	Maguarichi	RAV	Tipo I	X
Batopilas	RAV	Tipo I	X	Manuel Benavides	RAV	Tipo I	X
Bocoyna	RVS	Tipo I		Matachí	RVS	Tipo I	
Buenaventura	RVS	Tipo I		Matamoros	RVS	Tipo I	
Camargo	RVS	Tipo I		Meoqui	RVM	Tipo II	
Carichí	RAV	Tipo I	X	Morelos	RAV	Tipo I	X
Casas Grandes	RVS	Tipo I		Moris	RAV	Tipo I	X
Coronado	RAV	Tipo I	X	Namiquipa	RVS	Tipo I	
Coyame del Sotol	RVS	Tipo I		Nonoava	RAV	Tipo I	X
La Cruz	RVS	Tipo I		Nuevo Casas Grandes	RVM	Tipo II	

Continúa...

Municipio	Clasificación regional	Políticas a aplicar	Énfasis en reducción de pobreza	Municipio	Clasificación regional	Políticas a aplicar	Énfasis en reducción de pobreza
Cuauhtémoc	RVM	Tipo II		Ocampo	RAV	Tipo I	X
Cusihuiriaci	RAV	Tipo I	X	Ojinaga	RVS	Tipo I	
Chihuahua	RDB	Tipo II		Praxedis G. Guerrero	RVS	Tipo I	
Chínipas	RAV	Tipo I	X	Riva Palacio	RAV	Tipo I	X
Delicias	RDB	Tipo II		Rosales	RVS	Tipo I	
Dr. Belisario Domínguez	RAV	Tipo I	X	Rosario	RAV	Tipo I	X
Galeana	RVS	Tipo I		San Francisco de Borja	RAV	Tipo I	X
Santa Isabel	RVS	Tipo I		San Fco. de Conchos	RVS	Tipo I	
Gómez Farías	RVS	Tipo I		San Francisco del Oro	RVM	Tipo II	
Gran Morelos	RVS	Tipo I		Santa Bárbara	RVS	Tipo I	
Guachochi	RAV	Tipo I	X	Satevó	RAV	Tipo I	X
Guadalupe	RVS	Tipo I		Saucillo	RVS	Tipo I	
Guadalupe y Calvo	RAV	Tipo I	X	Temósachi	RAV	Tipo I	X
Guazapares	RAV	Tipo I	X	El Tule	RAV	Tipo I	X
Guerrero	RVS	Tipo I		Urique	RAV	Tipo I	X
Hidalgo del Parral	RVM	Tipo II		Uruachi	RAV	Tipo I	X
Huejotitán	RAV	Tipo I	X	Valle de Zaragoza	RVS	Tipo I	
Ignacio Zaragoza	RVS	Tipo I					

Fuente: Elaboración propia con base en Gutiérrez (2008)

Tabla 5. Clasificación regional según potencial de desarrollo y tipo de política a aplicar en los municipios de Nuevo León.

Municipio	Clasificación regional	Políticas a aplicar	Énfasis en reducción de pobreza	Municipio	Clasificación regional	Políticas a aplicar	Énfasis en reducción de pobreza
Abasolo	RVS	Tipo I		Hidalgo	RVS	Tipo I	
Agualeguas	RAV	Tipo I	X	Higueras	RVS	Tipo I	
Aldamas, Los	RAV	Tipo I	X	Hualahuises	RVS	Tipo I	
Allende	RVS	Tipo I		Iturbide	RAV	Tipo I	X
Anáhuac	RAV	Tipo I	X	Juárez	RVS	Tipo I	
Apodaca	RVM	Tipo II		Lampazos de Naranjo	RAV	Tipo I	X
Aramberri	RAV	Tipo I	X	Linares	RVS	Tipo I	
Bustamante	RAV	Tipo I	X	Marín	RVS	Tipo I	
Cadereyta Jiménez	RVM	Tipo II		Melchor Ocampo	RVS	Tipo I	
Carmen	RVS	Tipo I		Mier y Noriega	RAV	Tipo I	X
Cerralvo	RVS	Tipo I		Mina	RAV	Tipo I	X
China	RVS	Tipo I		Montemorelos	RVS	Tipo I	
Ciénega de Flores	RVS	Tipo I		Monterrey	RDB	Tipo II	
Doctor Arroyo	RAV	Tipo I	X	Parás	RAV	Tipo I	X
Doctor Coss	RAV	Tipo I	X	Pesquería	RVS	Tipo I	
Doctor González	RVS	Tipo I		Ramones, Los	RAV	Tipo I	X
Galeana	RAV	Tipo I	X	Rayones	RAV	Tipo I	X
García	RVS	Tipo I		Sabinas Hidalgo	RVS	Tipo I	
General Bravo	RVS	Tipo I		Salinas Victoria	RVS	Tipo I	
General Escobedo	RVM	Tipo II		San Nicolás de los Garza	RDB	Tipo II	
General Terán	RAV	Tipo I	X	San Pedro Garza García	RDB	Tipo II	
General Treviño	RAV	Tipo I	X	Santa Catarina	RVS	Tipo I	
General Zaragoza	RAV	Tipo I	X	Santiago	RVS	Tipo I	
General Zuazua	RVS	Tipo I		Vallecillo	RAV	Tipo I	X
Guadalupe	RVM	Tipo II		Villaldama	RVS	Tipo I	
Herrerias, Los	RAV	Tipo I	X				

Fuente: Elaboración propia con base en Gutiérrez (2008)

Como se podrá apreciar, en ambos estados la gran mayoría de municipios requiere de Políticas Tipo I; esto es, es necesario aplicar políticas para estimular el crecimiento y reducir las condiciones socioeconómicas francamente desfavorables. A su vez, un grupo reducido de municipios con un potencial de desarrollo más propicio, entre los que se encuentran los de mayor concentración poblacional, exigen Políticas Tipo II para consolidar el crecimiento y mantener un contexto socioeconómico relativamente favorable. En ambas tablas también se resaltan a los municipios en los que se debe hacer énfasis con políticas de reducción de la pobreza.

6. Conclusiones

El Modelo PRD se propone como una opción de análisis regional para medir y valorar el potencial de desarrollo de las regiones y el grado de vulnerabilidad regional. La valoración del potencial se hace con base en la propuesta de Biehl que considera a la localización, la aglomeración, la estructura sectorial y la infraestructura como factores de potencialidad. No obstante, en la definición del potencial no únicamente influyen estos factores, sino aquellos que denominamos factores limitantes, que son la pobreza, la desigualdad y la marginación. La relación entre ambos tipos de factores –fundamento del modelo– nos proporciona información valiosa para comprender el proceso de crecimiento.

Cabe destacar que los resultados obtenidos para el caso de los municipios de Chihuahua y Nuevo León –el índice del potencial de desarrollo– se correlacionan con el nivel de ingreso. En este sentido, el Modelo PRD no únicamente nos proporciona un escenario realista del potencial de desarrollo, sino del mismo nivel de desarrollo de una región, en este caso de los municipios.

A partir de lo anterior podemos decir que el Modelo PRD es un instrumento útil para la definición genérica de la política regional destinada a estimular el crecimiento y reducir los riesgos de vulnerabilidad de las regiones. No obstante, como paso previo a cualquier propuesta de política regional, es necesario contextualizar y caracterizar a las regiones. Bajo esta premisa, el propio Modelo PRD nos ofrece un sistema de clasificación regional derivado de la interacción entre factores de potencialidad y factores limitantes.

En los casos de Chihuahua y Nuevo León el sistema de clasificación mostró los claros desequilibrios territoriales y desigualdades socioeconómicas entre los municipios de la entidad. Finalmente, a partir de la caracterización regional se pudo aplicar

el marco de referencia sobre políticas de desarrollo, en el que se identifican políticas de Tipo I –destinadas a regiones atrasadas y vulnerables- y políticas Tipo II –orientadas a regiones avanzadas. Cabe recordar que la política regional tendrá resultados eficientes si se aplica en forma diferenciada a espacios distintos.

Fuentes bibliográficas y documentales

Alonso, W. (1968): “Location Theory”, en *Regional analysis*, L. Needleman (ed.), Penguin Modern Economics Books, p. 337-366, Inglaterra.

Armstrong, Harvey y Jim Taylor (2000): *Regional economics and policy*, Blackwell, Publishers, 3a. ed., 437 p., Gran Bretaña.

Aydalot, Philippe (1985). *Economie régionale et urbaine, Economica*, Collection Economie, 487 p., París.

Biehl, Dieter (1986): *The contribution of infrastructure to the regional development. Final Report*, Comission of the European Communities, Infrastructure Study Group, Document.

Biehl, Dieter, Claus Niegsch y Phillip Nimmermann (1999): “La infraestructuras según el enfoque del desarrollo regional potencial: análisis teórico y empírico”, en *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Antoni Castells y Núria Bosch (ed.), Ariel, Economía, p. 117-136, España.

Boudeville, Jacques R. (1966). *Problems of regional economic planning*, Edinburgh at the University Press, 192 p., Inglaterra.

CONAPO (2001), *Índices de marginación, 2000*, Consejo Nacional de Población, México.

Friedmann, John (1970): *Regional development policy. A case study of Venezuela*, The MIT Press, 2da. Ed., 279 p., Estados Unidos.

Furió, Elies (1996): *Evolución y cambio en la economía regional*, Ariel, Economía, 157 p., España.

Gutiérrez Casas, Luis E. (2004), *Potencial de desarrollo y desequilibrio regional*, Tesina, Programa doctorado en Integración y Desarrollo Económico, Universidad Autónoma de Madrid, Mimeo, 112 p., España.

Gutiérrez Casas, Luis E. (2006), “Pobreza de ingreso en Chihuahua. Un análisis territorial para el período 1990-2000”, en *Chihuahua Hoy*, tomo IV, Víctor Orozco (coord.), Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, págs. 129-158, México.

Gutiérrez Casas, Luis E. (2008). *Potencial de desarrollo y política desequilibrio regional*

en Chihuahua, Solar, Gobierno del Estado de Chihuahua, 350 p., México.

Hirschman, Albert O. (1970): "Interregional and international transmission of economic growth", en *Regional economics: theory and practice*, David McKee, Robert Dean, William Leathy (ed.), The Free Press, Collier-Macmillan Limited, p. 105-120, Estados Unidos.

INEGI (2000), *XII Censo Nacional de Población y Vivienda*, Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, México.

INEGI (2001). *Anuario estadístico del estado de Chihuahua*, Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática y Gobierno del estado de Chihuahua, México.

Johansson, Börje (2002): How can regional policies influence the location advantages of a region, en *Regional policies and comparative advantage*, Börje Johansson y Charlie Karlsson (ed.), Edward Elgar Publishing Limited, p. 503-514, Inglaterra.

Kolawski, Jan y Schaffer, Axel (2002): "Regional development potentials and policy options for EU regions", en *Regional policies and comparative advantage*, Börje Johansson y Charlie Karlsson (ed.), Edward Elgar Publishing Limited, p. 425-440, Inglaterra.

Kuznets, Simon (1970): *Crecimiento económico y estructura económica*, Editorial Gustavo Gili, Colección de Ciencia Económica, España.

Lösch, August (1954): *The economics of location*, New Haven, Yale Press University, 520 p. Estados Unidos.

Myrdal, Gunnar (1974): *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, 4ª reimpresión, 188 p., México.

North, Douglass C. (1970): "Location theory and regional economic growth", en *Regional economics: theory and practice*, David McKee, Robert Dean, William Leathy (ed.), The Free Press, Collier-Macmillan Limited, p. 29-48, Estados Unidos.

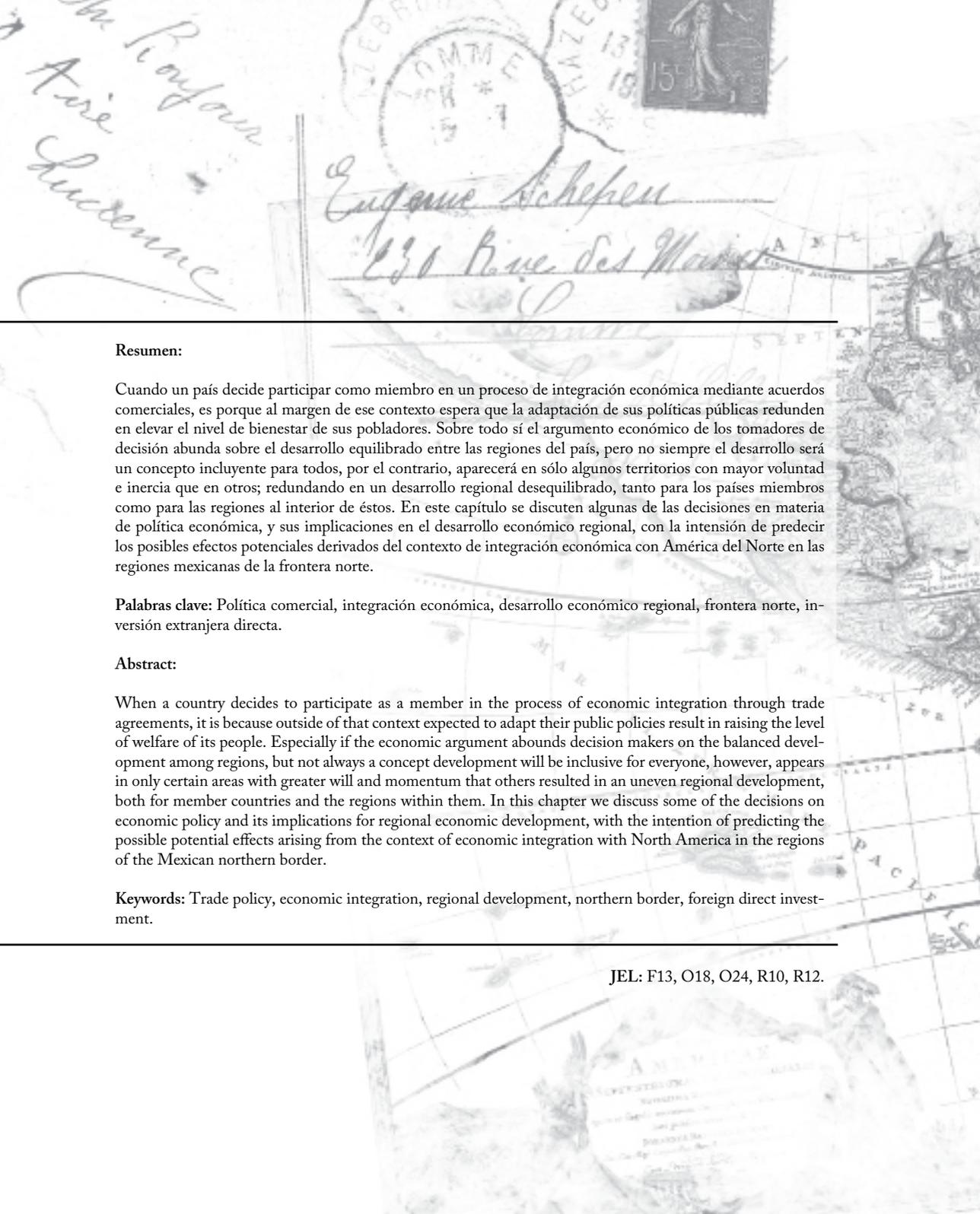
Persson, Torsten y Tabellini, Guido (1993): *Is inequality harmful for growth?*, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, Seminar Paper, núm. 537, 40 p., Suecia.

Polèse, Mario y Shearmur, Richard (2005), *Économie urbaine et régionale*, Economica, 2a. ed., 376 p., Francia.

Ray, Debraj (1998): *Economía del desarrollo*, Antoni Bosch, España.

Richardson, Harry W. (1977): *Teoría del crecimiento regional*, Ediciones Pirámide, 213 p., España.

Vaughan, Roger J. (1982). "Planning and economic development", en *Regional Planning: evolution, crisis and prospects*, G. Lim (Ed.), Allanheld Osmun Publishers, págs. 65-116, Estados Unidos.



Resumen:

Cuando un país decide participar como miembro en un proceso de integración económica mediante acuerdos comerciales, es porque al margen de ese contexto espera que la adaptación de sus políticas públicas redunden en elevar el nivel de bienestar de sus pobladores. Sobre todo si el argumento económico de los tomadores de decisión abunda sobre el desarrollo equilibrado entre las regiones del país, pero no siempre el desarrollo será un concepto incluyente para todos, por el contrario, aparecerá en sólo algunos territorios con mayor voluntad e inercia que en otros; redundando en un desarrollo regional desequilibrado, tanto para los países miembros como para las regiones al interior de éstos. En este capítulo se discuten algunas de las decisiones en materia de política económica, y sus implicaciones en el desarrollo económico regional, con la intención de predecir los posibles efectos potenciales derivados del contexto de integración económica con América del Norte en las regiones mexicanas de la frontera norte.

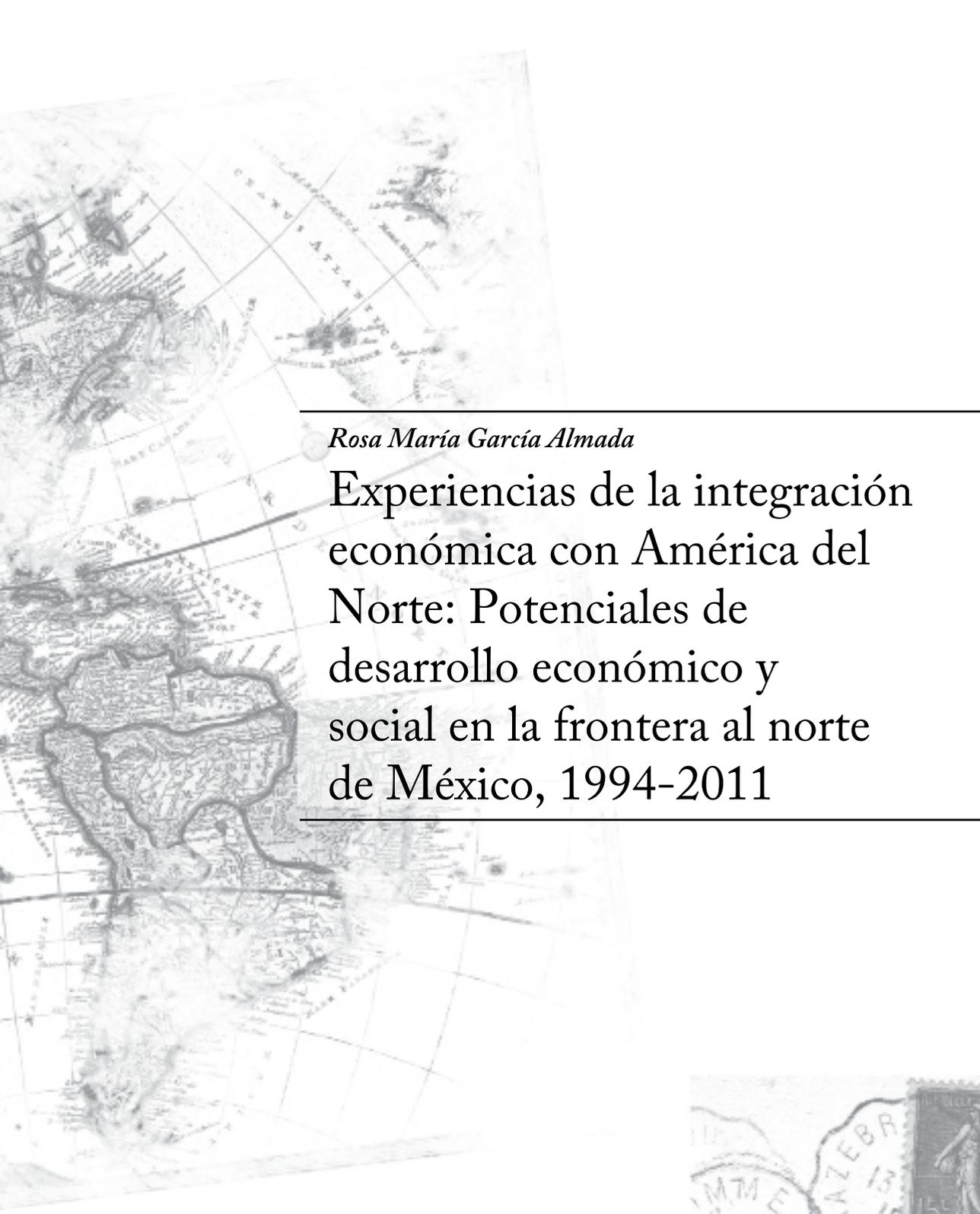
Palabras clave: Política comercial, integración económica, desarrollo económico regional, frontera norte, inversión extranjera directa.

Abstract:

When a country decides to participate as a member in the process of economic integration through trade agreements, it is because outside of that context expected to adapt their public policies result in raising the level of welfare of its people. Especially if the economic argument abounds decision makers on the balanced development among regions, but not always a concept development will be inclusive for everyone, however, appears in only certain areas with greater will and momentum that others resulted in an uneven regional development, both for member countries and the regions within them. In this chapter we discuss some of the decisions on economic policy and its implications for regional economic development, with the intention of predicting the possible potential effects arising from the context of economic integration with North America in the regions of the Mexican northern border.

Keywords: Trade policy, economic integration, regional development, northern border, foreign direct investment.

JEL: F13, O18, O24, R10, R12.



Rosa María García Almada

Experiencias de la integración
económica con América del
Norte: Potenciales de
desarrollo económico y
social en la frontera al norte
de México, 1994-2011



1. Introducción

El 31 de diciembre de 2007 llegó a su fin el tratado de libre comercio con América del Norte (TLCAN), alcanzando la categoría de zona de libre comercio; de tal forma que en los próximos años el debate económico en México centrará su atención sobre las implicaciones de la siguiente etapa de apertura, esto es la integración económica.

Antes de iniciar la etapa de integración, es conveniente realizar una reflexión sobre las prácticas de otros países con economías abiertas, incluidos los latinoamericanos, y la experiencia europea en la conformación de una comunidad económica. De esta forma, es posible conocer si alguna de estas etapas de desarrollo conviene adoptarla como práctica de política exterior y comercial, así como las debidas consecuencias e implicaciones que de ella se derivarán.

Primero, es útil definir *a priori* el concepto de desarrollo en el contexto de apertura e integración; de esta manera, tenemos una pauta conceptual para poder recrear una reflexión propia sobre las prácticas económicas y los instrumentos que permiten u obstaculizan el desarrollo económico equilibrado en los territorios, ya sea entre los países miembros de los tratados comerciales, o al interior de las regiones de un mismo país, como en el caso de las regiones mexicanas.

Así se parte de un concepto de desarrollo, definido como un proceso sistémico de cambio, cuya adaptación depende de las capacidades endógenas de los territorios para adquirir competencias que los lleven a alcanzar mejores condiciones en los niveles de bienestar de sus poblaciones. Con la finalidad de esclarecer el concepto desde los preceptos del proceso de apertura e integración, en un primer apartado se realiza una reflexión sobre los alcances de ambos procesos en un contexto espacial y la experiencia práctica de las localizaciones a partir del aprovechamiento de sus recursos como promotoras del desarrollo económico equilibrado, entre los países miembros.

En un segundo momento, se describen las diversas experiencias en las economías abiertas de los países latinoamericanos, tomando en cuenta los alcances de cada tratado en consecuencia del tipo y marco regulatorio de sus políticas económicas y la influencia de éstas en su desarrollo regional. Tomando como base dichas experiencias, en el tercer componente del documento se analizan las diferentes etapas del proceso de integración económica con América del Norte, para de inmediato distinguir entre cuál de las etapas en el contexto de apertura es la que genera una mayor contribución al comercio internacional de las regiones fronterizas al norte de México, en términos del desarrollo

económico regional, tomando en cuenta las transformaciones de sus economías locales y los niveles observados de bienestar de sus pobladores.

De esta forma, en un quinto apartado se discuten las ventajas y desventajas de las regiones fronterizas mexicanas ante el proceso de integración económica, analizando la estructura de cada una, con la finalidad de realizar un diagnóstico sobre los posibles potenciales para implementar alguna política pública que desborde en el desarrollo económico de la región. Con esto, finalmente se realiza un compendio de los aportes relevantes del documento para terminar con una propuesta de política territorial en la región fronteriza que pretenda incentivar el desarrollo.

2. Apertura e integración: dos procesos complementarios ¿conducentes al desarrollo económico?

En el sentido económico que recibe la concepción de espacio, pareciera impertinente diferenciar entre concebir la interactuación de las fuerzas económicas dentro de una nación o al interior de una región. No obstante conviene señalar que "...las naciones se integran por una tupida red de conexiones entre sectores económicos, espacios territoriales y poderes institucionales cada vez más centralizados..." (Pipitone 2003, 99), de ello depende que se formen redes de ciudades que funcionan como ejes articuladores de la economía nacional. Bajo esta lógica, el interés de las naciones por la competencia en la economía mundial se emite desde las regiones que la componen y a su vez, estas regiones se integran por las ciudades que en ellas predominan, apropiándose de las fuerzas que ejercen la organización económica y social cuya interacción genera el carácter de la región.

Según Pipitone (2003, 262-264) "...lo nacional es más una azarosa construcción de interdependencias e identidad [...] (de tal forma que,) el Estado nacional (no es más que) el instrumento que hace posible una identidad colectiva históricamente viable en un contexto en que el contacto con las fuerzas globales se ha vuelto ineludible...". En este sentido, el estado nacional funciona como institución articuladora de actividades productivas, que para competir de manera eficaz en el contexto global necesariamente requiere de una construcción negociada entre los actores económicos, sociales e institucionales; de otra manera, la competencia reeditarán en elevados costos de bienestar social y en una economía interdependiente.

Aunque para Krugman (1992, 78) “...una nación no es una región o una localización...” dado la imposibilidad de las fronteras políticas de los estados nacionales para la creación y reproducción de economías externas, si bien las naciones promueven la concentración espacial de la industria y el surgimiento de sistemas centro-periferia, esto no significa que sean capaces de dirigir los efectos que promueven la aglomeración. No obstante, en este trabajo se sostiene que la agencia de los estados gubernamentales interviene en los mecanismos que incentivan la concentración de personas y de actividades económicas en los lugares, pero esto no significa que una nación sea tomada como una sola región; sino que es el conjunto de regiones lo que delimita política y geográficamente una nación.

En nuestro país desde 1940 la expansión física de varias ciudades sobre el territorio de dos o más estados o municipios ha generado la formación y crecimiento de las Zonas Metropolitanas, éstas además de que juegan un papel central en los procesos de urbanización del país, se corresponden con los desarrollos económicos, social y político por lo que al conformar una estructura territorial compleja de distintos componentes se convierten en espacios estratégicos de vinculación entre las regiones del país¹, ya que cumplen la función de centros de actividad económica prestadoras de servicios y por ende propagadoras del desarrollo económico y social (SEDESOL, INEGI y CONAPO 2004, 9-11).

Siguiendo con el concepto de integración en el marco de apertura comercial, según Krugman (1992, 81) si el comercio fuera completamente libre la inmovilidad del trabajo y del capital entre las fronteras nacionales no necesariamente supondría una barrera restrictiva a la concentración industrial en ciertas regiones. A pesar de que las características geopolíticas, económicas y sociales de cada país son una influencia en las singularidades de las relaciones internacionales de forma que, en el contexto de intercambio internacional de mercancías los países seguirán siendo importantes en las relaciones de diplomacia (Porter 1990) pero corresponde a cada región el atraer inversión de las empresas extranjeras multinacionales para sobrevivir en un mercado mundial altamente competitivo (Garza 2005, 92)².

1 En el caso de las ciudades mexicanas, según Mendoza (2007, 35) la integración de la frontera norte del país fue impulsada por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); ya que se expandieron actividades de comercio inter e intra industriales que incentivaron la vinculación con otros sectores tales como el comercio o los servicios especializados al productor atrayendo más inversión extranjera hacia esta localización. En el caso de la frontera norte de México el proceso de integración económica se refleja en una expansión de los mercados locales que permite el acceso a los consumidores que viven de lado norte de la región para comprar en el lado sur, pero no así para los habitantes del sur, pues no todos tienen acceso legal al consumo en el lado norte de la región.

2 En México según el Censo de Población y Vivienda levantado en 2000, se consideran como áreas urbanas aquellas cuya población hacienda a más de 2,500 habitantes. El concepto de Zona Metropolitana (ZM) es distinto al de área metropolitana o área urbana, ya que el límite de la ZM comprende delegaciones o municipios completos, geo-políticamente

Las nuevas teorías sobre el comercio internacional tratan de integrar los efectos de las economías de escala, de la diferenciación de productos, de las barreras a la entrada, de la introducción de nuevas tecnologías, de la presencia de empresas multinacionales, de la movilidad internacional de los factores productivos y de la variación en el gusto de los consumidores. Dentro de la teoría del comercio internacional Balassa (1962) menciona cinco etapas que previas a la integración de una comunidad económica. En primer lugar considera la creación de una zona de libre comercio, seguida de un convenio de unión aduanera, una tercera se constituye por el mercado común, para pasar a la unión económica como cuarta etapa y finaliza con la integración económica.

La primera fase de integración consiste en crear una *zona de libre comercio* para eliminar total o parcialmente restricciones que constituyen barreras a la entrada de los productos de exportación en los mercados externos. Las formas de libre comercio pueden ser unilaterales, multilaterales y regionales. La segunda inicia a partir de que la *unión aduanera* suponga aceptar el proteccionismo en un área de mercado restringida. La fase de *mercado común* suprime todas las barreras arancelarias y cuantitativas que restringen el libre flujo de mercancías bajo el sustento de un comercio recíproco.

La cuarta fase de *unión económica* accede al libre movimiento de personas, capitales, mercancías y servicios, pero además supone un acuerdo de cooperación en las políticas económicas, sociales, educativas y culturales de los países miembros. Por último, la *comunidad económica* no sólo armoniza las políticas expuestas, sino además unifica aspectos fiscales y monetarios en función de los intereses no sólo de los países miembros sino de la nueva región (Balassa 1962).

Para poder establecer una comunidad económica libre de impuestos en los flujos de intercambio comercial es necesario remontarnos a la cuestión clásica de la teoría del comercio analizando el efecto del comercio internacional sobre el precio de los factores de producción. En Heckscher (1950)³ se considera el caso de intercambio de dos bienes entre dos países sin costo de transporte, con dos factores de producción los cuales son inmóviles. Bajo estas restricciones el autor encuentra que la igualdad absoluta de los precios relativos en los factores de producción es una consecuencia del comercio internacional, ya que si se usan las mismas técnicas de producción en ambos países y las

hablando, independientemente de que éstos formen parte de un área urbana continua o no. En cambio las áreas metropolitanas se constituyen como todos aquellos municipios e incluso áreas urbanas que son influidas o absorbidas económicamente por la ZM principal (SEDESOL, INEGI y CONAPO 2004).

³ Heckscher, E. "The effects of foreign trade on the distribution of income" *Ekonomist Tidskrift*, Vol. 21(1919), pp- 497-512, (reimpreso en *Readings in the theory of international trade*, 1950, pp. 272-300.) Citado en Uzawa (1959, 448).

oferta de factores de producción es fija, entonces las diferencias de las técnicas de producción entre la combinación de factores es lo que produce las diferencias en el precio de los mismos (Uzawa 1959, 449).

Al igual que en Heckscher (1950), Ohlin (1933) encuentra que la producción de dos países que comercian bajo el supuesto de igualdad en la técnica de producir, el comercio internacional tiene una tendencia hacia igualar parcialmente el precio de los factores de producción. Siguiendo con el supuesto de igualdad en las funciones de producción propuesto en el modelo de Heckscher, en los trabajos de Samuelson (1939, y 1949), se considera un modelo de intercambio comercial de n bienes entre múltiples países, y con más de dos factores de producción; sus resultados concluyen que: si todos los países cuentan con una función de producción homogénea de grado uno, entonces existe una matriz no singular en la combinación de factores de producción para cada país lo que resulta que algún factor sea de uso intensivo más que otro al interior de la región; por tanto en ausencia de especialización completa, el precio de los factores de producción estará determinado por la oferta endógena de los mismos, lo que resulta en un comercio internacional donde los precios de los factores de producción serán completamente iguales en todos los países que comercien.

Como resultado de esto, a largo plazo los países demostrarán una tenencia hacia la convergencia en el precio de los factores de producción a pesar de la oferta endógena de éstos, pero dado que a largo plazo las actividades predominantes se volverán más intensivas en el uso del factor abundante. Esto conducirá a una convergencia en el bienestar económico, ya que se supone que la igualdad en el precio de los factores además tiende a funcionar casi de manera automática el mercado de éstos, la transferencia de mano de obra por ejemplo.

En este sentido es importante señalar que las características espaciales de las regiones influyen en la capacidad para adaptarse al nuevo contexto económico; en el caso de la frontera norte la forma conveniente para integrarse en el marco de la apertura comercial fue abriendo sus fronteras para expandir los mercados y demostrar que es una región en donde las ventajas de localización pesan más que las de aglomeración; pero esto no quiere decir que la economías externas derivadas de la aglomeración de industrias no se aproveche, al contrario, la importancia económica de la Industria Maquiladora de Exportación (IME)⁴ es el mejor ejemplo de cómo las

4 Aunque Calderón y Martínez (2004, 713-715) concluyen que la maquilización de la economía no tiene efecto de arrastre en el resto de los sectores por lo que su impacto resulta marginal; ya que la industrialización vía la implementación

ventajas de localización de la zona fronteriza al norte de México puede convertirse en aglomeración a través de la inversión inducida.⁵

Como ejemplo, las Zonas Metropolitanas de las regiones fronterizas tienen el potencial de ofrecer el mejor contexto para que las empresas minimicen sus costos de operación ya que en ellas se encuentra la infraestructura, el capital humano, las inversiones y los centros de desarrollo e investigación, factores necesarios para lograr el alcance de las economías de aglomeración y lograr una competitividad funcional (aregional.com 2008, 83).⁶

Dado que en un contexto de apertura, las firmas buscarán aquellos proveedores que les permitan obtener máximas ganancias y mejoras en su productividad por tanto la localización de las firmas oferentes de bienes intermedios en realidad no es relevante, lo importante es tener un marco de referencia para poder importar los insumos independientemente de la localización de éstos (Del Gatto, Ottaviano y Pagnini 2008, 97-100). Por ello sobresale la relevancia de los tratados comerciales como parte de un marco institucional que genera la oportunidad de liberar el intercambio de bienes, servicios y capitales entre los países miembros.

de maquiladoras en el norte del país es incompleta, llamándola industrialización bastarda. Maquilización es un concepto que hace referencia a una forma de industrialización incompleta o bastarda que forma parte de una relación jerárquica, en la cual la empresa dominante ejerce un control vertical y por tanto, los efectos de arrastre sobre la dinámica local no son promovidos, e incluso en el largo plazo tiene efectos negativos sobre la balanza de pagos.

5 En las 91 ciudades más importantes del país se inscriben 2 millones 107 mil unidades económicas de las que sólo 6,960 son actividades exportadoras registradas en el Directorio de Exportaciones de México (DIEX); éstas empresas se encuentran en sólo 15 ciudades, en su mayoría localizadas en la región del norte y centro, pero sobretudo en la zona fronteriza o en aquellas que cuentan con puertos de embarque y desembarque de importantes volúmenes de carga, como es el caso de la ciudad de Mérida en el sureste mexicano (aregional.com 2008, 82-84).

6 Medida en índices que permitan evaluar el aprovechamiento de las ventajas de la aglomeración o la localización de las industrias para hacerle frente a la competencia de los mercados internacionales. Tal es el caso del índice de competitividad sistémica de las ciudades mexicanas (ICSar); el cual mide la capacidad de las ciudades y zonas metropolitanas mexicanas más importantes para competir internacionalmente bajo un enfoque integral, identificando las principales fortalezas y áreas de oportunidad, así como a los responsables de la competitividad en seis distintos niveles de análisis (SEDESOL, INEGI y CONAPO 2004).

3. Experiencias latinoamericanas de los procesos de integración en economías abiertas

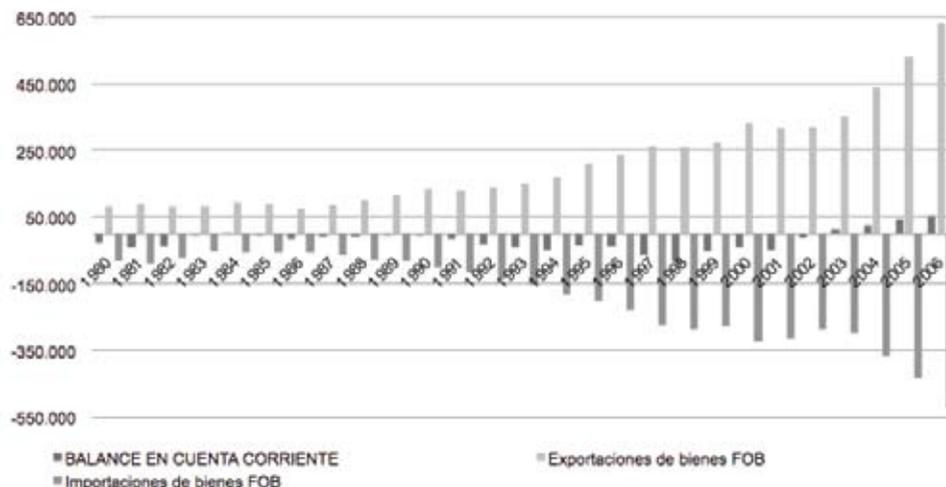
Cuando dos o más países deciden integrarse económicamente es porque tiene como objetivo elevar el nivel de bienestar entre los miembros. Se supone que cada miembro conseguirá este objetivo exponiendo su propia economía a la libre competencia con el resto de las economías que conforman el área integrada. Las razones para esta concepción, se infunden en los efectos potenciales resultantes del proceso de integración económica, aunque la integración de un país en la económica mundial no necesariamente sustituye a un proceso de desarrollo (Dupas 2002).

Los efectos potenciales positivos se relacionan con la posibilidad de una mayor especialización productiva, y con la mejora en términos del intercambio que redundan en un mayor tamaño de mercado. No obstante, si el mercado al que se enfrenta es de competencia imperfecta, entonces el efecto potencial redundan en los factores de producción y en la tasa de progreso técnico, los cuales no siempre resultan en un equilibrio para los miembros de la integración.

Si los flujos comerciales se intensifican, son de tipo intraindustrial; este tipo de comercio se impulsa aún más cuando las estructuras económicas de los países miembros son similares. En cambio si se trata de acuerdos comerciales entre países estructuralmente diferentes, el comercio mayoritariamente se traduce en bienes intensivos en capital, como los derivados del progreso técnico por ejemplo. De esta manera, debe tenerse en cuenta que la extensión del comercio interregional depende del tamaño del bloque, esto es del tamaño económico de los países miembros del acuerdo. Por ejemplo, en el caso de América Latina, ningún acuerdo subregional entre bloques comerciales representa más del 1 por ciento del comercio mundial, con la excepción del Mercosur que representa el 1.4 por ciento (Machinea y Uthoff 2009).

La ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) se constituye por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, en conjunto los países miembros desde 1980 hasta el 2006 presentan un déficit en su balanza de pagos. Tal y como se observa en el gráfico siguiente:

Gráfica 1. Balanza de pagos de ALADI (Millones de dólares).



Fuente: Anuario estadístico, CEPAL, 2007.

Sólo a partir del 2003 comienza una tendencia hacia los superávit, éste resultado global de su balanza de pagos es reflejo de las desigualdades estructurales entre los países miembros, ya que desde 1990 hasta el año 2007, los tres primeros lugares en términos de PIB per cápita entre los miembros de ALADI los comparten México, Venezuela y Argentina. En conjunto estos tres países concentran entre el 35 y 40 por ciento de todo el producto interno de la asociación. Tal nivel de concentración se traduce en un resultado imponente de la desigualdad entre los Estados miembros, por tanto las diferencias estructurales obedecen a la misma lógica económica de disparidad tanto en su producto como en la distribución de éste.

Similarmente otro acuerdo comercial entre países estructuralmente diferentes es el MERCOSUR (Mercado Común del Sur). Se compone por un acuerdo comercial entre Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela; de la misma manera en como el ALADI presenta un comportamiento estructuralmente diferente entre los Estados miembros, este mercado común funciona como un escenario que intenta atrapar la inversión extranjera. De tal forma que compiten tanto entre los estados miembros como

al interior de ellos, por la atracción de capitales externos para financiar proyectos productivos, adaptando sus instrumentos económicos con una base que fortalece la consolidación de la Unión Aduanera tanto a nivel subregional como en el marco externo de los países no miembros.

El CARICOM (Mercado Común del Caribe), tiene como países miembros a: Antigua y Barbuda, Bahamas, Bermudas, Belice, República Dominicana, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, San Vicente y las granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago. Estas catorce economías tienen una ventaja, la composición de su estructura económica y las actividades desarrolladas en ellas no son tan dispares como en el resto de acuerdos comerciales. Representa una ventaja estructural eficiente en términos de que los acuerdos aduaneros y de reducción de aranceles se pueden generar con mayor facilidad y con el menor conflicto, en cambio cuando las economías de los países miembros son estructuralmente diferentes, la velocidad de avance en los lineamientos de los acuerdos es un tanto más lenta.

Otro acuerdo comercial entre países estructuralmente similares es el MCCA (Mercado Común Centroamericano); éste se encuentra organizado por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. La característica más relevante de este acuerdo es la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica, el cual tiene personalidad jurídica propia y actúa como instrumento de financiamiento en pro del crecimiento económico con la finalidad de promover el equilibrio regional entre los países miembros.

La CAN (Comunidad Andina) se compone de cuatro países que además forman parte del MERCOSUR, esto es Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, el resto de países miembros del Mercado Común del Sur son países asociados a la CAN. Los cuatro países miembros articulan su Sistema Andino de Integración (SAI) con los siguientes objetivos:

En primer lugar promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social. Cuya finalidad es, acelerar el crecimiento económico y la movilidad laboral entre los países miembros, facilitando la formación gradual de un mercado común de trabajo para mejorar la posición de sus miembros en el contexto internacional de competencia. Además, esta comunidad busca fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo entre los miembros, para mejorar de manera persistente el nivel de vida de los habitantes de la subregión.

4. El proceso de integración de la economía mexicana con América del Norte

México cuenta con una red de 12 Tratados de Libre Comercio que cubre 44 países. Es el segundo país con más tratados en el mundo. Además, cuenta con tres acuerdos de complementación económica. En virtud de la firma de acuerdos comerciales en tres continentes, el país se posiciona como una puerta de acceso a un mercado potencial de más de mil millones de consumidores y 60 por ciento del PIB mundial. En 1994, México celebró un Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, países con los que conforma el área de libre comercio más grande del mundo: más de 450 millones de habitantes cuya producción de bienes y servicios tiene un valor superior a 16 mil 900 millones de dólares anuales (SRE 2010).

A su vez, México cuenta con un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, en cuyos 27 países se concentra el 18.5 de las importaciones mundiales (excluyendo el comercio entre sus países miembros). Recientemente, México fortaleció sus vínculos con Japón mediante la firma de un Acuerdo de Asociación Económica para establecer una agenda de cooperación en materia de pequeñas y medianas empresas. En América Latina, México ha celebrado Tratados de Libre Comercio (TLC) con Honduras, El Salvador, Guatemala, Costa Rica, Colombia, Bolivia, Chile, Nicaragua, y Uruguay, y ha firmado Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con Argentina, Brasil, Perú, Paraguay y Cuba.

México ha firmado Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (que fomentan la protección jurídica de los flujos de capital destinados al sector productivo) con 24 países y suscrito Acuerdos para Evitar la Doble Tributación (que evitan que el contribuyente sea gravado por impuestos de naturaleza equiparable y en un mismo periodo por dos o más jurisdicciones fiscales) con más de 30. El futuro del país es prometedor: México ha instrumentado diversos programas exitosos para la simplificación comercial gracias a los cuales los productos con arancel cero aumentarán de 20 por ciento en 2008 a 65 por ciento en 2013.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), desde que entró en vigor el primero de enero de 1994, ha sido un factor clave en el incremento de las relaciones comerciales entre México, Estados Unidos y Canadá, permitiendo que Norte América se consolide como una de las regiones económicas más dinámicas e integradas del mundo. De 1994 a la fecha, se han eliminado 84.5 por ciento de los aranceles para

todas las exportaciones mexicanas no petroleras y agrícolas hacia Estados Unidos y 79 por ciento hacia Canadá. En 2007, el comercio bilateral entre México y Estados Unidos ascendió a 364 mil millones de dólares, mientras que el comercio entre México y Canadá, en el mismo período, fue de 14 mil 400 millones de dólares.

Tratado de Libre Comercio del G3, entre México, Venezuela y Colombia; éste Tratado ha contribuido a fortalecer los lazos comerciales entre México y América del Sur, permitiendo a nuestro país consolidar su posición en este mercado. Con este acuerdo quedó libre de arancel todo el universo de productos, con excepción de productos de los sectores textil, petroquímico y agrícola. Por determinación propia, Venezuela se ha retirado de este acuerdo. En 2007, el comercio bilateral con Colombia alcanzó los 3 mil 700 millones de dólares.

Tratado de Libre Comercio con Costa Rica; éste fue el primer tratado de Libre Comercio entre México y un país Centroamericano. Con este acuerdo se eliminaron todos los aranceles para las exportaciones mexicanas no agrícolas hacia Costa Rica; además, se establecieron normas que aseguran el trato nacional a los bienes y servicios de ambos países y se fijaron mecanismos para la efectiva eliminación de barreras no arancelarias. Desde que entró en vigor ha arrojado resultados significativos: entre 1995 y 2007, el comercio entre México y Costa Rica se ha incrementado en más de 600 por ciento, alcanzando un total de más de mil 400 millones de dólares.

Tratado de Libre Comercio con Bolivia; con su implementación se eliminaron aranceles para 95 por ciento de las exportaciones mexicanas a Bolivia y 99 por ciento para las exportaciones bolivianas a México. Desde su entrada en vigor, el comercio entre México y Bolivia se ha incrementado en más de 200 por ciento. Tratado de Libre Comercio con Nicaragua; en julio de 2007 se habían eliminado 78 por ciento de los aranceles a las exportaciones mexicanas a Nicaragua. En 2007, el comercio total entre México y Nicaragua alcanzó los 821 millones de dólares. Tratado de Libre Comercio con Chile; como resultado de este acuerdo, el comercio entre México y Chile alcanzó más de 3 mil 700 millones de dólares en 2007.

Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUEM); con este tratado se creó la primera zona de Libre Comercio entre Europa y el continente Americano. En 2007, el comercio total entre México y la Unión Europea fue de más de 47 mil millones de dólares. Este acuerdo brinda a las empresas establecidas en México la oportunidad de incrementar sus exportaciones hacia un mercado potencial de más de 455 millones de personas.

Tratado de Libre Comercio con Israel; gracias a este acuerdo, México ha incrementado su participación en el mercado israelí. En 2007, el comercio bilateral entre Méxi-

co e Israel alcanzó los 571 millones de dólares. Tratado de Libre Comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio (Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein); éste acuerdo fue negociado sobre la base del TLCUEM; su entrada en vigor ha convertido a México en el único país latinoamericano que cuenta con acuerdos de libre comercio con las principales economías del mundo. En el marco de este acuerdo, México negoció la apertura total para el 100 por ciento de sus exportaciones de productos industriales. En 2007, el comercio total entre México y la Asociación Europea de Libre Comercio ascendió a mil 800 millones de dólares.

Tratado de Libre Comercio con el Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras); desde la entrada en vigor de este acuerdo, México ha incrementado considerablemente sus exportaciones hacia Centro América. Más de la mitad de las exportaciones del país al Triángulo del Norte están libres de arancel desde la implementación de este acuerdo. En 2007, el comercio total entre México y el Triángulo del Norte alcanzó 2 mil 750 millones de dólares. De manera similar, el Tratado de Libre Comercio con Uruguay ha permitido a México incrementar su participación en la región económica del Mercosur. En 2007 el comercio entre México y Uruguay fue de 422 millones de dólares.

Otro acuerdo más con el continente Asiático, fue la Asociación Económica entre México y Japón; con éste se ha fortalecido el comercio bilateral entre México y Japón en un 26 por ciento, para alcanzar 18 mil 200 millones de dólares en 2007.

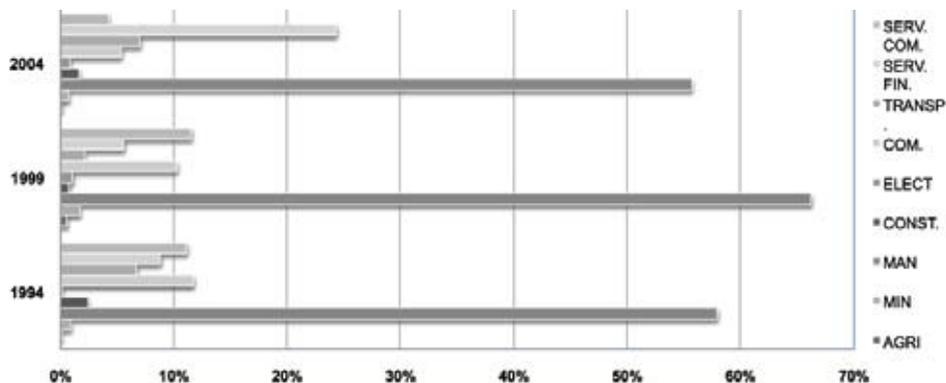
Como un subproducto de los tratados y acuerdos comerciales con los tres continentes, el país se ha beneficiado no sólo del incremento de las exportaciones y la facilidad de las legislaciones para dar entrada a productos nacionales con bajos aranceles o menos costos de transacción; sino que ha devenido en un incremento potencial de la recepción de inversión extranjera directa tanto de los países miembros de los acuerdos comerciales, como de otros con los que aún no existe ningún tipo de acuerdo o tratado, no obstante muchos países europeos han decidido invertir en México en virtud del potencial económico que representa no sólo el tamaño de su mercado interno, sino además como trampolín al mercado mundial, aprovechando la apertura de su comercio y la facilidad que deviene de sus acuerdos comerciales.

Por ejemplo de 1999 hasta el primer semestre de 2008, el 58.3 por ciento de la recepción de IED en México fue producto del acuerdo comercial TLCAN, esto es \$122,433.9 millones de dólares fueron invertidos en México por Estados Unidos, en su mayor parte con 55.2 y Canadá en segundo lugar con el 3.1 por ciento.⁷ Este financiamiento externo es

7 Para más información sobre la recepción de IED en México por país, ver Anexo 1.

sin duda trascendente con implicaciones espaciales pero sobretodo sectoriales sorprendentes, ya que si bien no existe una correspondencia entre el lugar de destino final de la recepción de inversión extranjera, con el lugar donde se ubica el domicilio fiscal de la empresa en cuestión; pero al determinar el tipo de inversión realizada por sector de actividad, sí existe una alta concentración de los recursos del financiamiento externo en las manufacturas, pero sobre todo en las actividades dedicadas a la producción de producto metálicos básicos y maquinaria y equipo, donde el 44 por ciento del financiamiento en dicho sector es producto de la recepción de IED, al menos en el periodo en cuestión.⁸

Gráfica 2. Distribución IED por sector a nivel nacional.



Fuente: Elaboración propia con base en RNIED, Secretaría de Economía, Dirección Nacional de Inversión Extranjera Directa. (Varios años)

Los resultados del gráfico anterior evidencian las distorsiones en la concentración de las actividades productivas a nivel espacial, ya que la dirección espacial de la inversión extranjera recibida en México apunta a que ciertas ciudades medias tomen el lugar de otras, con elevados niveles competitivos, donde el tamaño urbano eleva los costos de congestión para llevar a cabo actividades exportadoras, y a pesar de que siguiendo con el concepto de economías externas cabría esperar que las ciudades con mayores ventajas de aglomeración concentraran la mayor proporción de industrias con orientación exportadora, en la actualidad no sucede así.

8

Para más información sobre la recepción de IED en México por tipo de sector, ver Anexo 2.

En general las empresas exportadoras se localizan en pocos sitios urbanos donde las ventajas de localización parecen sobrepasar a los costos de la aglomeración en las zonas metropolitanas donde tradicionalmente se encontraba actividades de éste tipo. Observe la distribución de la IED por estados en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Distribución porcentual de la IED en las regiones Mexicanas.

	Entidad	1994	Entidad	1999	Entidad	2004
1	Distrito Federal	71%	Distrito Federal	46%	Distrito Federal	59%
2	Nuevo León	9%	Nuevo León	11%	Estado de México	15%
3	Tamaulipas	3%	Estado de México	10%	Nuevo León	5%
4	Estado de México	3%	Baja California	8%	Baja California	4%
5	Chihuahua	3%	Chihuahua	4%	Puebla	3%
6	Baja California	2%	Jalisco	4%	Chihuahua	3%
7	Querétaro	1%	Tamaulipas	3%	Jalisco	2%
8	Sonora	1%	Coahuila	2%	Sonora	1%
9	Colima	1%	Sonora	2%	Morelos	1%
10	Coahuila	1%	San Luis Potosí	2%	Aguascalientes	1%
11	Jalisco	1%	Puebla	1%	Tamaulipas	1%
12	Yucatán	0.5%	Morelos	1%	Coahuila	1%
13	Sinaloa	0.4%	Guanajuato	1%	Tabasco	1%
14	Quintana Roo	0.4%	Querétaro	1%	Baja California Sur	1%
15	Aguascalientes	0.3%	Baja California Sur	1%	Tlaxcala	1%
16	Guanajuato	0.3%	Quintana Roo	1%	Querétaro	1%
Total		99%		98%		98%

Fuente: Elaboración propia con base en RNIED, Secretaría de Economía, Dirección Nacional de Inversión Extranjera Directa. (Varios años)

En este sentido, parece recomendable que los esfuerzos en la ejecución de las políticas deban orientarse a ciudades con escaso potencial de aglomeración pero con ventajas de localización (aregional.com 2008, 85), bajo el supuesto de que las industrias buscan la presencia de otras firmas con diferentes niveles de eficiencia para interactuar mediante encadenamientos productivos, las firmas con niveles de producto más altos

buscan beneficiarse de las firmas más pequeñas o con menor nivel de producción logrando minimizar sus costos de operación.

5. Potenciales de desarrollo económico en la frontera al norte de México

Desde luego la estrategia económica de México encaja en la visión de la lógica que suponen las fuerzas que pugnan por la integración, no obstante, observa intereses encontrados a nivel nacional y una transición, social, política y económica que implica necesariamente un gran costo social. México por razones de tipo predominantemente estructural es una nación de bajo nivel de ingreso; como ejemplo, la desconcentración de la actividad productiva observada en la descentralización de las manufacturas de las metrópolis principales a las ciudades fronterizas del norte del país. Es un fenómeno que impacta la dinámica estructural de las entidades norteñas cambiando el orden de sus jerarquías económicas, pero además modifica los patrones de desarrollo local; de este modo, las regiones fronterizas se vuelven económicamente más activas que el resto y por ende más atractivas a la inversión, lo que genera una competencia interregional por la concentración de empresas con altos volúmenes de exportación.

Adicionalmente, la frontera norte juega un importante papel para el desarrollo económico del país; al convertirse en la puerta de entrada al principal socio comercial (Estados Unidos), las seis entidades que la conforman envuelven un dinamismo económico y poblacional superior al resto de las regiones nacionales. Lo que es más, para el año 2008 en suma Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas aportaron el 23 por ciento del PIB nacional, según el sistema de cuentas nacionales del INEGI; esto es, cinco puntos por encima del gran concentrador de actividad económica, pues el Distrito Federal sólo aportó el 18 por ciento del PIB, además las entidades fronterizas concentraron un 18 por ciento de la población total del país en el año 2005.

En este sentido, se puede dar cuenta de la magnitud e importancia que adquieren las entidades de la frontera norte, como grandes concentradoras de actividad productiva y población. Así, Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas se convierte no sólo en un eje articulador de la economía nacional, sino que adquieren un relevante papel en la agenda de investigación regional dada la capa-

ciudad productiva de tales regiones, así como la particularidad adyacencia geográfica con el principal socio comercial en un contexto de integración económica con América del Norte.

Dada la importancia de las regiones fronterizas para el desarrollo económico del país, es notable tomar en cuenta que la adyacencia geográfica con las entidades al sur de Estados Unidos, representa una ambivalencia para la planificación del desarrollo y el bienestar de ésta región. Pues la simbiosis en la sincronización de las economías fronterizas (al norte de México, y al sur de Estados Unidos) se convierte tanto una ventaja como una desventaja. Esto es, existe un alto grado de dependencia tanto espacial como económica entre ambas regiones que en ocasiones desfavorables, como la reciente crisis económica a nivel mundial e iniciada en el vecino país o la crisis de violencia que actualmente sufren las entidades al norte de México, puede desarticular cualquier iniciativa de desarrollo regional y desequilibrar la estructura económica de las entidades.

De esta manera, en función de la magnitud del equilibrio económico en las regiones sureñas de Estados Unidos, se puede inferir la estabilidad económica de las entidades norteadas de México; pues el elemento de adyacencia geográfica impacta de manera directa sobre los indicadores de desarrollo económico y de bienestar social de la población en las entidades fronterizas mexicanas. Por ello, dado el contexto de integración económica con América del Norte, se debe encontrar el potencial de desarrollo económico en las entidades fronterizas mexicanas para evaluar las características de su estructura económica y asegurar el funcionamiento de alguna propuesta de política territorial activa, que mejore el bienestar de la población; pero además fortalezca una base de industrialización que financie el crecimiento económico a partir de la consolidación de un polo permanente de desarrollo industrial.

En función de las actividades económicas dominantes en las entidades de la frontera, se puede encontrar el potencial innato en conjunción con la especialización del empleo en cada región. Aunque particularmente muchos investigadores, que han realizado estudios sobre el desarrollo económico en las regiones de la frontera al norte de México, puntualizan a éstas entidades como territorios que propician la aglomeración de industrias; esto debido a tres factores principales: al mayor peso de las transacciones internacionales de bienes y servicios en la oferta y demanda agregadas; a la creciente y elevada concentración geográfica del comercio con Estados Unidos; y a los cambios en los patrones de localización de las actividades económicas, vinculados con los dos anteriores (Dávila Flores 2008).

En otro artículo más de (Gutiérrez Flores 2008) se considera a las entidades de la frontera norte, como territorios altamente expuestos a la globalización; el autor concluye mencionando que si bien las regiones nortenas se encuentran altamente especializadas en sectores productivos manufactureros, el componente que evalúa la distribución del ingreso al interior de éstas demuestra una intensa desigualdad tanto al interior de las mismas como entre éstas. Debido principalmente a la falta de integración entre las estructuras económicas de los mercados interregionales, ya que generalmente la orientación de su producción es con fines de exportación, pero olvidan la interacción de las actividades complementarias localizadas en, o cerca de, sus propios territorios.

Mendoza (2006) considera que en buena medida la IED ha orientado a la industria manufacturera hacia las localizaciones de la frontera norte, en especial la recepción de ésta por medio de las maquiladoras, el autor considera que éste es el principal factor que explica el desplazamiento de la dinámica económica de los centros tradicionales de producción, hacia las ciudades de la frontera norte. Como ejemplo de esto, el autor manifiesta que de 1994 hasta el año 2002, dentro de las diez entidades con mayor recepción de IED se encontraron los estados de la frontera.

Por tanto, para una región particular una orientación de su estructura productiva hacia la exportación corresponde a la capacidad para adaptarse a las nuevas condiciones y capturar los beneficios de la integración. Aunque para ello es necesario identificar las estructuras que le brindan ésta ventaja; por ejemplo los patrones históricos de localización de la actividad económica, como determinantes de las diferencias interregionales en el potencial económico desde el inicio de la integración hasta la actualidad.

6. Ventajas de las regiones fronterizas al norte de México en la inserción de una economía abierta

En este sentido es importante señalar que las características espaciales de las regiones influyen en la capacidad para adaptarse al nuevo contexto económico. Por ejemplo, el cuadro 1 de la recepción de inversión extranjera directa, demostró que sólo la mitad del país, se beneficia de la recepción de IED pues el resto de estados sólo perciben el 1 por ciento del remanente de la concentración en el año 1994. Para los otros dos años censales, la diferencia no es amplia, ya que la brecha de remanente en la concentración de IED sólo aumenta a 2 por ciento.

Esto significa que, como medida de desigualdad regional, la recepción de IED sólo

explica los niveles de transferencia intersectoriales e interregionales en la captura de éste rubro; sin embargo esta variable ofrece un contexto *ad hoc* para observar la tendencia de la especialización internacional en la búsqueda de la integración a los mercados internacionales, ya que todas las entidades de la frontera norte se encuentran en por lo menos alguno de los primeros diez lugares de recepción. Y aunque esto no enfatiza directamente la desigualdad regional del ingreso por producto en las entidades federativas a nivel nacional, sí permite relacionar las características de la distribución del producto bruto y de la productividad sectorial con el contexto de integración económica.

Pues evidentemente una desigual distribución de la actividad productiva a nivel espacial, implica una desigual distribución en el ingreso. Ya que actualmente los sistemas productivos locales y la especialización productiva en México aportan una estrategia basada en la innovación permanente, mediante una constante adaptación a los cambios en lugar de controlarlos.

En cambio para las entidades vecinas con Estados Unidos, el comercio intraregional es aun más importante, dado que en el comercio lo que más interesa es la eliminación de barreras al libre flujo de bienes y factores productivos, y en este mismo sentido, las estrategias de las empresas locales (al interior de la región y desde afuera), están cambiando la organización de los mercados a gran velocidad; por lo que se espera que el comercio intraregional siga creciendo a tasas elevadas. En contraste, las empresas de fuera o externas a las de la región fronteriza al norte de México, están comenzando a dominar rápidamente y con mayor facilidad la manufactura de productos de intensivos en trabajo y no en capital, aunque muchas de ellas han apoyado su economía y la organización de sus actividades productivas entorno a las áreas de tecnología y servicios.

Así se puede determinar un nuevo planteamiento de desarrollo regional, que consista en una estrategia dominante con una visión territorial, donde se cumplan con objetivos de innovación, calidad, flexibilidad, que tomen base en una mayor número de proyectos que aprovechen el potencial endógeno en la utilización de recursos locales; a esto se le llama la gestión local del desarrollo, creada a partir de concertadas organizaciones internas (Briceño-Ruíz y Ruíz 2006).

Las regiones de la frontera norte presentan innumerables ventajas adscritas a su localización geográfica, estas ventajas pueden ser aprovechadas para explotar el potencial endógeno de los territorios, pero además deben aprovecharse en virtud de la especialización del empleo a nivel local. En los siguientes cuadros se observa el comportamiento de la participación del producto por trabajador a nivel regional de 1980 al 2004; el análisis de esto permitirá reflexionar sobre el posible potencial de las entidades de la frontera norte y el nivel de aprovechamiento de su productividad con respecto a nivel nacional, la finalidad es marcar una pauta para la especialización regional del empleo en las localidades fronterizas.

Cuadro 2. Comportamiento de la participación del producto por trabajador a nivel regional.

Tipo de actividad económica	Año					
	1980	1986	1988	1994	1999	2004
Sector Agrícola						
Nacional	1%	1%	0%	0%	0%	1%
Baja California	5%	4%	1%	1%	0%	0%
Coahuila	2%	3%	1%	1%	0%	7%
Chihuahua	3%	3%	1%	1%	0%	3%
Nuevo León	2%	1%	1%	1%	2%	5%
Sonora	3%	3%	1%	1%	0%	1%
Tamaulipas	3%	3%	1%	1%	0%	2%
Sector Minero						
Nacional	36%	15%	4%	4%	1%	2%
Baja California	4%	13%	4%	6%	1%	2%
Coahuila	11%	3%	2%	4%	1%	3%
Chihuahua	20%	3%	1%	4%	1%	3%
Nuevo León	8%	9%	2%	2%	4%	10%
Sonora	13%	3%	1%	6%	2%	6%
Tamaulipas	6%	4%	2%	1%	1%	2%
Sector Manufacturero						
Nacional	4%	3%	2%	1%	0%	1%
Baja California	7%	4%	2%	1%	1%	1%
Coahuila	11%	7%	2%	3%	1%	2%
Chihuahua	6%	4%	1%	1%	0%	1%
Nuevo León	10%	7%	3%	2%	4%	5%
Sonora	4%	3%	2%	2%	1%	1%
Tamaulipas	5%	4%	2%	1%	1%	1%
Sector Construcción						
Nacional	3%	20%	9%	6%	3%	2%
Baja California	6%	10%	9%	5%	4%	1%
Coahuila	5%	9%	5%	3%	2%	1%
Chihuahua	5%	12%	5%	15%	5%	2%
Nuevo León	5%	6%	5%	3%	18%	4%

Continúa...

Tipo de actividad económica	Año					
Sector Construcción	1980	1986	1988	1994	1999	2004
Sonora	3%	5%	7%	6%	5%	1%
Tamaulipas	5%	14%	7%	8%	4%	2%

Sector Electricidad	1980	1986	1988	1994	1999	2004
Nacional	15%	10%	4%	7%	0%	3%
Baja California	31%	10%	5%	9%	1%	4%
Coahuila	15%	4%	5%	12%	0%	4%
Chihuahua	11%	2%	4%	5%	0%	2%
Nuevo León	19%	6%	6%	8%	0%	8%
Sonora	20%	6%	5%	6%	1%	5%
Tamaulipas	29%	19%	9%	8%	0%	6%

Tipo de actividad económica						
Sector Comercio	1980	1986	1988	1994	1999	2004
Nacional	7%	8%	3%	2%	1%	1%
Baja California	10%	8%	4%	3%	2%	2%
Coahuila	14%	9%	3%	3%	1%	2%
Chihuahua	13%	11%	4%	4%	1%	3%
Nuevo León	13%	9%	4%	2%	5%	6%
Sonora	7%	6%	3%	2%	1%	2%
Tamaulipas	10%	9%	3%	2%	1%	2%

Sector Transportes y Comunicaciones	1980	1986	1988	1994	1999	2004
Nacional	6%	6%	6%	29%	2%	6%
Baja California	7%	8%	11%	32%	7%	8%
Coahuila	10%	11%	10%	11%	3%	7%
Chihuahua	7%	8%	7%	11%	4%	8%
Nuevo León	12%	9%	7%	39%	19%	20%
Sonora	5%	5%	9%	19%	6%	9%
Tamaulipas	10%	9%	11%	35%	4%	8%

Sector Servicios Financieros	1980	1986	1988	1994	1999	2004
Tipo de actividad económica	Año					
Nacional	21%	26%	69%	47%	92%	82%
Baja California	21%	33%	58%	40%	83%	81%

Continúa...

Coahuila	24%	42%	68%	60%	92%	72%
Sector Servicios Financieros	1980	1986	1988	1994	1999	2004
Chihuahua	25%	45%	74%	56%	87%	78%
Nuevo León	21%	37%	68%	40%	44%	39%
Sonora	14%	19%	64%	56%	83%	71%
Tamaulipas	24%	30%	63%	43%	89%	76%
Sector Servicios No Financieros	1980	1986	1988	1994	1999	2004
Nacional	7%	12%	4%	2%	0%	1%
Baja California	9%	9%	5%	2%	1%	1%
Coahuila	8%	12%	3%	3%	0%	1%
Chihuahua	9%	11%	3%	3%	1%	1%
Nuevo León	9%	14%	5%	3%	4%	4%
Sonora	31%	50%	8%	2%	1%	2%
Tamaulipas	7%	9%	3%	2%	1%	1%

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de los censos económicos.
INEGI (varios años censales)

Como puede observarse en el cuadro anterior, las entidades que muestran un producto por trabajador proporcionalmente mayor que el de nivel nacional en 1980 todas las entidades fronterizas fueron superiores que a nivel nacional, lo mismo sucede para los tres periodos posteriores de 1986, 1988 y 1994; pero a partir de la integración económica con América del Norte sólo los estados de Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas presentaron un producto por trabajador superior al promedio nacional.

De manera contrastante, el sector dedicado a la explotación de recursos minerales incluyendo el petróleo, sólo en 1994 Baja California y Sonora tienen un producto por trabajador superior al del promedio nacional; Nuevo León en el periodo siguiente y se incrementa potencialmente para el 2004, aunado a Sonora, Coahuila, Chihuahua.

El sector manufacturero es considerado por una variedad de autores como el motor de crecimiento económico; su comportamiento del producto por trabajador es de esperarse que en la zona fronteriza tenga una representatividad superior al promedio nacional, no obstante este resultado esperado puede variar en correlación a las características de la producción en este tipo de sectores, como el maquilador por ejemplo.

Así, en 1980 y 1986 efectivamente el sector manufacturero fue superior al promedio en todas las entidades fronterizas; pero en 1988 sólo Nuevo León obtuvo una productividad superior al promedio nacional y Coahuila en el periodo siguiente de 1994;

de hecho Nuevo León es el único estado que a lo largo del periodo observado demuestra una tendencia sino mayor por lo menos idéntica al promedio nacional.

De manera conjunta en el sector de la construcción, Chihuahua y Nuevo León observan un comportamiento superior al promedio de producto por trabajador a nivel nacional a partir de 1986 y hasta el año final en 2004. En contraste el resto de entidades en ninguno de los periodos logran superar este promedio.

El sector de electricidad, gas y agua muestra una tendencia decreciente a nivel nacional para el periodo en observación, pues de 1980 al 2004 disminuye su participación porcentual en el producto por trabajador en casi cinco veces menos que en el periodo de inicio. Esto también se refleja en el comportamiento de las entidades fronterizas, pues Baja California muestra casi el doble porcentual que el promedio nacional en el producto por trabajador en 1980, pero en el periodo final de 2004 sólo es mayor al nacional en un punto porcentual.

Las entidades fronterizas al norte muestran un marco de referencia ideal para resaltar la importancia de la localización en los términos del intercambio comercial de los productos nacionales y sobre todo a la alta productividad de dicho sector como parte de la estrategia de exportación. Así es de esperarse que todas ellas demuestren un producto por trabajador superior al del promedio nacional, y en resultados de hecho se cumple lo esperado, ya que todas sin excepción son al menos idénticas al promedio, pero resaltan como superiores en todo el periodo las entidades de Baja California, Coahuila, Chihuahua y Nuevo León. Lo mismo ocurre en el sector de comunicaciones y transportes, ya que todas las entidades son superiores al promedio nacional en el producto por trabajador.

El sector de servicios financieros es el más productivo en términos del producto por trabajador, lo que resalta en el cuadro es el incremento paulatino en dicha productividad, pues se observa un alza gradual del producto y este comportamiento funciona de manera similar en todas las entidades fronterizas al norte del país. En contraste con el sector de servicios no financieros, donde llama la atención que sólo Sonora sea la entidad superior al promedio nacional en 1980 y 1986. Pero a partir de ese periodo el comportamiento del resto de las entidades incluido el de ésta es similar a la especialización del producto por trabajador a nivel nacional.

Así a manera de reflexión nos queda acertar en que las evidencias son contundentes al apuntar que las regiones fronterizas, al norte de México, muestran especialidades y productividades con mucho superiores al promedio nacional, esto significa que

son regiones altamente productivas, pero además también se concretan ciertas ventajas de aglomeración de empresas que generan altos volúmenes de exportación, tales como las manufactureras pero además las actividades que giran alrededor del sector comercio y la industria, como el sector de transporte y las comunicaciones.

Definitivamente lo que no se puede pasar por alto es que, dichas ventajas de localización no sean aprovechadas en bien de la aplicación de políticas públicas, si bien la acción pública ejercida con el TLCAN se hizo evidente en el crecimiento del producto por trabajador en éstas regiones fronterizas; además habrá que implementar otro tipo de medidas públicas que aprovechen el potencial que se está desarrollando en estas entidades en pro del crecimiento de las regiones vecinas; esto es, adaptar a éste proceso sistémico de cambio, todos los recursos derivados de las capacidades endógenas de las entidades fronterizas para adquirir competencias que permitan alcanzar mejores condiciones y elevar el nivel de bienestar de sus pobladores; es decir alcanzar el objetivo del desarrollo.

Referencias bibliográficas y documentales.

- Aregional.com. «Ciudades mexicanas, sin entorno favorable para exportar.» Editado por María de los Ángeles Arias. *aregional.com* (Aworld Editorial SA de CV) 2, n° 15 (Mayo 2008): 82-85.
- Balassa, Bela. *The theory of economic integration*. London: Allen and Unwin, 1962.
- Briceño-Ruiz, José, y Diana Ruiz. «La política regional en los procesos de integración económica: comparando las experiencias de la Unión Europea y el MERCOSUR.» *COMPENDIUM*, n° 17 (Diciembre 2006): 57-73.
- Calderón Villarreal, Cuauhtémoc, y Gerardo Martínez Morales. «Estructura industrial de la frontera norte y estrategia de desarrollo.» *Comercio Exterior* 54, n° 8 (Agosto 2004): 712-720.
- Dávila Flores, Alejandro. «Los clusters industriales del noreste de México: Perspectivas de desarrollo en el marco de una mayor integración económica con Texas.» *Región y Sociedad* (El Colegio de Sonora) XX, n° 041 (Enero-Abril 2008): 57-88.
- Del Gatto, Massimo, Gianmarco Ottaviano, y Marcello Pagnini. «Openness to trade and industry cost dispersion: Evidence from panel or italian firms.» *Journal of Regional Science* 48, n° 1 (2008): 97-129.
- Dupas, Gilberto. «El discurso hegemónico del libre mercado y la vulnerabilidad de los grandes países de la periferia.» *Problemas del desarrollo* (IIec-UNAM) 33, n° 128 (Enero-Marzo 2002): 31-53.
- Garza, Gustavo. «Expansión metropolitana y políticas urbanas en Detroit, Monterrey y Toronto.» En *A diez años del TLCAN: Reorganización urbana*, de Carlos Alba,

- Ismael Aguilar, José Luís García, Antonio Ortiz Mena, Sárach Martínez y José Luís Valdés, 87-148. México, D.F.: El Colegio de México, A.C., 2005.
- Gutiérrez Flores, Luis. «La distribución del ingreso en México: un análisis regional, 1990-2004.» *Problemas del desarrollo*, Enero-Marzo 2008: 139-163.
- Heckscher, E. *The effects of foreing trade on the distribution of income*. 1950.
- INEGI. «Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.» <http://74.125.47.132/search?q=cache:7kDWwBp-XlgJ:www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/censos/scian/scian2002/contenidos/Contenidos/Clasificadores%2520Internacionales/Clasificaciones%2520de%2520Productos/Sistema%2520Armonizado%2520de%2520De> (último acceso: 18 de Noviembre de 2008).
- Krugman, Paul. *Geografía y comercio*. Traducido por Alfons Méndez. Barcelona: Antoni Bosch, 1992.
- Machinea, José Luís, y Andras Uthoff. «La importancia de la cohesión social en la inserción internacional de América Latina.» En *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*, de José Luís Machinea y Andras Uthoff, 23-47. Santiago: CEPAL, 2009.
- Mendoza Cota, Jorge Eduardo. «Integración económica, ingresos y empleo en las ciudades fronterizas de México y Estados Unidos en la década de los noventa.» En *El TLCAN y la frontera México-Estados Unidos: Aspectos económicos*, de Jorge Eduardo Mendoza Cota, 17-53. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte, 2007.
- Mendoza, Jorge Cota. «La integración económica de las fronteras de México y Estados Unidos.» *Análisis Económico* (Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco) XXI, n° 046 (Primer Cuatrimestre 2006): 307-325.
- Ohlin, Bertil. *Interregional and international trade*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press, 1933.
- Pipitone, Ugo. *Ciudades, naciones, regiones: Los espacios institucionales de la modernidad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Porter, Michael. *The competitive advantage of nations*. New York: Free press, 1990.
- Samuelson, Paul A. «The gains from international trade.» *The Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d'Economique et de Science politique* 5, n° 2 (May 1939): 195-205.
- Samuelson, Paul. «International factors price equalization once again.» *Economic Journal* LIX (1949): 181-197.
- SEDESOL, INEGI, y CONAPO. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. Primera edición. Ciudad de México, Distrito Federal: SEDESOL, Hábitat, CONAPO e INEGI, 2004.
- SRE. *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la ley sobre la celebración de tratados*. Informe de gobierno, México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Gobierno Federal, 2010.
- Uzawa, Hirofumi. «Prices of the factors of productions in international trade.» Editado por The Econometric Society. *Econometrica* 27, n° 3 (July 1959): 448-468.

Cuadro 1. Inversión extranjera directa realizada por países y áreas económicas/
Millones de dólares.

PAISES Y AREAS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		Acum. 1999 - 2008 ^{2/}	
										Ene. - Sep.		Valor	
										Valor	Part. %	Part. %	
TOTAL	13,826.0	17,972.9	29,749.8	23,679.1	16,245.7	23,573.7	22,751.3	19,626.4	27,038.9	15,560.1	100.0	210,023.9	100.0
América del Norte	8,160.0	13,561.4	22,421.1	13,224.9	9,378.1	9,068.6	12,019.9	13,514.8	12,095.3	8,995.5	57.8	122,439.6	58.3
Estados Unidos	7,476.2	12,906.1	21,390.4	12,994.5	9,119.6	8,537.8	11,595.0	12,957.5	11,276.3	7,601.1	48.8	115,854.5	55.2
Canadá	683.8	655.3	1,030.7	230.4	258.5	530.8	424.9	557.3	819.0	1,394.4	9.0	6,585.1	3.1
Unión Europea	3,875.3	3,217.9	6,419.2	9,207.8	6,034.0	12,581.1	7,100.2	6,358.2	11,822.1	4,195.4	27.0	70,811.2	33.7
España	1,042.2	2,112.9	2,873.4	4,961.5	2,856.9	7,854.3	2,126.0	1,462.4	5,182.0	2,158.5	13.9	32,630.1	15.5
Reino Unido	-187.5	282.6	125.9	1,253.9	1,073.7	273.7	1,282.6	1,232.0	579.9	1,027.1	6.6	6,943.9	3.3
Holanda	1,090.5	2,681.9	2,644.4	1,533.5	711.4	3,340.3	2,437.1	2,694.6	4,318.0	298.3	1.9	21,750.0	10.4
Luxemburgo	13.6	20.6	122.6	45.8	32.3	17.5	156.6	173.4	523.3	215.4	1.4	1,321.1	0.6
Alemania	774.2	347.8	-108.2	596.3	465.7	407.7	341.1	206.8	477.4	176.9	1.1	3,685.7	1.8
Irlanda	1.1	4.9	1.8	107.2	-3.3	-1.1	16.9	-8.4	79.8	103.2	0.7	302.1	0.1
Bélgica	33.7	39.6	71.3	108.5	225.8	41.5	-53.9	171.4	199.1	44.9	0.3	881.9	0.4
Francia	168.1	-2,453.4	440.8	355.7	531.8	225.5	363.9	117.7	202.9	34.2	0.2	-12.8	0.0
Finlandia	28.2	219.1	83.7	24.9	120.4	-50.1	18.2	29.3	53.4	31.4	0.2	558.5	0.3
Italia	35.5	36.5	17.9	37.7	9.5	166.5	32.7	16.5	31.7	28.8	0.2	413.3	0.2
Austria	1.8	1.8	15.8	0.7	-8.0	1.0	-0.3	42.3	55.4	24.8	0.2	135.3	0.1
Dinamarca	179.0	203.2	250.9	208.4	54.2	115.5	42.6	196.6	84.0	24.7	0.2	1,359.1	0.6
Suecia	690.5	-279.4	-123.8	-38.4	-41.0	188.6	334.1	23.2	24.6	23.2	0.1	801.6	0.4
Otros	4.4	-0.2	2.7	12.1	4.6	0.2	2.6	0.4	10.6	4.0	0.0	41.4	0.0

Continúa...

PAISES Y AREAS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		Acum. 1999-2008 ^{2/}	Part. %
											Ene. -Sep.	Valor	
											Valor		
Países seleccionados	1,752.8	1,157.8	894.5	1,239.1	815.3	1,890.2	3,618.9	-280.3	3,113.8	2,369.3	15.2	16,571.4	7.9
Islas Vírgenes	68.1	80.6	88.9	16.2	-6.2	56.2	2,050.8	291.5	1,093.1	1,446.7	9.3	5,185.9	2.5
Suiza	125.4	148.7	-176.3	461.9	285.6	1,134.8	312.9	564.7	583.7	333.5	2.1	3,774.9	1.8
Corea	46.5	30.2	50.5	31.8	57.1	47.5	96.3	71.2	40.3	330.9	2.1	802.3	0.4
Singapur	66.1	80.9	272.7	58.7	-6.0	29.9	12.0	57.2	101.2	87.9	0.6	760.6	0.4
Japón	1,232.7	419.1	187.8	166.3	121.9	369.9	119.1	-1,459.7	371.9	86.9	0.6	1,615.9	0.8
Brasil	5.2	25.2	26.0	16.1	19.2	48.1	49.4	50.4	21.0	42.1	0.3	302.7	0.1
Chile	6.3	4.5	5.1	31.7	17.1	7.3	123.8	28.7	29.0	18.2	0.1	271.7	0.1
Argentina	3.3	9.4	9.4	10.1	3.0	9.8	541.4	22.3	22.2	7.8	0.1	638.7	0.3
Panamá	-11.0	7.9	72.1	13.8	8.2	-10.2	26.2	36.0	28.1	6.6	0.0	177.7	0.1
Bermudas	17.1	46.1	33.2	2.5	7.8	31.0	4.3	9.8	590.5	6.3	0.0	748.6	0.4
Uruguay	10.6	35.1	-6.7	-15.9	6.5	17.1	9.3	7.9	-0.4	5.2	0.0	68.7	0.0
India	0.1	27.6	4.2	0.3	0.0	1.4	2.4	0.4	2.2	4.7	0.0	43.3	0.0
Puerto Rico	14.9	29.2	19.8	263.4	12.7	12.9	30.8	19.0	0.0	4.3	0.0	407.0	0.2
Colombia	3.7	20.4	8.3	17.7	7.9	34.0	13.3	14.9	10.7	3.1	0.0	134.0	0.1
Costa Rica	5.0	0.4	9.8	-1.3	4.7	2.2	18.3	7.7	4.7	3.0	0.0	54.5	0.0
Islas Caimán	85.5	84.1	77.7	38.5	155.3	51.7	7.9	0.1	-24.4	1.8	0.0	478.2	0.2
China	5.0	10.7	2.4	-1.7	25.6	11.8	4.6	4.4	7.8	1.7	0.0	72.3	0.0
Australia	7.9	7.5	4.3	-2.1	0.6	7.0	24.2	31.9	134.9	0.7	0.0	216.9	0.1
Nueva Zelanda	0.0	0.0	1.7	62.7	6.8	6.3	0.2	0.4	0.3	0.2	0.0	78.6	0.0
Bahamas	24.5	10.8	121.9	3.3	1.9	46.7	36.6	-3.0	20.7	0.0	0.0	263.4	0.1
Taiwán	19.8	11.5	41.0	16.8	9.8	9.8	24.1	22.4	8.1	-6.0	0.0	157.3	0.1
Noruega	0.0	0.7	3.5	8.1	26.6	7.3	9.5	6.7	25.0	-8.0	-0.1	79.4	0.0
Antillas Holandesas	16.1	67.2	37.2	40.2	49.2	-42.3	101.5	-65.2	43.2	-8.3	-0.1	238.8	0.1
Otros países	37.9	35.8	15.0	7.3	18.3	33.8	12.3	33.7	7.7	-0.1	0.0	201.7	0.1

1/ Cifras notificadas al 30 de septiembre de 2008.

2/ Del 1 de enero de 1999 al 30 de septiembre de 2008.

Fuente: Secretaría de Economía. Dirección de Inversión Extranjera.

Cuadro2. Inversion extranjera directa realizada en los principales subsectores economicos/
Millones de dólares

SUBSECTORES	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		Acum. 1999-2008 ^{2/}	
										Ene.- Sep.	Part. %	Valor	Part. %
TOTAL	13,826.0	17,972.9	29,749.8	23,679.1	16,245.7	23,573.7	22,751.3	19,626.4	27,038.9	15,560.1		210,023.9	
IND. MANUFACTURERA	9,157.1	9,992.7	5,858.2	8,786.2	7,594.2	13,126.8	11,934.0	9,784.9	12,020.1	5,261.3	100.0	93,515.5	100.0
Productos metálicos, maquinaria y equipo.	5,437.2	4,556.6	3,426.4	3,356.9	3,696.9	5,163.8	4,914.3	4,110.6	4,580.1	1,935.9	36.8	41,178.7	44.0
Sustancias químicas, productos derivados del petróleo y del carbon, de hule y de plástico.	986.4	1,496.2	592.5	1,557.0	796.0	1,949.8	773.4	2,310.2	1,850.8	1,444.4	27.5	13,756.7	14.7
Productos alimenticios, bebidas y tabaco.	1,118.2	1,495.9	279.4	2,321.2	2,095.7	3,750.0	2,453.5	1,935.2	1,239.9	924.4	17.6	17,613.4	18.8
Otras industrias manufactureras	574.7	1,313.1	540.4	507.8	391.1	481.3	558.3	636.7	442.2	479.3	9.1	5,924.9	6.3
Industrias metálicas básicas.	259.8	257.8	465.0	314.4	36.9	-127.4	2,752.5	278.9	3,648.7	193.8	3.7	8,080.4	8.6
Papel y productos de papel, imprentas y editoriales.	97.8	247.1	171.9	422.1	224.7	305.2	114.5	42.9	165.0	132.3	2.5	1,923.5	2.1
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero.	414.4	425.0	234.9	357.8	233.8	218.2	235.8	298.9	74.4	118.6	2.3	2,611.8	2.8
Industria de la madera y productos de madera.	19.9	46.2	38.5	25.0	30.2	11.8	22.9	17.8	24.1	17.3	0.3	253.7	0.3
Productos minerales no metálicos.	248.7	154.8	109.2	-76.0	88.9	1,374.1	108.8	153.7	-5.1	15.3	0.3	2,172.4	2.3

Continúa..

SUBSECTORES	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Acum. 1999-2008 ^{2/}	
										Ene.- Sep.	Valor	Part. %
										Valor	Part. %	
SECTOR SERVICIOS	2,372.0	6,907.4	18,105.6	8,037.2	4,495.6	6,734.9	4,448.3	7,969.6	8,818.6	4,141.3	100.0	72,030.5
Servicios financieros de seguros y fianzas.	387.8	4,351.7	16,021.6	6,470.5	2,714.8	5,451.5	706.8	4,504.2	5,888.6	3,432.6	82.9	49,930.1
Servicios profesionales, técnicos, especializados y personales.	786.6	1,247.9	1,029.3	559.4	614.1	218.9	1,693.4	1,719.4	781.1	454.0	11.0	9,104.1
Servicios de alquiler y administración de bienes inmuebles.	185.5	372.5	186.2	235.9	82.5	177.7	830.2	734.5	662.7	167.8	4.1	3,635.5
Servicios educativos, de investigación, médicos, de asistencia social y de asociaciones civiles y religiosas.	19.3	45.3	6.6	-10.6	52.5	-2.9	1.2	10.5	10.4	108.4	2.6	240.7
Servicios relacionados con la agricultura, ganadería, construcción, transportes, financieros y comercio.	364.5	85.1	59.8	113.4	46.0	10.6	399.0	91.8	172.7	27.4	0.7	1,370.3
Servicios de reparación y mantenimiento.	10.6	28.9	-1.4	59.7	72.2	10.8	11.8	-14.4	14.0	12.9	0.3	205.1
Servicios de esparcimiento, culturales, recreativos y deportivos.	85.6	231.3	146.0	167.5	364.1	97.3	34.6	89.2	243.5	-1.6	0.0	1,457.5
Servicios de alquiler de bienes muebles.	203.0	96.6	245.8	39.0	112.6	107.2	67.8	101.2	54.5	-2.4	-0.1	1,025.3
Restaurantes y hoteles.	329.1	448.1	411.7	402.4	436.8	663.8	703.5	733.2	991.1	-57.8	-1.4	5,061.9
RESTO	2,296.9	1,072.8	5,786.0	6,855.7	4,155.9	3,712.0	6,389.0	1,871.9	6,200.2	6,157.5		44,477.9

1/ Cifras notificadas al 30 de septiembre de 2008.

2/ Del 1 de enero de 1999 al 30 de septiembre de 2008.

Fuente: Secretaría de Economía. Dirección de Inversión Extranjera.

Commissaire
Commissaire
Commissaire

1/2000 of article
FOR ADDRESS ONLY
LONDON
JUL 13 1871
Levelzo-lap

Dear Edith & Nell!
Are you still, but
do you enjoy yourself
I had quite a party
last night a party
some coffee & had
but we didn't play
cards. Shall play
again - come you the
next time - send me
some cards & I will
send you some
Published by E. A. Spon & Co., London E. C.

THIS SPACE
IS FOR COMMUNICATION ONLY



ouball
sin cise
7 9 9



Mademoiselle Pradon
To Paris
par St. Vauzy Grey

Autores



Dei
Thank
much for I
at Sept. I
be in you
nd come a
hanks for
est bath
ears. I wi
ristmas a
er.

Olga Biosca Artiñano

Doctora en Economía por la Universidad de Sheffield (Inglaterra). Especializada en el área de las microfinanzas, en particular en las regiones de América Latina y Asia, Su trayectoria profesional está vinculada al análisis de riesgos sociales y proyectos de desarrollo en organismos bilaterales y organizaciones no gubernamentales para el desarrollo. Integrante de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo.

Sofía Boza Martínez

Doctora en Economía por la Universidad Autónoma de Madrid (España). Es profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Central (Chile). Investigadora del Centro de Innovación y Emprendimiento de esa misma universidad. Su tesis doctoral obtuvo el “Premio a la Mejor Tesis Doctoral 2010”, otorgado por la Fundación Pública Centro de Estudios Andaluces de la Junta de Andalucía (España). Integrante de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo.

Pablo Galaso Reca

Doctor en Integración y Desarrollo Económico por la Universidad Autónoma de Madrid (España). Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid. Integrante de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo.

Rosa María García Almada

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Regionales por El Colegio de la Frontera Norte (México). Profesora del área de economía del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (México). Su tesis doctoral fue acreedora del premio “Raúl Cervantes-Ahumada”, otorgado por El Colegio de Sinaloa (México). Miembro del Cuerpo Académico de Estudios Territoriales en Economía, Población y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Luis Enrique Gutiérrez Casas

Doctor en Integración y Desarrollo Económico por la Universidad Autónoma de Madrid (España). Profesor del área de economía del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (México). Participa dentro del Observatorio Latinoamericano de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad (OLAOTYS). Integrante de la Red Iberoamericana

de Estudios del Desarrollo. Miembro del Cuerpo Académico de Estudios Territoriales en Economía, Población y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Publicó en 2008 el libro “Potencial de desarrollo y desequilibrio regional en Chihuahua”.

Myrna Limas Hernández

Doctora en Integración y Desarrollo Económico por la Universidad Autónoma de Madrid (España). Profesora del área de economía del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (México). Participa dentro del Observatorio Latinoamericano de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad (OLAOTYS). Integrante de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo. Miembro del Cuerpo Académico de Estudios Territoriales en Economía, Población y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Publicó en 2010 el libro “Geografía de la Pobreza en Ciudad Juárez. Una perspectiva de género”.

Ikuho Kochi

Doctora en Economía por la Universidad Estatal de Georgia (Estados Unidos). Profesora del área de economía del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (México). Miembro del Cuerpo Académico de Estudios Territoriales en Economía, Población y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Publicó en 2010 el libro “Competencia política y las finanzas públicas de los gobiernos estatales y locales”.

Adrián Rodríguez Miranda

Doctor en Integración y Desarrollo Económico por la Universidad Autónoma de Madrid (España). Profesor del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de la República (Uruguay). Integrante de la Red Internacional de Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe. Miembro del Grupo Desarrollo Local de Uruguay. Integrante de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo. Publicó en 2008 el libro “Claves del desarrollo local. El caso de Treinta y Tres”.

Raúl Alberto Ponce Rodríguez

Doctor en Economía por la Universidad Estatal de Georgia (Estados Unidos). Profesor del área de economía del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma

de Ciudad Juárez (México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (México). Miembro del Cuerpo Académico de Estudios Territoriales en Economía, Población y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Publicó en 2010 el libro “Competencia política y las finanzas públicas de los gobiernos estatales y locales”.

Ignacio Rodríguez Rodríguez

Maestro en Integración y Desarrollo Económico por la Universidad Autónoma de Madrid (España). Es profesor del Departamento de Administración y Economía y del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de La Frontera (Chile). Investigador del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS-UFRO) y miembro del Grupo de Ecología Humana del Instituto del Medio Ambiente de la Universidad de La Frontera. Integrante de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo.

Isaac Leobardo Sánchez Juárez

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Regionales por El Colegio de la Frontera Norte (México). Profesor del área de economía del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (México). Miembro del Cuerpo Académico de Estudios Territoriales en Economía, Población y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Paulina Sanhueza Martínez

Doctora en Integración y Desarrollo Económico por la Universidad Autónoma de Madrid (España). Es profesora del Departamento de Administración y Economía y del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de La Frontera (Chile). Integrante de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo.

Esta obra se terminó de imprimir en abril de
2011 en los talleres de Imprenta Ochoa
ubicados en Carretera a Ciudad Juárez, Km 29
Chihuahua, Chihuahua, México.

Tiraje:500

Desde fines del Siglo XX y durante los primeros años del presente siglo, los estudios sobre el desarrollo recuperaron su importancia dentro del amplio espectro de las ciencias sociales. Después de una etapa de haber sustentado como eje medular de análisis a la disciplina económica, y luego de mantenerse al margen de los temas más significativos de la agenda pública como consecuencia de un pensamiento social dominante que subvaloró nuevos enfoques y la intervención social mediante políticas públicas, los estudios del desarrollo son ahora reconocidos en una nueva dimensión multidisciplinaria centrada en los paradigmas del pensamiento complejo y el análisis sistémico.

Hoy en día las discusiones en torno a los procesos de desarrollo se enriquece dentro de las ciencias sociales a partir de una nueva concepción, la cual se deconstruye en distintas esferas analíticas como el desarrollo humano, el desarrollo sustentable, el desarrollo económico, el desarrollo institucional y el desarrollo regional y local. En este marco el desarrollo asume nuevas posibilidades de reflexión y comprensión de la sociedad desde una perspectiva no lineal de los procesos sociales, basado en una reconsideración no economicista del concepto de bienestar y, finalmente, asumiendo el papel activo de grupos sociales, unidades y sectores productivos, instituciones e, incluso, articulaciones territoriales o regiones.



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE
CIUDAD JUÁREZ



Red
Iberoamericana
de Estudios
del Desarrollo

