Human Rights and External Debt: Case Study Spain

Derechos humanos y deuda externa: el caso de España

Oscar-René Vargas* María Ramos-Escamilla** Lupe García***

Abstract

The research analyses the relationship between adjustment programs and human rights violations, through the elimination of welfare state and other social and economic rights. The government has either eliminated or reduced some welfare services, making some services not accessible to the poorest sectors. The paper conducts an analyses of the changes introduced by the government to solve the debt problems through its adjustment programs that have weakened economic and social rights expressed in the declaration of human rights and the European convention on human rights. The paper concludes that the adjustment programs represent a violation on basic rights of the European citizens and should be modified to incorporate the externalities of these programs on the poorest sectors.

Keywords:

- Human Rights
- External Debt
- Spain

Resumen

La investigación analiza la relación entre programas de ajuste y violaciones de derechos humanos, por la eliminación de estado de bienestar y de otros derechos sociales y económicos. Pues el gobierno ha eliminado o ha presionado a algunos servicios de bienestar, haciéndolos no accesibles a los sectores más pobres. El escrito advierte sobre los cambios introducidos por el gobierno para solucionar los problemas de deudas, ya que los programas de ajuste han debilitado al conjunto de los expresados en la declaración de derechos humanos y la convención europea sobre derechos humanos. El texto concluye que los programas de ajuste representan una violación a los derechos básicos de los ciudadanos europeos y deberían ser modificados para incorporar externalidades para los sectores más pobres.

Palabras clave:

- Derechos Humanos
- Deuda Externa
- España

JEL: F34, I30, K31

Introduction

The current high debt levels and their repercussions on the living standards of citizens in Spain have revived the historical debate over the effects of government's external debts on the human rights, particularly: economic, civil, political, social and cultural rights. Spain's high debt levels appeared simultaneously along with deteriorations of rights due to the loss of income.

*National Chengchi University, 64, Zhi-Nan Rd., Sec. 2 11605, Taipei, Nicaragua.

**Universidad Tecnológica del Suroeste de Guanajuato. ramos@utsoe.edu.mx

Universidad Iberoamericana. Distinguished Academic FICSAC. maria.ramos.escamilla@correo.uia.mx

***State University of Santa Elena, ciudadela miraflores calle sexta 311 entre avenida principal y avenida

Miraflores, Santa Elena, Ecuador.

The Kingdom of Spain is a developed country, located on the Iberian peninsula in southwestern Europe, with a 28 364.51 Gross Domestic Product (GDP) per capita in the 2013, using purchase parity purchase (PPP, constant 2005 US\$). This value is 8.7% less than the GDP per capita PPP of year 2007. During the same period the debt¹ to GDP ratio increased by 160.6% and in 2013 had an obligation of payment equivalent to 94.59% of its GDP and its Human Development Index grew by 1.25% to be 0.885 in 2013.

The economic distress has seriously lowered welfare aids, repudiating the state's ability to recognize human rights, specifically: the right to work; to health, to social security, housing, poverty and inequality in favor of creditor rights of full repayment of their investment. This represents a clear violation of the humanitarian principles as represented in the UN charter, the Universal Declaration of Human Rights, the European Charter of Fundamental Rights and international covenant on economic, social and cultural rights.

My interest was the product of empirical and theoretical literature that linked the effects of debt (CETIM, 2007) and austerity (Abouharb & Cingranelli, 2007) on human rights. This link was recognized by the UN since 1991: 13² UN resolutions and decisions of the Human Rights Council, 11³ resolutions of the Commission on Human Rights and 34⁴ related reports, and 31⁵ Annual Reports confirm this claim. One of the latest contribution is the publication of a guiding principles handbook on foreign debt and human rights (UN, 2013) and expert report (UN, 2014) exposing the effects of foreign debt on human rights and how the present debt management should incorporate a respect of human rights.

The investigation conducts an applied research to determine whether the high debt levels and its mechanisms in the light of the debt overhang theory has undermined human rights in Spain, for the period 2007 to 2013. The research aims to confirm the existence of a link between debt overhang and human rights and identify the mechanisms though which external debt and human rights in the case of Spain. The intent of this paper is to identify economic distress created by relative high external debt burden that created detrimental effects to human rights standards.

The organization of this study is the following: Section 2 reviews the theoretical and empirical literature that binds human rights and external debt.

¹ According to the Maastricht definition of external debt.

^{2 (}See Annex 1),

^{3 (}See Annex 2)

^{4 (}See Annex 3)

^{5 (}See Annex 4)

Section 3 presents the evolution of the debt crisis and the economic distress in Spain. Section 4 conducts the case study of Spain, analyzing the status of the compliance of human rights. Section 5 presents the policy recommendations and conclusions.

2. Literature review: External Debt and Human Rights

The research will try to link that the high debt levels are affecting the human rights through the debt overhang mechanisms – macroeconomic instability, political instability, higher interest rates, and capital flight, less investment, higher inflation, lower demand and lower productivity– affecting economic growth. Economic distress generates the conditions that make governments cut social spending, lower the labor standards and limit the right to strike due to the need to attract new investment by lowering the cost of production of enterprises, generating the condition for economic growth.

The research pretends to undertake two principle tasks in this section. First, a broad introduction of findings of human rights violations exposed by the UN derived from debt and structural adjustment programs. Second, to develop the link between human rights and debt.

The first traces of the link between human rights and external debt appeared in 1991. The preliminary UN report of Danilo Turk 7 (UN, 1991) and its final version (UN, 1992) led to a formal acknowledgment of structural programs as a barrier upon the realization of human rights with the UN resolution 1991/27 and 1992/29 of the Submission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. The structural adjustments were in response to the economic imbalances which manifested itself in the debt crisis.

Economic progress generates the conditions to attribute high opinion for human rights of citizens and it can be attributed that the government needs resources to protect all human rights, and requires proper personal, legislation and means to enforce them (Abouharb & Cingranelli, 2007). High debt levels undermine economic growth and development since it generates a debt overhang problem. A debt overhang is defined as "the presence of an existing inherited debt sufficiently large that creditors do not expect with confidence to be fully repaid" (Krugman, 1988, pp. 1–2).

To solve the debt crisis it requires the elimination of the debt overhang and this is achieved by the application of structural adjustment policies (Diwan & Rodrik, 1992, pp. 6-16). The objectives of these measures are: i) reduction of inflation; ii) re-establishment of equilibrium in the balance of

payments; and ii) promotion of growth (UN, 1995, p. 4). They are intended to apply a sequence of economic policies to "export their way out of the crisis" through liberalization, deregulation and reduction of the role of the state in the economy.

The UN report E/CN.4/Sub.2/1992/16 stated that the common components of adjustments are: i) devaluation of the local currency, ii) decrease of government expenditure on public services, iii) abolition of price controls, iv) imposition of wage controls, v) reduction of trade and foreign Exchange controls, vi) restrictions on domestic credit; vii) reduction of the role of the state in the economy; viii) increasing the basis for the export economy ix) decreasing imports and x) privatization of public enterprises.

The austerity measures generated economic stagnation (Easterly, 2001), lower standards of human rights (Abouharb & Cingranelli, 2006a) and workers' rights (Abouharb & L. Cingranelli, 2006b), hence creating concerns among scholars and the international community. The applications of structural adjustment programs have jeopardized rights to: i) food; ii) education iii) shelter; and iv) health (UN, 1999).

The UN resolution 1994/11 of the office of the high commissioner for human rights exposed the effects on the full enjoyment of human rights of the economic adjustment policies arising from foreign debt on the implementation of the right to development. It affirms that debt payments should not take precedence over the basic rights of the people of debtor countries to food, shelter, clothing, employment, health services and a healthy environment (UN, 1994, p. 2).

The UN report of the Economic and Social Council (UN, 1997a) identified constraints posed by adjustment programs to the fulfillment of economic, social and cultural rights contained in the universal declaration of human rights and in the international covenant on economic, social and cultural rights in developing countries. The programs are meant to conduct a series of economic policies to "export their way out of the crisis" through liberalization, deregulation and reduction of the role of the state in national development.

Since 2001 there have been several resolutions addressing the effects of structural adjustment policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights (see Table 1). The latest report by Dr. Cephas Lumina to the UN establishes the link between debt and human rights: "excessive debt burdens reduce the maximum resources available to states for the fulfillment of human rights... and to establish and strengthen the institutions that promote and protect civil and

political rights" (UN, 2014a, p. 7). The Resolution of Human Rights Council 26/16 acknowledges that "excessive debt servicing has severely constrained their (countries) capacity to promote social development and provide basic services to create the conditions for realization of economic, social and cultural rights" (UN, 2014b, p. 2).

The identified violations of international treaties related to human rights are:

- i) Articles 23 and 25 of the Universal Declaration of Human Rights. The first one mentions that "everyone has the right to work...and protection against unemployment" and that the wage of the workers has to ensure his and his families an "existence worthy of human dignity and supplemented if necessary by other means of social protection". In articles 25 "Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.";
- ii) Article 7 and 8 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. According to article 7, "the right to everyone to the enjoyment of just and favorable conditions of work which ensure in particular, a remuneration which provides all workers, as a minimum with iii) a decent living for themselves and their families." the second states that "States should undertake, at the national level, all necessary measures for the realization of the right to development and shall ensure, inter alia, equality of opportunity for all in their access to basic resources, education, health services, food, housing, employment and the fair distribution of income;
- iii) Paragraph 13 of the Vienna Declaration expresses that states must "eliminate all violations of human rights and their causes as well as obstacles to the enjoyment of these rights".

Debt overhang constrains economic growth, and economic growth is linked to improvements of human rights, this makes us infer that economic contraction constrains human rights. Krugman's early theory of debt overhang has been further developed, now some authors have provided systematic ideas of the transmission mechanisms of the effects of external debt on growth.

Debt overhang constrains economic growth, that leads to less protection of human rights. According to the existing research there are 6 mechanisms through which debt can affect economic growth, the casual mechanisms are the following: i) macroeconomic instability (Dornbusch & de Pablo, 1990) (Elmendorf & Mankiw, 1998, pp. 15-22) (Hjertholm, 1999, pp. 15-16) (Sutherland, Hoeller, Merola, & Zieman, 2012) ii) political instability; iii) investment; iv) interest rate (Baum, Checherita-Westphal, & Rother, 2012) (Laubach, 2007). (Elmendorf & Mankiw, 1998, p. 18) (Dornbusch, 1989, p. 334); v) capital flight (Pastor, 1990) (Ajayi, 1997) (Boyce J. K., 1992) (Fofack, 2009) (Ajayi, 1997) y and (Boyce J., 1990) (Fry, 1993), (Ndikumana & K. Boyce, 2003, p. 109) (Dornbusch, 1985) (Eaton, 1987) and (Khan & Ul Haque, 1985); vi) inflation (Ardagna, Caselli, & Lane, 2006), (Engen & Glenn Hubbard, 2004) y and (Laubach, 2009) (Elmendorf & Mankiw, 1998, p. 19) and; vii) poverty. The following explains the casual mechanism of political instability, investment and poverty with debt overhang that are most related to human rights violations. An overview of them is followed:

i Political Instability

The scholars (Alesina & Guido, 1989) and (Servén, 1997) identified the connection between high debt and political instability. In countries facing economic distress due to high external debt payments the private sector fears changes in the fiscal policy, tax increases, due to the high financing need of the government that might upset negatively their wealth. This scenario entails a variety of measures that affect the wealth of citizens; a few examples of these measures can be the rise of taxes or the introduction of new taxes, currency devaluation, expropriation of private enterprises and the capital flow control measures. All of the measures exposed previously promote a legal uncertainty towards investors.

The emergence of the high debt burden linked to the idea of higher debt service obligations undermines the political foundation of the tax system, because it compromises the limited state resource and undermines public spending. The economic situation leads to a drop in public investment and public services for citizens. These measures are because of popular discontent that can lead to critical levels, strikes, public manifestations of the various groups affected groups, a situation that exacerbates states fiscal stance subsequently paralyzing economic activity and undermines the social support of the government.

This creates a dilemma: on one hand the increase of popular discontent towards the ruling party puts it into to question, but on the other hand if they continue to pay creditors they will lose further support for the next political elections. The future of the political party in office next elections and by the other political parties trying to benefit political gaining public support exacerbates these fears. This dilemma generates fear of suspension of debt payments and unpredictable public policies.

ii. Investment

If the level of external debt of a country is believed to exceed their ability to pay the expected costs of debt service will discourage private investment (Savvides, 1992), public investment (Seriux & Yiagadeesen, 2001) and (Clements, Bhattacharya, & Nguyen, 2003) foreign direct investment, causing a slowdown in economic growth as noted by (Krugman, 1988), (Sachs, 1989), (Cohen, 1993) (Green & Villanueva, 1991) (Servén, 1997) and confirmed this linkage.

The effect on private investment is double since because we have to take into account that generally speaking the private and public investments are complementary intensifying the financial impact since the lack of one can affect the efficiency of the other as exposed by (Lora, 2007) and (Kumar & Woo, 2010) the marginal productivity of private investment (Nguyen, Bhattacharya, & Clements, 2003).

The volume of investment is altered by investors who may prefer to wait -in- uncertainty scenarios with irreversible investment projects, hoping to get more information, and to avoid costly mistakes (Garciandía Garmendia, 2011). This is based on the principle that an uncertain environment discourages investment fixed fixed investment, because if it is impossible to reverse the investment there is an incentive to postpone financial obligations pending more information.

iii. Poverty

The relationship between debt and poverty was exposed by (Kemal, 2001), (Loko, Mlachila, Wallari, & Kalonji, 2003) and (Maier, 2005). They found that the high external debt level increases poverty. (Maier, 2005, pp. 7-11) identified the following mechanisms. First a highly leveraged impact on poverty through the state budget, the increase in debt service leads to changes in priorities and the level of public investment to the detriment of the most vulnerable sectors of the population. In other words, the state budget constraint requires changes in public investment, further hurting the poor.

The impact on poverty of debt are due to lower economic growth, inflation, unemployment, government revenues fall amid falling economic activity and increases in regressive taxes and restrictive fiscal policies.

Fiscal contraction of social spending, further harms the most vulnerable. The education and health coverage affect human capital assets and transfers: grants, unemployment insurance, etc.

The government employs macroeconomic policy adjustments in order to balance the external imbalance resulting from the high level of indebtedness, among them we can mention the labor reforms in order to lower the employment cost and unemployment benefits and currency depreciations that would lead to a more balance budget.

3. Debt Crisis: The Origins of the Structural Adjustments

The financial crisis of 2007 in United States contaminated the European financial sector, forcing the state to intervene and compromised substantial public resources. The financial crisis lead to sizable losses in the balance sheets of financial institutions but also enterprises which affected the economic activity. The economic crunch led to housing problems in Europe that exacerbated the crisis and the economic recession with high deficit and debt levels which evolved into to a debt crisis, Spain among them.

This section provides a brief review of this process and insight key stages of its evolution and its scope for the Spanish economy. This loss of income of the state lead to an additional burden to tax payers since the government has to increase taxes or borrow additional resources to balance its account in the fiscal year (Petrakis, 2012). This exposed view follows the idea that "the sovereign debt crisis is a consequence of interactions between sovereign problems and banking problems that caused a severe economic slowdown" (Moro, 2013).

The Spanish economy slowed its growth from 4.07% in 2006 to 3.45% in 2007 (real PPP terms). the first signs of contagion of the Us financial crisis were identified in Europe in August 2007. The reason of the lower economic growth was the contraction of real estate sector investment, consumer demand drop, consumer solvency deterioration, restrictive credit conditions, higher interest rates, financial turmoil, reprising of risk, increase in public debt yields and the substantial increases in international oil and food prices, conditions that had already begun more restrictive but from the second half

of 2007 it intensified with the bankruptcy of Bearn Stearns aggravating the us financial crisis (Banco de España, 2008, pp. 109-135).

The government balance⁶ was 2% of the GDP and the there was a reduction of debt⁷ to GDP ratio to 36.3%. The bond yields increased interest rates slightly making the government pay more when compared to previous period. The government spending increased 9.6%, and was invested in the states policy priorities that were social spending, infrastructure, education and research.

In year 2008 the economic growth was below 0.9% (real PPP terms), the internal constraints in the real state sector shrunk, and the unfolding of the financial crisis into the real economy aggravated the reduction exports and investment. The Spanish Central Bank exposed that channels through which spread were the higher default ratios of enterprises, less domestic consumption, fall in financial asset and real estate prices, higher unemployment, the tightening of financial conditions crisis of confidence fall in wealth, decline of trade flows, and increase perception of risk (Banco de España, 2009, pp. 3–24).

During this year (2008?) there was a change in trend of the government finances as a result of the rapid stop in activity, the statistics had to adopt fiscal stimulus measures to counter the effects of the financial crisis. The situation activated the automatic stabilizers, unemployment benefits and a decline in tax revenue, which contributed to the progressive reduction of household disposable income. The economic downturn was illustrated by an increase in the debt to GDP ratio and an negative budget balance, by the end of the year the debt to GDP was of 40.2% and a government budget to the GDP was -4.5%.

The economy contracted 3.8% in 2009, mainly to the severity of the housing sector problem combined with the financial crisis contagion, and deteriorated the macroeconomic key figures. The loss revenue; according to data the public revenue to GDP ratio was reduced 6.7% from the level of 2007, the 6.7% increase in unemployment, real estate sector prices drop and sudden stop in productive sector (Banco de España, 2010, pp. 21-36).

The bank of Spain bailout, a regional lender Caja Castilla-La Mancha, the government created a bailout fund for banks with a capital of 99 billion euros and forces financial restructuring and merges. The interest rate paid for the bonds decreased due to the search for safety of the US as an epicenter of the financial crisis and a drop of the interest rates of the main central banks to counter the crisis. Primary balance deficit increased 144% while external debt

⁶ The paper uses the Maastricht definition of government balance

⁷ The paper uses the Maastricht definition of gross government debt

rose more than 34%. The debt to GDP ratio exceeded 54% and the primary balance to the GDP was 11.1%.

The economy contracted 0.2% in 2010. The financial crisis generated more tightening in the financial system that affected the lending standards and the perception of risk of the Spanish banking system, leading to increase in interest rates and bond yields spread against the German benchmark. Doubts about the commitment to tackle structural problems, higher unemployment rates, labor market dysfunctionalities, deteriorating public finances and weakness of the European institutional framework raised doubts about the course of public spending. (Banco de España, 2011, pp. 23-42).

The turmoil in the euro area sovereign debt markets lead to substantial increase in the prices of the European debt bond yields, Spanish among them. The high tension of the Greek (110 billion euros) and Irish (85 billion euros) financial support packages generated a contagion effect upon the risk of the Spanish economy and its debt bonds were down grade from AAA by Moody's and Fitch and Standard and Poor's. The country adopted a structural adjustment agenda, which implied among several issues a labor reform, Royal decree-law 10/2010. The debt to GDP ratio exceeded 61.7% and the primary balance to the GDP was -9.6%.

The negative international environment in 2011 in the Euro area undermined considerably Spanish growth, and it renewed a dip into recession. The European debt crisis continued to unfold with a bailout of Portugal (78 billion euros) and a second bailout in Greece (155 billion euros), this affected the risk of Spanish bond yields, increasing the interest paid up to that moment to record levels the interest paid up to that moment. This increased cost of lending generated serious economic distress to the economy forcing the European Central Bank had to buy bonds to cut down borrowing cost and prevent the contagion of the debt crisis (Banco de España, 2012, pp. 13–33).

The economic growth was 0.05%. The main export destination of the Spanish economy is the euro area countries which most are also undergoing economic adjustment, repressing consumption. Additionally the sluggish domestic demand has been limited by the negative financial outlook, affected by the repercussion of the sovereign debt crisis and the restructuring of the Spanish financial system, the an increase of job destruction, further collapse of real estate sector and spillover effects of government austerity plans, the debt to GDP ratio exceeded 70.5% and the primary balance to the GDP was -9.6%. The among the austerity agenda the parliament decided to increase the age of

retirement, a constitutional amendment forcing government to keep balance budget and early general elections due to political tensions.

In 2012 the Greek government together with Euro area countries and the IMF decided to conduct a debt swap of Greek government bonds, exposing that euro area countries government bonds were not risk free. Cyprus had economic problems due to its banking sector after considerable losses from investment in Greek bonds and had to request the euro area countries for a bailout of 10 billion euros. After this event investors again began to request higher risk premiums for euro area countries government bonds (Gruppe & Lange, 2013 (in Press), pp. 2–3). The bond rates of Spanish bond rose considerable amid fears of government bailout of its weak financial institutions that could lead to another country bailout (Banco de España, 2013).

The government approved another labor market reform, Royal decree-law 3/2012, to improve the economies competitiveness through lowering labor costs. The economy fell into recession, unemployment grew and they had to request to euro area members states 100 billion euros for the recapitalization of its weak financial institutions. This implied loan had a series of conditionality's and a new series of structural reforms designed by the EU state aid rules and IMF (IMF, 2012, pp. 5-31). Spain had an economic growth of was -1.64%, its debt to GDP ratio exceeded 86% and the primary balance to the GDP was -10.6%.

The economic growth in 2013 was negative, 1.22%, but officially the 3rd quarter of the year was the end of a negative economic growth trend. The execution of the financial sector assistance program was successful in stabilizing the Spanish financial sector and government continued its adjustment program agenda in pursuit of current account surplus (ECB, 2014, p. 69). T

The general government debt continued to grow, it the debt to GDP ratio exceeded 94.59% and the primary balance to the GDP was -6.77%. The continue contraction of revenue, internal demand, unemployment (27%) and higher social expenditures have led to a persistent macroeconomic imbalance. The government removed regulations that fragmented the domestic market, liberalized the professional services, cut government jobs and fostered new regulations for entrepreneurship (IMF, 2013, p. 6).

4. Methodology: Case Study Spain

The investigation conducts a case study of the kingdom of Spain in order to comprehend how the debt crisis has influenced its the human rights of the

country. The current situation of economic distress has made the government adopt changes in its economic and social policies and unable to prevent respect of its population rights violation from increase unemployment, poverty rates, homelessness, reduced access to public services and homelessness and reducing the dignity of excluded minorities such as pensioners, disabled by destining fewer resources to the respect and prevail of living with dignity.

The selection of this case was done because the information richness, its relevance to the human rights discourse in Europe, and the contextual factors such as their relative high respect of human rights before the crisis and its demise under debt distress. Owing to space limitations the investigation will only address the impact on rights to poverty and exclusion, civil, adequate housing, health, social security and work exposed in 3 groups: i) economic and social rights; 2) worker rights; and iii) civil liberties.

4.1 Economic and Social Rights

The economic imbalances have generated an increase of fall of income of citizens, mainly caused by the unemployment rate of 26.3% in 2013. The government has applied cuts in social spending in times of growth of the share of population at risk of poverty and social exclusion (28.2% in 2012) and decrease of healthy life years and life expectancy for men and women (Eurostat, 2014).

The government in its quest to balance its budget conducted cuts in wages of public servants in 2010, layoff of personnel frozen the salary and intake of new personal. In 2010 the pay cut was between 0.56% to 7% for public servants, in average it was 5% (A. Navas, 2010). It is estimated that there have been over 325,000 layoffs since 2010 in the public administration and their purchasing power has fallen between 15% to 30% according to different studies of the labor syndicates (González, 2013).

Other measures have been applied to reduce spending like subsidies to basic services like transportation, heating and electricity. This policies not only affect the public sector but influences in negotiations of minimum wages, trying to stop the rise of wages in the private sector and reduced protection of workers to attract foreign direct investment.

The Spanish government in 2012 by the royal decree law 16/2012 suspends the right to free health care system to illegal immigrants. Now they have to pay to receive medical assistances, including primary assistances amnesty international considers that this constitutes a human right violation to

the health of immigrants in Spain, representing a reversal and discriminatory prohibited by international standards by human rights. Amnesty International has identified the reforms affected more than 873,000 illegal immigrants and the rejection of medical assistance to illegal immigrants in specific regions in Spain, the Balear Island (Amnesty International, 2013).

The economic crisis has caused an increase of unemployment, pension's cuts and unemployment benefits cuts leading to a financial distress of families that has led to a default, forcing a rise of evictions of their houses. The unemployment rate was 26.3% in 2013 and above of 50% of them have been unemployed over 12 months. "Amnesty International has documented failures of the authorities to put in place all necessary procedural protections prior to carrying out evictions, in particular an absence of genuine consultation to identify alternatives and failure to provide adequate alternative housing to those who cannot provide for themselves" (Amnesty International, 2012, p. 16)

There have been 328,687 homes foreclosed from 2007 to 2011, representing a minimum of 657,374 people affected. Those people evicted are forced to move in with family members, friends, or live in on the street. The state has reduced the number of available places in centers for homeless; it decreased from 21,900 available places in 2005 to 13,701 in 2010.

4.2 Worker Rights

The relationship between government and labor rights are direct and indirect. The direct link is realized by the provision of national employment insurance, and indirectly by regulating the relationship between employer and employees, like establishing minimum wage and working conditions. Structural adjustment programs worsen protections for workers' rights because they encourage a smaller role of the state in the economy, giving the employers more discretion over the terms and conditions of work.

The labor reforms are designed to make the economy more business friendly limiting the wages or wage increases to make exports more competitive. Spain has "raised the responsiveness of wage adjustments to labor market conditions by allowing firms in weak markets to deviate from collective bargaining outcomes and by reducing administrative extensions of collective agreements". But as the report exposes this measure can increase to wage inequality among the working force (OECD, 2013, pp. 22, 65).

Spain conducted one labor reform in 2010 and another in 2012. The latest reform gave more opportunities to firms to opt out from collective agreement redefinitions of conditions for fair dismissals, reduced monetary compensations of dismissals (OECD, 2013). There has been labor moderation as a result of adverse economic situation and public wage cuts, generating a negative impact upon workers living standards.

The unemployment benefits were modified in 2012, it reduced the quantity of money after the 7th month from 70% of previous job to 50%. In 2013 the royal decree law 5/2013 increased the retirement age from 65 years to 67 required for a full pension and the does not take automatically the loss of purchasing power due to inflation. This implies a loss of purchasing power of the retirees and undermines the quality of living of workers that are in sectors that involve high physical demand like mine workers.

4.3 Civil Liberties

The causes why people in antigovernment protest and rebellion are multifaceted. It can be divided into 2 broad categories: the first can be attributed to political adversaries taking advantage of the government's political weakness and second, groups protesting against their government because they performed poorly under its economic policies (Abouharb & Cingranelli, Human Rights and Structural Adjustment, 2007, p. 150).

The economic crisis has manifested in the increase of public protests, manifestations of the deterioration of living conditions of citizens. In the year 2012, 14,700 manifestations were registered. This has challenged the governing party rule and legitimacy; in response it has repressed the right to peaceful reunion. Modifications of the law that regulates the proceeding of public manifestations have been introduced, primarily the introduction of fines to protestors and the denial of the permit to assembly (Amnesty International, 2014).

The amnesty international report of the right to protest exposes a series of limitations conducted by the government to limit the right to peaceful reunion. First the people who attend and organizers are identified and later are fined; the fine can range from 300 euros to 30 000 euros. There are plenty of law suits to the government exposing the repression of police and human rights violations of detainees by authorities. This has not been constrained to people who attended this these meetings but also are cases of these measures

conducted to journalist and photographers covering these events, considered as an attempt to stop the free press.

The human rights violations conducted by security officers have gone immune. The first concerned is that security officers that intervene in the manifestations are not properly identifiable, violating the police protocols. The second is the inadequate investigations conducted by the internal investigation of the police and by the judicial system. The last concern is these practices stimulate human rights violations.

5. Policy Recommendations and Conclusions

High external debt impacts negatively human rights fulfillment and is not compatible with countries development goals. In order to help policy makers understand this relationship there has to be further study of debt management and debt sustainability frameworks to make them consistent with human rights. The World Bank and International Monetary Fund conducts assessments and policy advices to its members in debt related issues and their debt management tool to prevent and solve debt management problems, the debt sustainability framework, omits human rights issues by ignoring living conditions of their people in debt distress situations.

We find evidence in the case of Spain confirming the hypothesis by important scholars that external debt at certain levels undermines human rights standards. The investigation attempts to solve an important controversy in the literature of the externalities of the external debt since Human Rights issues have been overlooked in the frameworks by international organizations addressing this issue and contribute a systemic study to the problem..

Our contribution to the scholarly literature is increasing awareness of the implication external debt has on society and lead to a construction of an efficient tool for debt crises prevention and its externalities making casual inferences about debt and human rights. The study of External Debt and Human Rights is important for the political, social and economic life of citizens because it affects many lives and for preventing events that might harmful for society.

The study concludes that there is a negative relationship between external debt and human rights, limiting the government's capabilities to uphold the human rights of its citizens. Considerable amount of public money has been destined to prevent a collapse of the financial system that increased the financial distress of Spain. The approach taken to reach fiscal and debt sustainabil-

ity is narrowly focused in debt repayment ignoring the socioeconomic distress the population is experiencing.

The lack of resources have undermined the government's ability to prevent measures to mitigate the impact of the crisis is particularly affecting the principles set out in the treaties of human rights to which Spain is a party. The investigation uncovers a decline of living standards with the rip to shreds of the welfare state and other economic reforms. The measures to reduce the public deficit are unsuited with social cohesion and the respect of international treaties relative to human rights.

6. Bibliography

- A. Navas, J. (2010, 05 21). "El gobierno aprueba el recorte del gasto". *El Mundo*, p. Economía.
- Abouharb, M., & Cingranelli, D. (2006a). The Human Rights Effects of World Bank Structural Adjustment, 1981–2000. *International Studies Quarterly* (50), 233–262.
- Abouharb, M., & Cingranelli, D. (2007). Human Rights and Structural Adjustment. Cambridge: Cambridge University Press.
- Abouharb, M., & L. Cingranelli, D. (2006b). The Effects of Structural Adjustment Agreements on Government Respect for Workers' Rights, 1981-2003. *Annual meeting of the American Political Science Association*. Philadelphia: American Political Science Association.
- Ajayi, S. (1997, June). An Analysis of External Debt and Capital Flight in the Severely Indebted Low Income Countries in Sub-Saharan Africa. *International Monetary Fund Working Paper*, 1–62.
- Alesina, A., & Guido, T. (1989). External Debt Capital Flight and Political Risk. Journal of International Economics, 27, 199-220.
- Amnesty International. (2012). Spain: Submission to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 48th Session. Madrid: Amnesty International.
- Amnesty International. (2013). El Laberinto de la Exclusión Sanitaria: Vulneraciones del Derecho a la Salud en las Islas Baleares. Madrid: Amnesty International.
- Amnesty International. (2014). España: El Derecho a Protestar, Amenazado. Madrid: Amnesty International.
- Ardagna, S., Caselli, F., & Lane, T. (2006). Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service: Some Estimates for OECD Countries. 1-35.
- Banco de España. (2008). Annual Report 2007. Madrid: Banco de España.
- Banco de España. (2009). Annual Report 2008. Madrid: Banco de España.

- Banco de España. (2010). Annul Report 2009. Madrid: Banco de España.
- Banco de España. (2011). Annual Report 2010. Madrid: Banco de España.
- Banco de España. (2012). Annual Report 2011. Madrid: Banco de España.
- Banco de España. (2013). Annual Report 2012. Madrid: Banco de España.
- Baum, A., Checherita-Westphal, C., & Rother, P. (2012). Debt and Growth New Evidence for the Euro Area. *European Central Bank Working Paper* (1450), 1-22.
- Boyce, J. (1990). The Political Economy of External Indebtedness: A Case Study of the Philippines. : Institute of Development Studies.
- Boyce, J. K. (1992). The Revolving Door? External Debt and Capital Flight: A Philippine Case Study. World Development, 20(3), 335–349.
- CETIM. (2007). Debt and Human Rights. Geneva: Europe-Third World Centre.
- Clements, B., Bhattacharya, R., & Nguyen, T. (2003, December). External Debt, Public Investment, and Growth in Low-Income Countries. *International Mon*etary Funda Working Paper (249), 1–25.
- Cohen, D. (1993). Low Investment and Large LDC Debt in the 1980s. *America Economic Review*, 83(3), 437-449.
- Diwan, I., & Rodrik, D. (1992). External Debt, Adjustment and Burden Sharing: A Unified Framework. *Princeton Studies in International Finance*(72), 1-62.
- Dornbusch, R. (1985). External Debt, Budget Deficit and Disequilibrium Exchange Rate. In G. Smith, & J. Cuddington, *International Debt and the Developing Countries*. Washington D.C.: The World Bank.
- Dornbusch, R. (1989). Debt Problems and the World Macroeconomy. In J. Sachs, *Developing Country Debt and Economic Performance* (Vol. 1, pp. 331–358). Chicago, United States of America: University of Chicago Press.
- Dornbusch, R., & de Pablo, J. (1990). An Overview of Debt and Macroeconomic Problems. In J. Sachs, *Developing Country Debt and Economic Performance* (Vols. Volume 2: The Country Studies -- Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, pp. 41-53). Chicago, United Stated of America: University of Chicago Press,.
- Easterly , W. (2001, June). The Lost Decades: Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform 1980–1998. *Journal of Economic Growth*(6), 135–157.
- Eaton, J. (1987). Public Debt Guarantees and Private Capital. *The World Bank Economic Review*, 1(3), 377-395.
- ECB. (2014). Annual Report 2013. European Central Bank.
- Elmendorf, D., & Mankiw, N. (1998, Mach). Government Debt. *National Bureau of Economic Research* (6470), 1-94.
- Engen, E., & Glenn Hubbard, R. (2004). Federal Government Debt and Interest Rates. *National Bureau of Economic Reseach Working Paper* (10681), 1-71.

- EUROSTAT. (2014, 03 22). *Eurostat*. Retrieved 03 22, 2014, from Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
- Fofack, H. (2009, September). Causality Between External Debt and Capital Flight in Sub-Saharan African. World Bank Reseach Working Paper (5042), 1-31.
- Fry, M. (1993). Foreign Debt Accumulation: Financial and Fiscal Effects and Monetary Policy Reactions of Developing Countries. *Journal of International Money and Finance*, 12(4), 347–367.
- Garciandía Garmendia, R. (2011). La Deuda Externa en la Actualidad: Nuevas Perspectivas para el Endeudamiento Internacional de los Estados. Granada: Comares.
- German Institute of Human Rights. (2013). Austerity and Human Rights in Europe. *Documentation*, 1-30.
- González, J. (2013, 09 26). Hacienda volverá a congelar el sueldo a los empleados públicos en 2014. *El País*, p. Economía.
- Green, J., & Villanueva, D. (1991). Private Investment in Developing Countries. *International Monetary Fund Staff Papers*, 38(1), 33-58.
- Gruppe, M., & Lange, C. (2013 (in Press)). Spain and the European Debt Crisis. European Journal of Political Economy.
- Hjertholm, P. (1999). Analytical History Indebted Poor Country (HIPC) Debt Sustainability Targets. *Discussion Papers Department of Economics University of Copenhagen*, 1-46.
- IMF. (2012). Spain 2012 Article IV Consultation. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- IMF. (2013). Spain: 2013 Article IV Consultation. Washinghton D.C.: International Monetary Fund.
- Kemal, A. (2001, Winter). Debt Accumulation and its Implications for Growth and Poverty. *The Pakistan Development Review*, 4(40), 263-281.
- Khan, M., & Ul Haque, N. (1985). Foreign Borrowing and Capital Flight. *International Monetary Fund Staff Papers* (32), 606-628.
- Krugman, P. (1988). Financing vs Forgiving: A Debt Overhang. *National Bureau of Economic Research Working Papers Series* (2486), 1-34.
- Kumar, M., & Woo, J. (2010). Public Debt and Growth. *International Monetary Fund Working Papers* (174).
- Laubach, T. (2007). New Evidence on the Interest Rate Effects of Budget Deficits and Debt. Finance and Economics Discussion Series Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs Federal Reserve Board, 1-34.
- Laubach, T. (2009, June). New Evidence on the Interest Rate Effects of Budget Deficits and Debt. *Journal of the European Economic Association*, 7(4), 858–885.

- Loko, B., Mlachila, M., Wallari, R., & Kalonji, K. (2003). The Impact of External Debt Indebtedness on Poverty in Low-Income Countries. *IMF Working Papers* (61), 1–26.
- Lora, E. (2007). Public Investment in Infraestructure in Latin America: Is Debt the Culprit? *Inter American Development Bank Working Paper*(4502).
- Maier, R. (2005). External Debt and Pro-Poor Growth. Proceedings of the German Development Economics Conference. Research Committee Development Economics No. 23. Kiel: Verein für Socialpolitik.
- Moro, B. (2013 (in Press)). Lessons from the European economic and financial great crisis: A Survey. *European Journal of Political Economy*.
- Ndikumana, L., & K. Boyce, J. (2003). Public Debts and Private Assets: Explaining Capital Flight from Sub-Saharan Africa Countries. *World Development*, 31(1), 107-130.
- Nguyen, T., Bhattacharya, R., & Clements, B. (2003). External Debt, Public Investment, and Growth in Low-Income Countries. *International Monetary Fund Working Papers* (249).
- OECD. (2013). Economic Policy Reforms 2013: Going For Growth. Organization for Cooperation and Economic Development.
- OECD. (2013). The 2012 Labour Market Reform in Spain: A Preliminary Assessment. Organization for Economic Co-Operation and Development.
- Pastor, M. (1990). Capital Flight from Latin America. World Development, 18(1), 1-18.
- Petrakis, P. (2012). The Greek Economy and the Crisis: Challenges and Responses. London: Spinger Heigelberg Dordrecht.
- Sachs, J. (1989). The Debt Overhang of Developing Countries. In G. Calvo, *Debt Stabilization and Development: Essays in Memory of Carlos Díaz Alejandro*. Oxford: Basil Blackwell.
- Savvides, A. (1992). Investment Slowdown in Developing Countries During the 1980s: Debt Overhang or Foreign Capital inflows? *Kyklos*, 45(3), 363-378.
- Seriux, J., & Yiagadeesen, S. (2001). The Debt Service Burden and Growth: Evidence from Low-Income Countries. *The North-South Institute Working Paper*.
- Servén, L. (1997). Uncertainty, Investment and Irreversible Investment: Theory, Evidence and Lessons for Africa. *World Bank Working Papers* (1722), 1–52.
- Sutherland, D., Hoeller, P., Merola, R., & Zieman, V. (2012). Debt and Macroeconomic Stability. OECD Economic Department Working Papers (1003), 1-36.
- UN. (1991). The Realization of economic, social and cultural rights Second progress report by the Special Rapporteur. United Nations Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities.

- UN. (1992). The Realization of Economic, Social and Cultural Rights: Final report submitted by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur. UN Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities.
- UN. (1994). UN Office of The High Commissioner for Human Rights.
- UN. (1994). the effects on the full enjoyment of human rights of the economic adjustment policies arising from foreign debt on the implementation of the right to development. UN Office of The High Commissioner for Human Rights.
- UN. (1995). The Realization of Economic, Social and Cultural Rights . United Nations .
- UN. (1997a). Report of the open-ended working group on structural adjustment programmes and economic, social and cultural rights on its first session. UN Economic and Social Council.
- UN. (1999). Effects of structural adjustment policies on the full enjoyment of human rights, Report by the Independent Expert, Mr. Fantu Cheru, submitted in accordance with Commission decisions 1998/102 and 1997/103. United Nations Commission on Human Rights.
- UN. (2013). Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights. UN General Assembly. United Nations.
- UN. (2014, 03 30). *Anual Reports*. Retrieved 03 30, 2014, from Anual Reports: http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/AnnualReports.aspx
- UN. (2014). Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural right. United Nations.
- UN. (2014a). Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina. UN Human Rights Council.
- UN. (2014a, 05 15). Resolutions and decisions on the mandate. (H. R. Council, Producer, & United Nations) Retrieved 05 15, 2014, from Resolutions and decisions on the mandate: http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ Resolutions.aspx
- UN. (2014b). Resolution adopted by the Human Rights Council 25/16. Mandate of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social. United Nations Human Rights Council.
- UN. (2014b, 5 15). Resolutions and decisions on the mandate. (C. o. Rights, Producer, & United Nations) Retrieved 5 15, 2014, from Resolutions and decisions on

the mandate: http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Resolutions.aspx

UN. (2014c, 05 15). *Documents* . Retrieved 05 15, 2014, from Documents: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=178

7. Annex

	Table 1. Resolutions and decisions of the Human Rights Council					
	Session	Symbol	Title			
1	25th Session 2013	A/HRC/RES/25/16	Mandate of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights			
2	25th Session 2013	A/HRC/RES/25/9	The negative impact of the non-repatriation of funds of illicit origin to the countries of origin on the enjoyment of human rights, and the importance of improving international cooperation			
3	23rd Session 2013	A/HRC/RES/23/11	The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights			
4	22nd Session 2013	A/HRC/RES/22/12	The negative impact of the non-repatriation of funds of illicit origin to the countries of origin on the enjoyment of human rights, and the importance of improving international cooperation			
5	20th Session 2012	A/HRC/RES/20/10	The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights			
6	17th Session 2011	A/HRC/RES/17/7	Mandate of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights			
7	16th Session 2011	A/HRC/RES/16/14	Mandate of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights			
8	14th Session 2010	A/HRC/RES/14/4	The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights			
9	12th Session 2009	A/HRC/DEC/12/119	The effects of foreign debt and other related international financial 2009 obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights			
10	11th Session 2009	A/HRC/RES/11/5	The effects of foreign debt and other related international financial 2009 obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights			
11	7th Session 2008	A/HRC/RES/7/4	Mandate of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights			

12	5th Session 2007	A/HRC/RES/5/1	Institution-building of the United Nations Human Rights Council
13	2nd Session 2006	A/HRC/DEC/2/109	Effects of economic reform policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights

Source: (UN, 2014a)

Tal	Table 2. Resolutions and decisions of the Commission on Human Rights					
	Session	Symbol	Title			
1	61st session 2005	E/CN.4/RES/2005/19	Effects of economic reform policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights			
2	60th session 2004	E/CN.4/RES/2004/18	Effects of structural adjustment policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights			
3	59th session 2003	E/CN.4/RES/2003/21	Effects of structural adjustment policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights			
4	58th session 2002	E/CN.4/RES/2002/29	Effects of structural adjustment policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights			
5	57th session 2001	E/CN.4/RES/2001/27	Effects of structural adjustment policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights			
6	56th session 2000	E/CN.4/RES/2000/82	Effects of structural adjustment policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights			
7	55th session 1999	E/CN.4/ DEC/1999/104	Effects of structural adjustment policies on the full enjoyment of human rights			
8	55th session 1999	E/CN.4/RES/1999/22	Effects of the full enjoyment of human rights of the economic adjustment policies arising from foreign debt and, in particular, on the implementation of the Declaration on the Right to Development			
9	54th session 1998	E/CN.4/ DEC/1998/102	Effects of structural adjustment policies on the full enjoyment of human rights			
10	54th session 1998	E/CN.4/RES/1998/24	Effects on the full enjoyment of human rights of the economic adjustment policies arising from foreign debt and, in particular, on the implementation of the Declaration on the Right to Development			
11	53rd session 1997	E/CN.4/ DEC/1997/103	Effects of structural adjustment policies on the full enjoyment of human rights			

Source: (UN, 2014b)

Tal	Table 3. UN Reports on External Debt and Human Rights						
		Session	Date	Symbol	Title		
1	HRC	25th	15/04/2014	A/HRC/ RES/25/9	The negative impact of the non-repatriation of funds of illicit origin to the countries of origin on the enjoyment of human rights, and the importance of improving international cooperation		
2	HRC	25th	15/04/2014	A/HRC/ RES/25/16	Mandate of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other re- lated international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights		
3	HRC	25th	02/04/2014	A/ HRC/25/50/ Add.3	Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina – Addendum – Mission to Argentina (18–29 November 2013)		
4	HRC	25th	02/04/2014	A/ HRC/25/50/ Add.2	Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina - Addendum - Mission to Japan (16–19 July 2013)		
5	HRC	25th	27/03/2014	A/ HRC/25/50/ Add.1	Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina - Addendum - Mission to Greece (22 – 27 April 2013)		
6	HRC	25th	27/03/2014	A/HRC/25/50	Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina		
7	HRC	25th	24/03/2014	A/ HRC/25/L.28	Mandate of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other re- lated international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights		

8	HRC	23rd	13/06/2013	A/HRC/ RES/23/11	The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights
9	HRC	23rd	11/06/2013	A/HRC/23/37	Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina
10	HRC	23rd	07/06/2013	A/ HRC/23/L.22	The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights
11	HRC	23rd	27/05/2013	A/ HRC/23/37/ Add.1	Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina - Addendum - Mission to Latvia (14 to 18 May 2012)
12	HRC	22nd	15/04/2013	A/HRC/ RES/22/12	The negative impact of the non-repatriation of funds of illicit origin to the countries of origin on the enjoyment of human rights, and the importance of improving international cooperation
13	GA	67th	13/08/2012	A/67/304	Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights
14	HRC	20th	18/07/2012	A/HRC/ RES/20/10	The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights
15	HRC	20th	02/07/2012	A/ HRC/20/L.17	The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights

16	HRC	20th	11/06/2012	A/ HRC/20/23/ Corr.1	Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina - Guiding principles on foreign debt and human rights - Corrigendum
17	HRC	20th	11/06/2012	A/ HRC/20/23/ Add.2	Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina - Addendum - Mission to the Democratic Republic of the Congo
18	HRC	20th	06/06/2012	A/ HRC/20/23/ Add.3	Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina – Mission to Vietnam: comments by the State on the report of the Independent Expert
19	HRC	20th	01/06/2012	A/ HRC/20/23/ Add.1	Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina - Addendum - Mission to Viet Nam (21-29 March 2011)
20	HRC	19th	19/04/2012	A/HRC/ RES/19/38	The negative impact of the non-repatriation of funds of illicit origin to the countries of origin on the enjoyment of human rights, and the importance of improving international cooperation
21	HRC	20th	10/04/2012	A/HRC/20/23	Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina
22	GA	66th	05/08/2011	A/66/271	Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights

23	HRC	17th	06/07/2011	A/HRC/ RES/17/7	The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights
24	HRC	17th	10/06/2011	A/ HRC/17/L.24	The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights
25	HRC	17th	25/05/2011	A/ HRC/17/37/ Add.1	Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina – Addendum – Mission to Australia (7–11 February 2011) and Solomon Islands (14–18 February 2011)
26	HRC	17th	18/05/2011	A/ HRC/17/37/ Add.2	Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina - Addendum - Preliminary note on the mission to Viet Nam (21 – 29 March 2011)
27	HRC	16th	13/04/2011	A/HRC/ RES/16/14	Mandate of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights
28	HRC	17th	11/04/2011	A/HRC/17/37	Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina
29	GA	65th	23/09/2010	A/65/260/ Corr.1	Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina - Corrigendum

30	GA	65th	09/08/2010	A/65/260	Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina
31	HRC	14th	23/06/2010	A/HRC/ RES/14/4	The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights
32	HRC	14th	14/06/2010	A/ HRC/14/L.13	The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights
33	HRC	14th	29/04/2010	A/HRC/14/21	Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina
34	HRC	14th	21/04/2010	A/ HRC/14/21/ Add.1	[Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, M. Cephas Lumina – Additif – Missions en Norvège et en Équateur]

Source: (UN, 2014c)

Tal	Table 4. Annual Reports				
	Session	Title	Symbol		
1	2014 25th session HRC	Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights (main focus: activities by the Independent Expert 2008–2014)	A/HRC/25/50		
2	2014 25th session HRC	Report by the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights: Commentary on the guiding principles on foreign debt and human rights			

3	2014 25th session HRC	The negative impact of the non-repatriation of funds of illicit origin on human rights: Final report by the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights.	A/HRC/25/52
4	2013 68th session GA	Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights (main focus: MDG 8 - Global partnership for development: lessons for the post -2015 development framework of the United Nations)	A/68/542
5	2013 23rd session HRC	Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights (main focus: Assessment of the human rights impact of international debt relief initiatives)	A/HRC/23/37
6	2013 22nd session HRC	The negative impact of the non-repatriation of funds of illicit origin on human rights: Interim report by the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights	A/HRC/22/42
7	2012 67th session GA	Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights (main focus: impact of foreign debt on women's rights)	A/67/304
8	2012 20th session HRC	Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights (main focus: guiding principles on foreign debt and human rights)	A/HRC/20/23
9	2012 20th session HRC	Corrigendum - Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights (main focus: draft guidelines on foreign debt and human rights)	A/HRC/20/23/ Corr.1
10	2011 66th session GA	Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights (main focus: export credit agencies and human rights)	A/66/271

11	2011 17th session HRC	Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights (main focus: draft guidelines on foreign debt and human rights)	A/HRC/17/37
12	2010 14th session HRC	Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights (main focus: vulture funds)	A/HRC/14/21
13	2010 65th session GA	Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights (main focus: international trade)	A/65/260 A/65/260/Corr.1
14	2009 64th session GA	Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina	A/64/289
15	2009 11th session HRC	Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of human rights, particularly economic, social and cultural rights, Mr. Cephas Lumina	A/HRC/11/10
16	2008 63rd session GA	Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina	A/63/289
17	2008 7th session HRC	Report of the independent expert on the effects of economic reform policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Bernards Andrew Nyamwaya Mudho	A/HRC/7/9
18	2007 4th session HRC	Report of the independent expert on the effect of economic reform policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, Bernards Mudho	A/HRC/4/10
19	2006 61st session GA	Report of the independent expert on the effects of economic reforms policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights	A/61/464
20	2006 62nd session CHR	Effects of economic reform policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, Report submitted by the independent expert, Bernards Mudho	E/CN.4/2006/46
21	2005 61st session CHR	Report submitted by Mr. Bernards Mudho, independent expert on the effects of structural adjustment policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights	E/CN.4/2005/42

22	2004 60th session CHR	Report submitted by Mr. Bernards Mudho, independent expert on the effects of structural adjustment policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights	E/CN.4/2004/47
23	2003 59th session CHR	Report submitted by Mr. Bernards Mudho, independent expert on the effects of structural adjustment policies and foreign debt, in accordance with Commission resolution 2002/29	E/
24	2001 57th session CHR	The Highly Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: a human rights assessment of the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), Report submitted by Mr. Fantu Cheru, independent expert on the effects of structural adjustment policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights	E/CN.4/2001/56
25	2000 56th session CHR	Joint report by the Independent expert on structural adjustment policies, and the Special Rapporteur on foreign debt	E/CN.4/2000/51
26	1999 55th session CHR	Effects of structural adjustment policies on the full enjoyment of human rights, Report by the Independent Expert, Mr. Fantu Cheru, submitted in accordance with Commission decisions 1998/102 and 1997/103	E/CN.4/1999/50

Source: (UN, 2014)

Innovación para el desarrollo inclusivo: Una propuesta para su análisis

Innovation for Inclusive Development: A proposal for analysis

José Luis Sampedro Hernández* Claudia Díaz Pérez**

Resumen

El estudio de la innovación ha evolucionado en las últimas cinco décadas. Las disciplinas involucradas se han diversificado así como las investigaciones sobre el tema. Los estudios de la innovación tienen entre sus propósitos impulsar el desarrollo de medidas para enfrentar el problema de la inequitativa distribución de la riqueza a través del crecimiento económico. Sin embargo, a pesar del crecimiento de los estudios sobre innovación el impacto que han tenido en la generación de beneficios sociales, particularmente en el ámbito de los países en desarrollo y en las poblaciones más desfavorecidas, ha sido sumamente limitado. En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar los diversos planteamientos sobre la innovación para el desarrollo inclusivo e integrar una propuesta para su análisis empírico. Con este propósito se describe el panorama de los estudios de la innovación y el surgimiento del análisis de la innovación para el desarrollo inclusivo. Se discuten los límites que ha tenido la innovación para la población menos favorecida en la generación de beneficios sociales y se estructura un modelo de análisis a partir de las diferentes propuestas y conceptualizaciones identificadas.

Keywords:

- Innovación
- Desarrollo inclusivo
- Aprendizaje
- Capital social

Abstract

Innovation studies have evolved during the last five decades. Disciplines and research areas have multiplied. One of the main goals of innovation studies had been to adress the wealth distribution problem through the continous creation of economic growth. However, in spite of an increased interest in these studies, the benefits generated are very limited, particularly in developing countries and disadvantage populations. The goal of this paper is to analyse the main approaches about innovation for inclusive development in order to create a framework to orientate empirical studies in developing countries. The paper describes the outlook of innovation studies and the emergence of innovation for inclusive development. The limits that innovation has had to produce social benefits for disadvantage populations are discussed. A theoretical model is proposed in relation to the newest literature of the field.

Palabras clave:

- Innovation
- Inclusive Development
- Learning
- Social Capital

JEL: F34, I30

Introducción

El estudio de la innovación se ha consolidado en las últimas décadas, principalmente, desde la economía evolutiva (véase, por ejemplo, Nelson y Winter, 1973 y 2002; Dosi, *et al.*, 1990; Lundvall, 1999). La innovación se ha consi-

^{*}Departamento de estudios institucionales, UAM-Cuajimalpa, sampedroh@yahoo.com.mx.

^{**}Departamento de estudios institucionales, UAM-Cuajimalpa, claudp33@yahoo.com.

derado como una vía para mantener e incrementar la productividad y el crecimiento económico en las empresas, localidades, regiones y países que la impulsan. Los países actualmente más ricos (Europa Occidental, Estados Unidos o Japón) son relativamente más innovadores (véase, por ejemplo, Conceição, et al., 2001). Un supuesto implícito que justifica su centralidad en la agenda de investigación es que al generar un crecimiento económico sostenido, se generarán mayores beneficios a través de la distribución del ingreso (Fagerberg, Martin y Andersen, 2013).

Sin embargo, los efectos tangibles de este modelo han sido diferentes para los países desarrollados y los emergentes. Una proporción significativa de la población de los países en desarrollo padece de altos niveles de pobreza, marginación y desigualdad, las cuales pueden ser consideradas como formas de exclusión tanto social como económica. Estos efectos han sido analizados y criticados con marcos analíticos distintos de los tradicionales, a partir de los cuales diversos autores tales como Sen, et al. (2003), Prahalad (2005), Mendoza y Thelen (2008), Mervyn (2012) han intentando explicar los procesos por los cuales esos efectos ocurren. En este marco proponen modelos alternativos de crecimiento y desarrollo cuyo propósito es la distribución equitativa del ingreso para la generación de beneficios sociales.

En este marco, el propósito de este artículo es proponer una estructura de análisis para estudiar la innovación orientada el desarrollo inclusivo. Después de esta introducción, en el primer apartado se aborda el análisis de la innovación y las limitaciones que tiene para explicar el impacto en la generación de beneficios sociales y económicos. En el segundo se aborda el origen y perspectivas más significativas del concepto de innovación inclusiva. En el tercero se presenta una propuesta para el análisis de la innovación orientada al desarrollo inclusivo. Finalmente, en las conclusiones se identifican algunos ejes para continuar el trabajo de investigación en este ámbito, tales como el uso de las perspectivas institucionalistas para identificar fallas sistémicas, la revisión de aspectos de capital social y aprendizaje que ayuden a construir capacidades locales con la inclusión de instituciones diversas y el papel de actores diversos generalmente no considerados en la teoría tradicional de la innovación.

I. Innovación, desarrollo económico y beneficios sociales

El estudio de la innovación se ha consolidado desde la última mitad del siglo xx hasta la década actual. Uno de los supuestos mas sugerentes de los estudios de la innovación enfatiza su capacidad de incrementar el crecimiento

económico y por lo tanto su capacidad para distribuir los beneficios de este crecimiento en la sociedad (Fagerberg, Martin y Andersen, 2013; Conceição, et al. 2001). Sin embargo, dos fenómenos se han identificado: 1. Los países innovadores se han consolidado como tales y aunque, en el mejor de los casos, han sostenido su crecimiento económico, no se ha observado una extensión de estos beneficios hacia otros países o regiones. Conceição, et al. (2001) consideran a las fallas en los procesos de difusión del conocimiento como una de las variables explicativas de la débil derrama de beneficios a otras economías 2. La brecha entre países innovadores y seguidores no ha disminuido y aún prevale una inequidad en la generación de riqueza y en la distribución del ingreso y por lo tanto de los beneficios esperados hacia el conjunto de la sociedad. Un ejemplo claro de esta problemática se tiene actualmente en la propagación del virus del Ébola, que podría catalogarse como la enfermedad de la pobreza. En este caso pocos apoyos fluyen, a excepción de los humanitarios, ya que se trata de países y regiones que no están en el centro de la dinámica económica. Además, la resolución del problema no resulta necesariamente atractiva para las grandes multinacionales farmacéuticas, al tratarse de una región con uno de los niveles de ingreso más bajos del orbe.

La innovación como un fenómeno social y económico se ha reconocido como un campo de estudio necesario y valioso, que requiere –a pesar de sus avances– de programas de investigación sistemática y confiables sobre dos aspectos: la innovación en sí misma, cómo impulsarla, mejorarla, desarrollarla; y los efectos de la innovación y cómo explotarlos al máximo (Fagerberg, Martin y Andersen, 2013). En este marco, Santiago (2014: 3) plantea que la innovación en entornos de informalidad puede contribuir a procesos de desarrollo que son más inclusivos y sostenibles, a través de trayectorias donde la diversidad de participantes crea oportunidades, comparte beneficios y participa en la toma de decisiones. Por su parte, Pérez (2013) señala que el cambio de paradigma en la teoría tecno-económica impacta directamente la innovación para y por los pobres y débiles. En ese sentido el propósito de la innovación se centra en la creación de oportunidades para este segmento de la población y el mejoramiento de la calidad de vida.

2. Los estudios sobre innovación para el desarrollo inclusivo

A finales de la década de los noventa surge el interés por replantear la problemática asociada a la inclusión de sectores sociales desfavorecidos y el estudio de la innovación para generar satisfactores para sus necesidades. El "Conocimiento para el Desarrollo Inclusivo" fue uno de los ejes temáticos centrales en la segunda Conferencia Internacional en Innovación y Política Tecnológica, que se realizó en Lisboa, Portugal en 1998. En esta conferencia algunas de las interrogantes centrales fueron ¿Por qué unos países se desarrollan más que otros?, y ¿Cómo establecer las condiciones para impulsar el proceso de compartir conocimiento entre países de diferente nivel de desarrollo? Las reflexiones concluyeron que la producción de conocimiento incrementa la riqueza pero no necesariamente mejora la distribución de la misma (Conceição, et al, 2001).

En el 2011 el *International Development Research Centre* (IDRC) lanza su Programa de Investigación en Innovación Inclusiva para el Desarrollo. Esta propuesta impulsa el análisis de las inequidades entre los países y regiones y cuestiona los efectos redistributivos de la innovación. Señalan que la prosperidad y la riqueza asociada a la innovación no es inmediata ni automática. La pregunta central es si la innovación puede efectivamente contribuir a procesos de desarrollo inclusivos. Se proponen, de esta manera, establecer un puente entre los estudios de la innovación y los estudios sobre el desarrollo, enfocándose principalmente en los efectos de la innovación y cómo orientarla hacia los segmentos de la población más desfavorecidos a nivel mundial (Santiago, 2014).

2.1. La conceptualización de la innovación para el desarrollo inclusivo

La innovación inclusiva se ha definido de diversas maneras y tendría que impulsarse un trabajo de homogeneización de marcos analíticos y un debate amplio sobre los diferentes conceptos. Entre los conceptos que se despliegan para analizar el fenómeno se identifican, entre otros, innovación para el desarrollo inclusivo (Conceição, et al., 2001; Guth, 2005), innovación orientada a la inclusión social (Hall, et al. 2012; Alzugaray, et al. 2012; Bortagaray y Ordoñez-Matamoros, 2012) o innovación inclusiva (George, et al. 2012; Foster y Heeks, 2013a,b). Estos autores coinciden en que esta forma de innovación implica el diseño y desarrollo de productos y servicios que beneficien social y económicamente a la población pobre y marginada.

Aunque hay una amplia variedad de conceptos, hay una coincidencia significativa en los propósitos. Una de las definiciones de partida y pertinentes para este trabajo es la de George, et al. (2012: 663), quienes conceptualizan a la innovación inclusiva como el desarrollo e implementación de nuevas ideas para crear oportunidades que eleven el bienestar social y económico de la

población privada de sus derechos.¹ Cuando se refieren a esta población, es la población ubicada en la base de la pirámide (ver Prahalad, 2005), es decir, a la población en situación de pobreza. Al mismo tiempo, consideran que la innovación inclusiva puede ser un proceso y al mismo tiempo un resultado. Esto implica una causalidad cíclica, es decir, puede ser el medio para lograr otros estadios de desarrollo, un aumento en los niveles de bienestar y calidad de vida y no sólo una mejora de los niveles de ingreso y empleo; o bien puede ser el resultado de otros elementos como el desarrollo de instituciones o políticas. En cualquiera de los dos casos, los autores hacen referencia a distintos subprocesos tales como el aprendizaje, la coordinación y colaboración, la acumulación de capacidades, entre otras.

El abordaje de la innovación inclusiva integra propuestas de conceptualización y metodologías que tratan de tropicalizar marcos analíticos para aplicarlos a este fenómeno, como el caso de los sistemas de innovación (Foster and Heeks, 2013a).

Los autores que estudian este fenómeno coinciden en que hay una escasa conceptualización del mismo. Foster and Heeks (2013a) resaltan cuatro aspectos que configuran la inclusividad: 1. Que el objeto de la innovación tenga su base en las necesidades de los pobres, 2. Que este sector de la población se involucre en el desarrollo de la innovación, 3. Que tengan la capacidad de adoptar la innovación y 4. Que tal innovación tenga un efecto benéfico en sus vidas. El primer cuestionamiento que se deriva de esta propuesta es ¿Hasta dónde es posible que un sector de la población se involucre en el desarrollo de bienes y servicios? ¿Es posible involucrar a los pobres en la creación o adaptación de conocimiento? Si el conocimiento es una tarea realizada por expertos ¿En qué medida esta condición vuelve al concepto sumamente restrictivo? En el ámbito de la innovación son los expertos los encargados del desarrollo del nuevo conocimiento, las patentes y, en algunos casos, las innovaciones en el mercado.

Por su parte Alzugaray, Mederos y Sutz (2012) plantean que es fundamental establecer acciones que vinculen los programas de investigación e innovación con los problemas de exclusión social. Los autores plantean que un problema que no ha sido identificado como tal por la población que lo sufre, no es visible y por tanto no puede ser sujeto de investigación (2012: 783). Sin embargo, en el ámbito de la salud –como en muchos otros–, los problemas no necesariamente son identificados por los pacientes si no por los especialistas,

La traducción de disenfranchised members que se usa en este documento es población privada de sus derechos.

de esta manera, la demanda es una demanda potencial, dado que hay una población con determinadas características que padece el problema, aunque este sea identificado por otros actores.

Guth (2005) orienta su trabajo en el nivel macro y plantea una propuesta de política de innovación socialmente inclusiva. Se centra, principalmente, en los efectos de la innovación y cómo ésta debe orientarse a través de la política pública hacia las regiones más desfavorecidas. Plantea una visión sistemática de la innovación en donde el aprendizaje, la interactividad y la construcción de confianza y capital social son la base para impulsar a las regiones.

Las propuestas de Conceição et al. (2001) y de Guth (2005) se aplican a nivel macro y enfatizan la necesidad de establecer políticas públicas y estructuras institucionales que propicien la distribución. Así como Santiago (2014), identifican el principal problema en el desarrollo y los efectos de la innovación. Por su parte, Foster y Heeks (2013a,b) aunque su propuesta abarca el ámbito institucional y el diseño de políticas, se centran en el terreno de la construcción de vínculos en el proceso de innovación, y la articulación de actores, y al igual que Alzugaray, Mederos y Sutz (2012) definen la innovación inclusiva a partir de problemas específicos que afectan a poblaciones desfavorecidas, con un enfoque a nivel micro.

A partir de las preocupaciones planteadas por estos autores, definimos la innovación inclusiva como una serie de procesos de adaptación, creación y difusión de productos, procesos y servicios a través de las prácticas de organizaciones tanto de mercado como de no-mercado para satisfacer las necesidades de la población carente de recursos. Esos procesos pueden complementarse con los cúmulos de información y conocimiento tradicionales (por ejemplo, basados históricamente en estructuras de gobernanza y regidos por usos y costumbres) y los cúmulos de conocimiento científico, o bien entre el conocimiento local y el creado en otros contextos y para otros fines. Esta complementariedad configura una nueva direccionalidad e intencionalidad técnica y cognitiva para el diseño y desarrollo de productos y servicios adaptados a las necesidades contextuales de determinadas poblaciones, grupos, organizaciones o regiones. Se requiere de un instrumental analítico complementario a nivel micro para comprender los procesos de creación, difusión y uso del conocimiento.

3. Propuestas para el análisis de la innovación para el desarrollo inclusivo

Las propuestas identificadas para conceptualizar la innovación orientada a la producción de beneficios sociales, si bien incluye diferencias importantes, también tiene preocupaciones analíticas comunes. Se rescatan principalmente dos por el impacto potencial que tienen en generar condiciones de inclusión, y dinámicas de evolución local-regional: el aprendizaje asociado a la construcción de capital social y la participación de actores diversos, tales como beneficiarios y organizaciones intermediarias, usualmente no considerados en los esquemas tradicionales de la innovación en el ámbito empresarial. Adicionalmente se suma al modelo planteado por Alzugaray, Mederos y Sutz (2012), la diversificación de vías para la innovación a partir de la inclusión de otros actores y dinámicas para producirla.

3.1. Aprendizaje y capital social

La innovación para el desarrollo inclusivo puede ayudarnos conceptual y empíricamente a pensar en modelos de innovación que enfaticen los efectos de la innovación en la distribución del ingreso, en la producción de beneficios sociales y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población más desfavorecida en las diversas regiones, localidades y países. En este marco, se prioriza esta intencionalidad de la innovación frente al crecimiento económico a través de las grandes firmas por ejemplo. Esta intencionalidad complementaria requiere la recreación de cúmulos de información y conocimiento, la participación de actores diversos, así como la combinación de dinámicas y procesos de aprendizaje arraigados a estructuras institucionales locales y los efectos esperados bajo una lógica social y no sólo económica.

Conceição, et al. (2001) y Guth (2005) han puesto atención a los modos en que las organizaciones y las regiones construyen trayectorias de desarrollo y crecimiento económico a partir de procesos de aprendizaje colectivo, aprendizaje institucional y la construcción de capital social. La relación causal entre aprendizaje, acumulación de conocimiento y concentración (debido a los esquemas de derechos de propiedad) y sus efectos en el desarrollo explican la tesis de que la innovación se da con mayor dinamismo en los países desarrollados y en éstos se concentra una mejor distribución de beneficios debido a la construcción de capital social (Conceição, et al. 2001). Según este autor, el problema es la debilidad de los procesos de difusión y socialización de cono-

cimiento hacía los países pobres y el desarrollo inclusivo se explica a través de procesos de aprendizaje integrados globalmente, los cuales son entendidos en un contexto de interacciones sociales e institucionales que gobiernan el comportamiento de individuos y organizaciones. Para Conceição, *et al.* (2001), Guth (2005) y otros, el aprendizaje puede entenderse como capital social.²

Para Guth (2005) la innovación inclusiva implica una visión sistémica de la innovación, el aprendizaje colectivo y el capital social. Este aprendizaje se relaciona con una forma de construcción de capital social ya que requiere un mínimo de confianza entre los actores que intercambian conocimiento y para implementar los procesos de innovación es necesario un cierto nivel de cohesión social y económica. En ese sentido, el capital social depende de conexiones y relaciones entre personas y organizaciones, nace de las redes e instituciones, las cuales a su vez fomentan el aprendizaje y la innovación colaborativa (Conceição, *et al.* 2001).

En las diferentes perspectivas de la literatura sobre innovación, los procesos de aprendizaje (learning by doing, by interactive, by using, etc.) y las actividades de aprendizaje (capacitación, vinculación, I+D, etc.) en sus distintos niveles (grupal, organizacional, regional) son centrales en los procesos creativos y de cambio tecnológico. En la perspectiva de innovación para el desarrollo inclusivo se resalta el aprendizaje colaborativo por la dinámica propia de participación e involucramiento de diversos actores (población beneficiaria, organizaciones intermediarias, productores, etc.) y la construcción de capital social en los procesos y actividades de creación, adaptación y difusión de productos y servicios. El aprendizaje colaborativo es un proceso de adquisición de habilidades y conocimientos que en complementariedad con otros cúmulos de conocimiento transforman el comportamiento de grupos de trabajo y organizaciones.

La noción de capital social se origina en el campo de la sociología pero en las últimas décadas ha sido ampliamente utilizado para explicar fenómenos culturales, económicos y en la ciencia política, y no hay consenso en la comunidad académica sobre su conceptualización (Caracciolo y Foti, 2005:35). Putman (1993) (citado por Conceição, Gibson *et al.*, 2001:11) argumenta que el capital social refleja el tejido complejo de relaciones personales e institucionales basados en la confianza y en las preocupaciones y objetivos compartidos. Estas relaciones crean *redes de compromisos/obligaciones cívicos*, que crean las condiciones para [el diseño e implementación de] políticas efectivas, mercados eficientes, y mejorar la producción y distribución del producto. De esta forma, Conceição, Gibson *et al.*, (2001:12) argumenta que las regiones *dotadas* con capital social tienen mejores resultados que aquellas que no lo tienen de inicio [está presente la idea de *path dependence*] y para adquirirlo tendrán que aprender a través de prueba y error.

3.2 Actores relevantes en los procesos de innovación inclusiva

Los estudios sobre innovación se han centrado principalmente en grandes firmas como actor articulador del proceso de investigación y desarrollo, escalamiento, prueba y salida al mercado. Cuando hablamos de innovación para el desarrollo inclusivo, otros actores cobran relevancia, como los organismos articuladores o intermedios, las universidades, la población que presenta el problema a resolver, los organismos no gubernamentales que identifican problemas en sectores desfavorecidos, entre otros. Sin embargo, la participación expresa de ciertos actores depende, en buena medida, de los modelos de innovación que se promueven.

¿Cómo incluir a los actores carentes de recursos en los procesos de innovación y cómo hacerlos beneficiarios directos de los efectos de la innovación? Cozzens y Sutz (2012) argumentan que la innovación [inclusiva] puede ser realizada por dos canales: como un proceso de inclusividad en términos de problemas y sus soluciones o como un proceso de inclusividad en los procesos. El primero implica desarrollo, producción y distribución de productos adaptados a las necesidades de la población carentes de recursos y capacidades. El segundo implica ejercicios participativos entre los diversos actores en el diseño y desarrollo de productos, procesos y servicios.

De estas dos formas de innovación, la primera es más o menos común y se ha documentado en varios momentos. Por ejemplo, Foster y Heeks (2013a) documentaron el caso de la telefonía móvil adaptada a las necesidades reales de la población en Kenia. Encontraron que los intermediarios juegan un papel importante en la interpretación de necesidades reales y en la configuración de canales de distribución adecuados a las condiciones sociotécnicas de la región. Uno de los mecanismos de aprendizaje más importantes fue la adaptación de productos ya existentes (y producidos para mercado en masa) a través de la reingeniería.

La segunda forma de innovación es menos común y su complejidad es mayor. Por un lado, la innovación orientada desde la demanda implica conocer todas las variables microeconómicas difíciles de detectar con estudios de mercado convencionales. Pensemos, por ejemplo, en la variedad de comunidades y organizaciones rurales e indígenas, en su idiosincrasia, cultura, normas, leyes, hábitos y prácticas productivas y de intercambio basadas en usos y costumbres. Ellas mismas pueden diseñar y desarrollar productos ajustados a sus necesidades, o bien esperar a que las organizaciones económicas convencionales se acerquen a ellos y les diseñen y desarrollen esos productos.

Si sucede lo último, las empresas necesitan comprender y absorber cuidadosamente la información y conocimiento de esas comunidades u organizaciones para transformarlas en nuevos productos. Pero esto se complejiza cuando se involucran esos actores y cuando lo que está de por medio son cúmulos de conocimiento tradicional, arraigados en un marco institucional que depende de las normas, leyes, usos y costumbres locales que se construyen con cimientos de confianza y reciprocidad.

La innovación para el desarrollo inclusivo requiere desarrollar modelos de innovación que involucren a actores diversos que tradicionalmente no estaban integrados. Un rol muy significativo lo juegan los identificados como actores transformadores que actúan como interfaces entre la población más desfavorecida que plantea diversas necesidades y las organizaciones encargadas de la producción y distribución de productos. De esta manera inicia un proceso de acoplamiento entre los valores, usos y costumbres, necesidades y problemas en necesidades reales y contextuales de la población pobre. Las organizaciones intermedias facilitan la vinculación entre los principales actores de una red de innovación ya que coadyuvan a disminuir las 'brechas de información', facilitan la cooperación entre los actores proporcionando información sobre los beneficios que puede ofrecer cada actor superando las fallas sistémicas. El papel de estas organizaciones debe matizar una lógica particular de interacción entre los involucrados al coordinar otras formas de producción, distribución y apropiación de beneficios, en muchos casos deben ser emprendedores institucionales (véase, por ejemplo, Klerkx y Leeuwis, 2008).

Si bien, se enfatiza en este análisis el papel de las organizaciones intermedias, que pueden ser diferentes tipos de actores (ONG, universidades, centros de investigación, agencias gubernamentales, etc.), no se soslaya la relevancia y participación en los procesos de innovación para el desarrollo inclusivo de otros actores.

3.3 Evaluación crítica y propuestas

Como se ha explicado, el estudio de la innovación para el desarrollo inclusivo presenta retos de orden conceptual, metodológico y empírico. Además de la diversidad de conceptos, algunas propuestas parten de aislar explícitamente el marco estructural (de políticas, deficiencias en la demanda, instituciones débiles, etc.) en que ocurren los problemas y las soluciones. En otros casos, la discusión se centra más en caracterizar a la innovación inclusiva como innovación incremental a través de la cual se generarán soluciones a problemas de

grupos de población desfavorecidos. Sin embargo, es la propuesta de Alzugaray, et al. (2012) la que presenta una perspectiva de todo el ciclo de investigación-problema. Los autores reiteran que este ciclo no es lineal que puede tener cortes (cortocircuitos) y flujos en retroceso pero logran establecer cinco fases que permiten analizar el proceso. Este ciclo se representa en el cuadro 1 (ver anexo). En las dos primeras columnas se sintetizan las fases propuestas por los autores, en la tercera y cuarta se incluyen propuestas críticas para ampliar el alcance del modelo y en la cuarta columna se incluyen otros participantes relevantes para cada una de las fases identificadas de acuerdo a lo planteado en este artículo.

Cuadro I
El ciclo para resolver problemas de inclusión social

Fases	Actividad/Actores	Propuesta	Otros participantes
Se identifica el proble- ma de inclusión social (PISO)	Reconocimiento del problema por la población afectada. <i>Actores</i> : población afectada	El problema no puede ser identificado solo por quienes lo padecen para considerarlo como un PISO.	Especialistas, Investigadores, Gobierno en sus diferentes niveles, Universidades e institutos de I+D
Se demanda una solu- ción al problema	El problema tiene voz o se hace visible. La población exige una solución. Actores: población afectada, actores conectados al problema, ONGS, gobierno.	La demanda puede ser real o potencial y encausarse por personal especializado.	Especialistas en salud pública, gobierno, universidades, médicos de primer piso, ONGS, etc.
Se realiza la investiga- ción sobre el problema	Los investigadores se involucran con la demanda en un diálogo directo con quienes sufren el problema. Actores: otros investigadores, policy makers, organizaciones de la sociedad civil, medios masivos de comunicación.	Los problemas de alta especialidad, en el ámbito de la salud, pueden ser expuestos y los intermediarios y demanda puede provenir de personal especializado, no necesariamente de la población afectada.	Hospitales, investigadores, médicos de primer nivel, gobierno, universidades.
Se produce el pro- totipo y se escala el producto, proceso o servicio	Se escala la solución y se busca resolverlo con la intervención del gobierno. Actores: investigadores, productores de bienes y servicios, gobierno	La universidad puede tener un papel activo en la articulación de los actores participantes y en el esta- blecimiento de programas de apoyo.	Investigadores desarrolla- dores, médicos, población afectada, universidades e institutos de I+D
Se define una solución efectiva	Se establece la solución técnica, se difunde y se adapta a las características de la población. <i>Actores</i> : productores de bienes y servicios, gobierno, ONGS.	La universidad como actor intermediario.	Enfermeras, médicos de primer nivel, medios masi- vos de comunicación

Fuente: Elaboración propia a partir de Alzugaray, et al. (2012).

Alzugaray, Mederos y Sutz (2012: 779) plantean que el problema de inclusión social se convierte en tal cuando tiene voz, esto es, cuando logra ser expresado y recibido por una audiencia concreta. Esto significa que el problema está conectado con los objetivos de la gente. Hay una necesidad explicitada que impulsa mecanismos para su resolución. Esto permite la articulación de esfuerzos de diferentes actores, que no sería posible si el problema no es visible.

Hay que enfatizar también, como lo señalan Alzugaray, Mederos y Sutz (2012) que no todos los problemas de inclusión social (PIS) requieren de investigación para resolverse. En algunos casos los PIS requieren programas educativos en diferentes ámbitos, desarrollo de infraestructura, políticas públicas, regulaciones para empresas transnacionales y locales, difusión abierta, etc. Por lo tanto se considera en esta propuesta que un término más apegado es del investigación o innovación para la inclusión social, o desarrollo inclusivo. Partimos de la idea de que la generación de beneficios sociales puede englobar problemas más amplios y de relevancia para disminuir las inequidades en países con menor desarrollo. La investigación puede ser original, de frontera, o de imitación y adaptación. De la misma manera la innovación puede ser incremental, de producto, proceso o servicios, etc., pero se busca que resuelva problemas que aquejan a sectores de la población desfavorecidos. El problema que parece central es explicitar el vínculo entre innovación y el propósito de esa innovación que más allá de la generación de riqueza busca resolver problemas sociales en los sectores de mayor pobreza a través de la investigación que puede o no producir innovaciones de cualquier tipo.

Conclusiones

En este artículo se presentó una discusión sobre las propuestas que incorporan en la agenda de los estudios de la innovación, el desarrollo inclusivo para las poblaciones más desfavorecidas en los países en desarrollo. Estas regiones y localidades del orbe se han visto poco beneficiadas por los avances generados por las constantes innovaciones en los países desarrollados. El debate de las diferentes conceptualizaciones sobre innovación para el desarrollo inclusivo es el marco para hacer un propuesta para su análisis empírico. Esta propuesta rescata tres aspectos identificados en la discusión: el aprendizaje como mecanismo para generar capital social; la centralidad de actores que en los procesos de innovación tradicional tenían menor relevancia como las organizaciones intermedias, la población que presenta la demanda por una solución a un problema, las universidades, entre otros; y un método de innovación más flexible

e interactivo que parte no sólo de la creación de nuevo conocimiento como base para la innovación sino de la adaptación, el aprendizaje, la imitación, la difusión, como medios fundamentales para la apropiación que genere, a su vez, el desarrollo inclusivo.

Uno de los debates centrales que emerge de la discusión actual sobre innovación para el desarrollo inclusivo aborda el grado de participación de la población desfavorecida en las diferentes localidades, regiones y países en desarrollo. ¿Hasta dónde es posible su involucramiento? ¿Para que hablemos de innovación para el desarrollo inclusivo la metodología requiere la participación de estos sectores en la identificación de problemas relevantes o es posible que estos sean identificados por otros actores? ¿Cómo construir confianza a partir del aprendizaje colectivo en entornos de alta informalidad, corrupción y débiles instituciones públicas?

El análisis y las metodologías de la innovación para el desarrollo inclusivo requiere la incorporación de las perspectivas institucionalistas para identificar aquellos ejes que en el ámbito macro, pueden ser atendidos desde la política pública. La confianza, factor fundamental en el desarrollo de vínculos para la innovación inclusiva, requiere generar procesos de aprendizaje en diferentes niveles (individual, grupal, en red). En esta tarea las propuestas institucionalistas permitirán identificar los puntos de quiebre en el proceso de innovación para el desarrollo inclusivo. Esa es una tarea pendiente.

Bibliografía

- Alzugaray, S., L. Mederos and J. Sutz, "Building Bridges: Social Inclusion Problems as Research and Innovation Issues", en *Review of Policy Research*, vol. 29, núm. 6, 2012.
- Bortagaray, I. and Ordonez-Matamoros, G., "Introduction to the Special Issue of the Review of Policy Research: Innovation, Innovation Policy, and Social Inclusion in Developing Countries", en *Review of Policy Research*, vol. 29, núm. 6, 2012.
- Conceição, P., D. V. Gibson, M. V. Heitor y G. Sirilli, "Knowledge for Inclusive Development: The Challenge of Globally Integrated Learning and Implications for Science and Technology Policy", en *Technological Forecasting and Social Change*, núm. 66, 2001.
- Cozzens, S., y J. Sutz, Innovation in Informal Settings: A Research Agenda, Ottawa, IDRC, 2012.
- Dosi, G., C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg and L. Soete, *Technical change and economic theory*, London, Pinter Publisher, 1990.
- Fagerberg, J., B. R. Martin, y E. S. Andersen, "Innovation Studies: Towards a New Agenda", en J. Fagerberg, M. Ven. E. S. Andersen (eds.), *Innovation Studies: Evolution and Future Challenges*, Oxford: Oxford Scholarship Online, 2013.
- Fagerberg, Jan y Bart Verspagen, "Innovation studies—The emerging structure of a new scientific field", en *Research Policy*, núm. 38, 2009.
- Foster, C. and R. Heeks, "Analyzing policy for inclusive innovation: the mobile sector and base-of- the-pyramid markets in Kenya", en *Innovation and Development*, vol. 3., núm. 1, 2013a.
- Foster, C. and R. Heeks, "Conceptualising Inclusive Innovation: Modifying Systems of Innovation Frameworks to Understand Diffusion of New Technology to Low-Income Consumers", en *European Journal of Development Research*, núm. 25, 2013b.
- George, G., Mcgahan, A. M. and Prabhu, J., "Innovation for Inclusive Growth: Towards a Theoretical Framework and a Research Agenda", en *Journal of Management Studies*, núm. 49, 2012.
- Guth, M., "Innovation, Social Inclusion and Coherent Regional Development: A New Diamond for a Socially Inclusive Innovation Policy in Regions", en *European Planning Studies*, vol. 13, núm., 2005.
- Hall, J., Matos, S., Sheehan, L. and Silvestre, B., "Entrepreneurship and Innovation at the Base of the Pyramid: A Recipe for Inclusive Growth or Social Exclusion?", en *Journal of Management Studies*, núm. 49, 2012.

- Klerkx, L. and C. Leeuwis, "Balancing multiple interests: Embedding innovation intermediation in the agricultural knowledge infrastructure", en *Technovation*, núm. 28, 2008.
- Lundvall, B-A., "National business systems and national systems of innovation", en *International Studies of Management and Organization*, vol. 29, núm. 2, 1999.
- Mendoza, R. and N. Thelen, "Innovation to make markets more inclusive for the poor", en *Development Policy Review*, vol. 26, 2008.
- Mervyn, K. and D.K. Allen, "Sociospatial context and information behavior: Social exclusion and the influence of mobile information technology", en *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, vol. 63, núm. 6, 2012.
- Nelson, R., and S. Winter, "Toward an evolutionary theory of economic capabilities", en *American Economic Association*, May, 1973.
- Nelson, R., and S. Winter, "Evolutionary theorizing in economics", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, núm. 2, 2002.
- Pérez, C., "Innovation Systems and Policy for Development in a Changing World", en J. Fagerberg, M. Ven. E. S. Andersen (eds.), *Innovation Studies: Evolution and Future Challenges*, Oxford, Oxford Scholarship Online, 2013.
- Prahalad, C.K., The Fortune at the Bottom of the Pyramid, USA: Wharton School Publishing, 2005.
- Sen, S. J. Hobson and P. Joshi, "Pune Slum Census: creating a socio-economic and capital information base on a GIS for integrated and inclusive city development", en *Habitat International*, núm. 27, 2003.
- Santiago, Fernando, "Innovation for inclusive development", en *Innovation and Development*, vol. 4, núm. 1, 2014.

Elección pública y análisis institucional de la acción gubernamental

Public Choice and Institutional Analysis of Government Action

Ignacio M. López Sandoval*

Resumen

En un ambiente democrático, los políticos que integran el gobierno reaccionan o se anticipan a los reclamos de su electorado, a través de su intervención sobre el sistema económico, político y social bajo un conjunto de restricciones institucionales. El objetivo de este ensayo es describir y analizar las principales implicaciones de la teoría de Elección Pública y del Neoinsitucionalismo en el análisis de la acción gubernamental. El documento está dividido en dos apartados: en el primero se establecen los fundamentos teóricos de la elección pública que permiten analizar el comportamiento del gobierno, de los políticos, de los burócratas y los votantes. Esta teoría modela al gobierno como un agente racional que aplica políticas y programas públicos con el objetivo de ser evaluado de forma satisfactoria por sus electores. En el segundo apartado, se incorporan los elementos teóricos del Neoinstitucionalismo en tres de sus vertientes más importantes: histórico, sociológico y de elección racional; haciendo énfasis en el concepto de institución en cada una de ellas; y en especial en el análisis de la acción gubernamental.

Palabras clave:

- Elección Pública
- Elección Racional
- Instituciones
- Neoinstitucionalismo
- Gobierno
- Fallas de mercado

Abstract

In a democratic environment, the politicians who integrate the government respond or anticipate the claims of their electorate, through its intervention in the economic, political and social system under a set of institutional constraints. The aim of this paper is to describe and analyze the main implications of the Theory of Public Choice and Neoinstitutionalism in the analysis of government action. The document is divided into two sections: the first, theoretical foundations of Public Choice to analyze the behavior of the government, politicians, bureaucrats and voters are set. This theory models the government as a rational agent applying public policies and programs in order to be successfully evaluated by their constituents. In the second section. theoretical elements of neoinstitutionalism are incorporated in three of its most important streams: historical, sociological and rational choice; emphasizing the concept of institution in each of them; especially in the analysis of government action.

Keywords:

- Public Choice
- Rational Choice
- Institutions
- Neoinstitutionalism
- Government
- Market Failures

JEL: D71, L44, E42, D40

Introducción

En las actuales sociedades democráticas, el desempeño global del gobierno está encaminado a producir un efecto positivo en la evaluación política de los ciudadanos. Los resultados electorales y algunos índices de popularidad

*Profesor Investigador del Departamento de Estudios Institucionales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Cuajimalpa.

han sido los principales indicadores del nivel de satisfacción de los votantes con relación a las políticas públicas implementadas en los diferentes niveles de gobierno: municipal, estatal o federal.

En un ambiente democrático, los políticos que integran el gobierno reaccionan o se anticipan a los reclamos de su electorado, a través de su intervención sobre el sistema económico, político y social bajo un conjunto de restricciones institucionales. Es decir, el gobierno enfrenta limitaciones políticas (la posibilidad de reelección o permanencia en el poder y la interacción con diferentes grupos y actores políticos que pueden afectar la estabilidad del sistema); restricciones económicas (el comportamiento de las diferentes variables económicas internas y externas, así como de los instrumentos de política económica que pueden afectar el desempeño de la economía); y por último las limitaciones legales y administrativas que restringen la acción del gobierno para emprender determinadas políticas que favorecerían sus resultados electorales.

El objetivo de este ensayo es describir y analizar las principales implicaciones de la teoría de Elección Pública y del Neoinsitucionalismo en el análisis de la acción gubernamental. El documento esta dividido en dos apartados: en el primero se establecen los fundamentos teóricos de la elección pública que permiten analizar el comportamiento del gobierno, de los políticos, de los burócratas y los votantes. Esta teoría modela al gobierno como un agente racional que aplica políticas y programas públicos con el objetivo de ser evaluado de forma satisfactoria por sus electores. Es decir, intentará obtener cierto nivel de rentabilidad electoral por el desempeño realizado en su gestión de gobierno. Los votantes, responderán en el mercado político electoral, dependiendo del nivel de beneficios que reciban por los programas y políticas aplicadas por el gobierno. Se crea un mercado político en el que gobierno es modelado como un empresario que espera cierto nivel de rentabilidad político electoral por las políticas públicas implementadas. Esta rentabilidad electoral dependerá de cómo los votantes perciben los beneficios del gobierno, en términos de algún incremento en su nivel de bienestar.

En el segundo apartado, se incorporan los elementos teóricos del Neoinstitucionalismo en tres de sus vertientes más importantes: histórico, sociológico y de elección racional; haciendo énfasis en el concepto de institución en cada una de ellas; y en especial en el análisis de la acción gubernamental. Sin embargo, se prioriza el Neoinstitucionalismo Económico (NE), como la corriente que mejor compagina con los supuestos de la elección pública. El NE define a las instituciones como el mecanismo que restringe y limita el comportamiento racional del gobierno, en la búsqueda de la eficiencia económica.

A) La Teoría de Elección Pública y la Acción Gubernamental

La Elección Pública o "Public Choice" se ha posicionado como una de las corrientes teóricas más importantes en la ciencia política contemporánea. Sus líneas de investigación se han diversificado en diferentes ámbitos de la ciencia política y de la economía, destacándose sobre todo en temas electorales y de votaciones.¹

La elección pública ha experimentado una extrapolación de las hipótesis y metodología propias de la teoría económica para la explicación, análisis y predicción de fenómenos sociales, tradicionalmente reservados a la ciencia política (Musgrave, 1991:115). Estableciendo así un puente analítico, mediante el cual se consideran que los agentes privados del mercado son los mismos que intervienen en el ámbito público de la política, y que en ambas circunstancias, sus motivaciones y esquemas de comportamiento pueden ser análogas.

A lo largo del desarrollo de la Elección Pública han surgido nuevas generaciones de intelectuales e instituciones con líneas de investigación y métodos distintivos que no siempre corresponden a los de los fundadores. Tres escuelas de pensamiento han surgido como dominantes en este campo teórico, con diferentes contribuciones en la investigación de Elección Pública: a) Rochester, b) Chicago y c) Virginia (López, 2007).

a) La Escuela de Rochester. El principal representante de la escuela de Rochester es William Riker quien en 1962 realizó una critica a la "Teoría Económica de la Democracia" de Downs. El principal aporte de Riker es haber incorporado la teoría de juegos en el estudio de la Ciencia Política. Otros académicos destacados son: Ordeshook, Steven Brams, Melvin Hinich, Morris Fiorina, Shepsle y Weingast. Estos investigadores han aplicado con frecuencia la Ciencia Política positiva para el estudio de las elecciones, las estrategias de los partidos, la manipulación de la agenda del voto, la formación de coaliciones, y el desempeño de las legislaturas y las burocracias. Hasta principios de los ochentas, la mayoría de los trabajos de investigación de esta escuela fueron teóricos y abstractos, desprovistos del análisis de los detalles institucionales. Sin embargo, a mediados de los ochentas Shepsle y Weingast cambiaron la dirección de sus estudios y empezaron un programa de investigación de las instituciones basados en la legislatura y la burocracia federal en Estados Unidos; b) La escuela de Chicago. El programa de investigación de Chicago (CPE) fue establecido tardíamente por George Stigler en 1971 con su artículo sobre la regulación económica. Otros economistas de Chicago han respaldado el programa tanto en discusiones positivas como normativas. Aunque, CPE es abiertamente positivista, las afirmaciones de la mayor parte de sus trabajos se apoyan en lo que para ellos "es lo técnicamente eficiente", al sostener que los economistas pueden observar, explicar y predecir, pero no pueden influir en el curso de la historia a través del derroche de los recursos escasos. Esta escuela ve al gobierno como un mecanismo, utilizado por individuos egoístas y racionales, para redistribuir la riqueza dentro de la sociedad; c) La escuela de Virginia. La escuela de Virginia tiene sus raíces en los economistas Frank Knight y Henry Simons de la escuela de Chicago, es el programa de mayor influencia en la Elección Social, y se considera controvertido por que sus adeptos no vacilaron en eliminar la línea que separa la Elección Social de la filosofia moral. James M. Buchanan y Gordon Tullock son los principales representantes de la escuela de Virginia, que ha establecido una posición opuesta a los economistas ortodoxos neoclásicos y a la Ciencia Política convencional.

En general "Public Choice" puede ser visto como un campo de interés de los investigadores económicos y políticos, que pretenden hacer un estudio de la política a través de las herramientas analíticas de la economía y que se caracteriza fundamentalmente por el rigor teórico, las pruebas estadísticas y sus aplicaciones a los problemas políticos de las sociedades contemporáneas.

Los fundamentos básicos de la elección pública se establecieron en cinco trabajos magistrales: 1) la "Teoría del Votante Mediano" planteada por Duncan Black en 1948; 2) "La Elección Social y los Valores Individuales" de Arrow en 1950; 3) "La Teoría Económica de la Democracia" de Anthony Downs en 1957; 4) "El Calculo del Consenso" de Buchanan y Tullock en 1962; y 5) "La Lógica de la Acción Colectiva" de Mancur Olson en 1965 (Rowley y Schneider, 2004:3-5)

Supuestos Fundamentales de la Teoría de la Elección Pública

Los investigadores afines a esta corriente pretenden explicar y predecir la conducta de los agentes políticos a través de los supuestos y técnicas de análisis de la economía pero, sobre todo apoyándose en los supuestos de la elección racional, creando modelos que explican la acción colectiva a partir de las conductas individuales en contextos fuera de los mercados económicos. Los principales elementos metodológicos del enfoque de la Elección Racional en la teoría política formal o positiva son: a) el supuesto del individualismo metodológico, alternativo al colectivismo u holismo sociológico; b) la consideración de seres humanos dotados de una racionalidad meramente instrumental o deliberativa; c) la acciones egoístas o auto-interesadas de los agentes políticos; y c) una extensa aplicación de las consecuencias no intencionadas de las acciones humanas, ajena a los esquemas armónicos de otros enfoques (Colomer, 1991: 11-18).

- a) El individualismo metodológico explica los hechos colectivos en función de las decisiones individuales, se concibe "a los individuos como únicos responsables de la determinación de la acción del grupo así como de la acción privada" (Buchanan y Tullock, 1993:22). Se reconoce la capacidad humana de tomar decisiones voluntarias, aunque se considera que las alternativas para elegir son limitadas por las estructuras sociales, específicamente por el tipo de instituciones y reglas de decisión, así como por las interacciones con los otros agentes individuales (López, 2011).
- b) La racionalidad es la característica que poseen los individuos para calcular y seleccionar los resultados que determina sus pautas de comportamien-

to en la búsqueda de maximización de la utilidad esperada. La teoría de la elección racional reconoce que los seres humanos enfrentan una motivación básica orientada a la consecución del interés propio, tomando decisiones de forma coherente con los fines que pretenden alcanzar (López, 2011).

- c) El egoísmo o el interés personal es la principal guía de conducta de los actores, aunque la teoría reconoce que este interés personal no solamente puede ser económico, monetario o material, sino que se trata de una valoración de carácter subjetiva tendiente a la obtención de ciertos resultados, que puede variar según el campo de acción y del individuo de que se trate (López, 2011).
- d) Consecuencias no intencionadas. La aparente contradicción de que los resultados de la acción colectiva no correspondan con las intenciones de los individuos, no contradice el supuesto de la coherencia sustentada por la teoría. Ya que existen factores externos a las decisiones individuales que pueden influir en los resultados.

Modelos Análisis de la Acción Gubernamental

El estudio y análisis del comportamiento del gobierno en su desempeño político-económico en las sociedades contemporáneas puede respaldarse tanto por la concepción de los modelos político-económicos, basados en la teoría de la elección pública; como en la tradicional concepción ortodoxa de la intervención gubernamental para solucionar las fallas del mercado en la búsqueda de la eficiencia económica.

En el enfoque de los modelos político-económicos los votantes-consumidores evalúan el desempeño del gobierno y con ello, la oportunidad de que este permanezca en el poder; que en general depende de las condiciones económicas y políticas que imperan en el momento de la elección y que han sido producto de la actuación anterior del gobierno. De ahí que desde este enfoque, el Gobierno busca manipular la economía con el propósito de permanecer en el poder; maximizando su función de utilidad. Entendiendo la maximización de la utilidad, como la maximización de la función de felicidad a lo largo del tiempo, que depende de la maximización del voto y la maximización de la función ideológica como caso especial, Frey y Lau (1968).² Este tipo de comportamiento del gobierno ha conducido a algunos autores

Frey (1979) menciona que la Utilidad que los políticos del gobierno reciben por estar en el poder, es tener la oportunidad de cumplir sus programas políticos. Esta afirmación podria considerarse válida solo parcialmente, ya que contempla una parte de la función de utilidad del gobierno. Sin embargo, no se debe olvidar que los agentes del gobierno tienen otros objetivos como: el prestigio, el status social, las retribuciones pecuniarias, etc.

a pensar que los ciclos económicos son producto de la actividad política del gobierno (Frey, 1978).

En general, y atendiendo a todas las restricciones del gobierno el problema analítico que enfrenta es (Frey y Schneider 1981):

Max
$$\int U(\bullet) dt^3$$

sujeta a: $V(T)>V*$
 $V=V(X_1,...,X_n)$
 $F(X_1,...,X_n)=0$

La maximización de una función de utilidad (U), sujeta a que en el tiempo de elección (T) la porción de votos obtenida por el gobierno (V) deberá alcanzar cierto nivel de votos (V*). Este nivel V* variará de acuerdo a ciertos factores, como son: el número de partidos del sistema político, las posibles coaliciones y las leyes electorales particulares de cada país, etc. La proporción de votos recibidos por el gobierno dependerá de las variables económicas y políticas⁴ ($X_1,...,X_n$) las cuales están relacionadas en el modelo por un conjunto de ecuaciones $F(X_1,...,X_n)=0$. No obstante, se debe aclarar que este problema es bastante complejo y difícil de resolver analíticamente y sólo se emplea en el análisis teórico, construyéndose modelos empíricos más sencillos y fáciles de probar por técnicas estadísticas o econométricas.

En el caso de la visión ortodoxa, las fallas del mercado sirven como justificación de la intervención gubernamental. Bator (1958), Baumol (1965), Head (1962) y otros proponen que la presencia de externalidades, la insuficiencia en la oferta de bienes públicos y en general, la existencia de todo tipo de fallas del mercado sirven para explicar el papel del gobierno en la economía. Por ejemplo, la coerción gubernamental puede resolver el problema del gorrón (free rider), disminuir los efectos de terceros (externalidades), regular los monopolios naturales y además, restablecer la competencia en los mercados o sustituirla.

Sin embargo, a partir de la incorporación de los modelos de burocracia, regulatorios, de instituciones legislativas, de los enfoques de políticos y buró-

donde \int es la integral con limites inferior t=0 y límite superior t= ∞ (infinito) que es la estructura de un problema de optimización dinámica.

Las variables económicas y sociales que afectan la política interna o externa de un país.

⁵ Shepsle y Weingast (1984:20) mencionan que existen una falla de mercado cuando el equilibrio del mercado es ineficiente.

⁶ Citado por Shepsle y Weingast (1984:417)

Op. cit. p. 417

cratas elegidos por grupos de presión, al enfoque ortodoxo de fallas del mercado, se ha planteado que las soluciones políticas a los problemas del mercado no necesariamente conducen a la eficiencia económica.

Las soluciones políticas en el mejor de los casos pueden suponer ganancias en la eficiencia pero, también pueden empeorar las fallas del mercado. Sin embargo, el tema común en estos modelos es que los actores políticos no reservan un lugar especial para la eficiencia económica en sus soluciones. Es decir, los actores políticos reaccionan o se anticipan a los reclamos de su electorado sin discriminar entre fallas del mercado o eficiencia del mercado.

La afirmación de que los políticos del gobierno reaccionan o se anticipan a los reclamos de su electorado, no es excluyente de los modelos políticoeconómicos, que como se mencionó, suponen un gobierno que actúa sobre la economía en función de las percepciones que tiene su electorado. Actuación sujeta, por una parte, a las restricciones políticas, entendiendo esta como la posibilidad de reelección o permanencia en el poder;8 y por otra parte, regida también por la existencia de restricciones económicas, que en general, determinan como los instrumentos de política afectan la economía; y por último las restricciones legales y administrativas, en particular la existencia de las burocracias, que es el elemento característico de los gobiernos contemporáneos. Burocracias que en la mayoría de los casos se resiste a cambios estructurales en los programas de gasto, tanto como sea posible, y que por lo general tiene un continuo interés en el crecimiento de la inversión pública (Frey, 1979:311). Haciendo la a aclaración, que este planteamiento es válido sólo para la burocracia tradicional, dado que en el caso de algunos países latinoamericanos, ciertos sectores técnicos de la burocracia han promovido sustanciales cambios estructurales en el gastos públicos, en la búsqueda de un déficit fiscal mínimo.

Sin embargo, la diferencia básica entre el enfoque de fallas del mercado y los modelos político-económicos se establece a partir de los diferentes niveles de agregación, siendo los primeros un claro ejemplo de modelos microeconómicos mientras que los modelos político-económicos se refieren más al ámbito de las variables macroeconómicas. No obstante esta diferencia, lo que sí es común a ambos modelos, es que la actuación del gobierno en su desempeño económico está encaminada a emitir señales lo suficientemente perceptibles para el electorado, que no necesariamente significan que se ha incrementado la eficiencia económica o se ha corregido satisfactoriamente la falla de mercado.

⁸ Entendiendose por permanencia de un individuo o grupo en el poder, dependiendo de si es permitida la reelección de manera formal.

Si bien es cierto, que la maximización del voto es vista como una restricción externa a la unidad global de decisión denominada Gobierno, y que como se menciona en los modelos político-económicos, limita o presiona su actuación, con la única finalidad de la búsqueda de popularidad; también es importante, aclarar que existen restricciones internas en torno al gobierno.

Estas restricciones internas son todas aquéllas que nacen dentro del gobierno como unidad decisora. El gobierno no es una unidad sólida, sino más bien
es un conglomerado de subunidades tales como el ejecutivo, el gabinete, los
líderes del partido, las diferentes categorías de los miembros del partido, etc.
Tales unidades tienen intereses específicos pero, al mismo tiempo, todos ellos
tienen un interés común que es permanecer en el poder. Por lo cual, forman
una coalición con una típica mezcla de convergencias y divergencias de intereses (Frey, 1968:360).

Este planteamiento de la existencia de subunidades en el gobierno, permiten percibir que las soluciones políticas tanto de las fallas del mercado, como del desempeño de la economía en general tratado por los modelos político-económicos, no siempre conducen a la tan mencionada eficiencia económica. Esto es generalmente explicado por los altos costos de negociación entre los diversos agentes que intervienen en la solución de los problemas económicos y que de hecho conducen más a una eficiencia política que a una económica.

Es claro por tanto, que las políticas del gobierno se conducen estratégicamente y concentran su atención en la restricción crucial de la reelección dígase de un individuo o partido. Por tanto, cuando la corriente de popularidad del gobierno es más grande que la que se considera necesaria para ganar, el gobierno tiene la libertad de emprender políticas que incrementan su propia utilidad. Por otro lado, si su nivel de popularidad es muy bajo, el gobierno por miedo a perder las siguientes elecciones emprende políticas que incrementan su oportunidad de ganar. Sin embargo, en los últimos años los gobiernos se ven limitados por el control de las variables macroeconómicas: inflación, tipo de cambio, desempleo, tasas de interés, etc.

De ahí que las variables de las que depende la función de política podrían estar muy relacionadas con el gasto público en sus diferentes modalidades (transferencias al consumo, inversión pública, etc.), impuestos y el uso de al

⁹ En el presente estudio se concibe a la popularidad como la percepción favorable o no del electorado con respecto al desempeño del gobierno, principalmente en el ámbito económico y que se concretiza en los resultados electorales. Aunque se debe aclarar que la popularidad del gobierno también depende de factores no económicos como: escándalos de política interna, la influencia de política externa, etc.

menos algún otro instrumento como tasas salariales o empleo en el sector público (Frey, 1978:205).

En general, existen algunas evidencias de que el gasto público se incrementa antes de cada elección, sobre todo cuando el gobierno no confía en ganar las elecciones.¹⁰ Así se ha comprobado que un incremento en las transferencias a las familias tiene un efecto positivo sobre la posición política del gobierno (Tufte, 1974).¹¹ Esto es implícitamente explicado por todos los estudios que contemplan el crecimiento en el ingreso disponible como uno de los determinantes en los resultados electorales. Por lo tanto, esto implicaría que el bienestar social, como afirman los modelos político-económicos, no es visto como un fin del gobierno, sino como un medio para maximizar su utilidad.¹² La pregunta que surge de este planteamiento es en qué medida la actuación fiscal del gobierno afecta directamente su nivel de popularidad y el éxito de las elecciones.

Por tanto, bajo los planteamientos de los modelos político-económicos se puede suponer, un gobierno monopolista de la autoridad pública que tiene varias ventajas en comparación con los partidos de oposición, pero la más importante es que el gobierno puede influir en el curso de la economía antes de las de elecciones.¹³ Además, la posibilidad del gobierno de poder crear coalición con los partidos en contra de los votantes, especialmente en periodos electorales, genera relativa autonomía de decisión al gobierno con respecto a su electorado (Frey, 1979:311). Sobre todo, pensando en que el riesgo de una derrota electoral es mínimo, es decir, su permanencia en el poder bajo estos supuestos está asegurada.

Esta relativa autonomía del gobierno, se plantea de una manera más desagregada, diferenciando entre casos específicos de políticos del gobierno: como por ejemplo, los legisladores y el presidente.¹⁴ Moe (1990) menciona que los legisladores dependen de los restringidos intereses geográficos de sus distri-

Frey (1979:317) menciona que todos los tipos de gobiernos representativos en los países y periodos estudiados hasta 1975 emprendieron políticas expansivas cuando temían no ganar las siguientes elecciones.

¹¹ Citado por Frey (1978:205)

Esta es la posición básica de la Economía Política o del acercamiento de elección pública que es una de las visiones de la economía moderna de como promover el bienestar de la población en la sociedad y que por tanto consideran al gobierno como una parte endógena del sistema político económico Frey (1979:309).

A través de las clásicas herramientas del gobierno, como: tesoro, nodalidad, organización y autoridad que de alguna manera utiliza para causar un impacto favorable en la percepción de su electorado (Hood, 1984:4-5).

Esta afirmación se refiere a estudios realizados en democracias occidentales como la de los E.U.A. (Moe, 1990).

tos y estados, siendo por tanto sumamente sensibles a los reclamos de grupos especiales de interés. Mientras que el presidente, dado su heterogéneo electorado nacional no a tiende a reclamos especiales, sino que actúa y reacciona en términos más globales sobre los problemas sociales y de interés. Aunque estas afirmaciones, son completamente válidas para las democracias occidentales, sobre todo pensando en la reciprocidad político-votante, y por lo tanto, no se apegan completamente a la realidad latinoamericana; éstos planteamientos pueden apoyar que de alguna manera el presidente o el relevo del presidente en el caso de partidos tiene que atender a un electorado sumamente heterogéneo sobre todo en períodos estratégicos previos a las elecciones. Sin olvidar que en el caso latinoamericano, posiblemente tengan más peso algunos grupos específicos de presión o bases electorales muy bien delimitadas.

Considerando las afirmaciones anteriores, la elección de políticas públicas a emprender por los políticos del gobierno está en función básicamente de beneficiar a su electorado primario o base, antes que distribuir de manera justa y equitativa el bienestar social a toda la población (Cox, McCubbins y Sullivan, 1984:231). Es decir, los políticos, como agentes adversos al riesgo, tratan de asegurar la fidelidad de su concurrencia electoral. Esto implica, que el efecto de una política impondrá costos y conferirá beneficios sobre varios grupos del electorado, pero sobre todo, se tratará de que la política elegida centralice beneficios al electorado primario o base.

Los políticos del gobierno elegirán aquella política que les asegure una mayor cuota de votos de su base electoral, con el único objetivo de permanecer en el poder. Esto reafirma el supuesto de que el incremento del bienestar de un sector del electorado no es un fin sino un medio en la búsqueda de popularidad y que visto desde el enfoque de fallas de mercado, estas soluciones políticas a los problemas del mercado se vincularán más con la eficiencia política y no con la eficiencia económica. Eficiencia política relacionada con la maximización del voto.

Si los políticos pretenden más la eficiencia política que la económica, la política elegida por tanto, puede tener un conjunto de posibilidades en los resultados del problema, que en algunos casos puede acercarse a la eficiencia o en el peor de los casos puede empeorar la falla del mercado. Esto dependerá tanto de las interacciones de los agentes políticos, como de sus percepciones o de los recursos empleados en la solución de la falla. Estas tres consideraciones están estrechamente vinculadas, pero tienen como eje central los recursos empleados o herramientas del gobierno para solucionar los problemas públicos, Hood (1983). Herramientas que el gobierno utiliza tanto para captar

información del mundo exterior, como para producir algún efecto o impacto deseado en el mismo.

No obstante, esta actuación racional del gobierno visto como un ente monolítico puede ser afectada por las restricciones institucionales, por ello es conveniente estudiar algunas de las corrientes más importantes del institucionalismo. Esta corriente de pensamiento, en gran medida ha complementado los estudios e investigaciones del programa de Elección Pública, encontrando una gran afinidad con el institucionalismo económico.

B) Elementos Teóricos del Nuevo Institucionalismo en el Análisis de la Acción Gubernamental.

Las tres escuelas de pensamiento neoinstitucional más importantes en el ámbito de la Ciencia Política son: el Neoinstitucionalismo Histórico, el Neoinstitucionalismo Sociológico y el Neoinstitucionalismo de la Elección Racional, esta última muy vinculada al Neoinstitucionalismo Económico, ampliamente utilizada para analizar la actuación del gobierno.

El principal objetivo de estos enfoques es aclarar el papel que las instituciones juegan en la determinación de los resultados políticos y sociales. En este sentido, la acción gubernamental podría ser explicada por los tres enfoques teóricos:

a) El Neoinstitucionalismo Histórico destaca el "peso de las opciones institucionales de las primeras fases del desarrollo de una política o sistema político. Se menciona que las opciones iniciales (estructurales y normativas) tendrán efectos duraderos sobre las opciones políticas del futuro" (Peters, 1996:313); el propósito fundamental es explicar la persistencia en el tiempo de las instituciones y sus políticas, lo que importa es la dependencia de la trayectoria "path dependence".¹⁵

Las instituciones se definen como los procedimientos formales o informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política. En general, las instituciones se asocian con las organizaciones y las reglas o convenciones proclamadas por una organización formal (Thelen y Steinmo, 1992; Hall, 1986; y Ikenberry,1988). Estos elementos son básicos en el análisis de la acción gubernamental, sobre todo al establecer las normas y prácticas que se realizan en este tipo de estructuras gubernamentales.

Este enfoque pone más énfasis en la persistencia y estabilidad de las organizaciones ya constituidas, y deja de lado su origen. Sin embargo, se resalta la manera como se incorporan las ideas en las estructuras que sustentan las instituciones.

¹⁵ Citado por López (2011).

El Nuevo Institucionalismo Histórico concibe al cambio como algo evolutivo pero, resalta la poca capacidad de prospectiva y por tanto de predicción del cambio; la explicación del cambio se hace a posteriori y no se puede observar cual fue la fuerza que produjo ese cambio (Peters, 1996 y 1999)

b) El Institucionalismo Sociológico. Este institucionalismo surgió dentro del campo de la teoría de la organización. Sus inicios se remontan a finales de los años 70's, cuando algunos sociólogos enfrentaron la diferencia entre una racionalidad formal de medios fines y un conjunto de prácticas asociadas con la cultura (Citado por López, 2011).

El institucionalismo sociológico discute las formas y procedimientos institucionales, aprovechadas por las organizaciones, no simplemente adoptadas por ser más eficientes para las tareas más simples, conforme a alguna racionalidad de trascendencia. Esta corriente menciona que muchas de estas formas y procedimiento deberían ser vistas como prácticas culturales específicas, parecidas a las ceremonias y mitos creados por muchas sociedades, y asimiladas dentro de las organizaciones. Donde no necesariamente se incrementaría la eficiencia en medios y fines formales, pero sí se verían como un resultado del proceso asociados con la transmisión de prácticas culturales más generalizadas (Citado por López, 2011).

Las características de este Institucionalismo son: 1) Se define a las instituciones no sólo como las reglas, los procedimientos o las normas formales, sino también como los sistemas simbólicos, las pautas cognoscitivas y los patrones morales que proporcionan los marcos de significación que orientan a la acción humana (Campbell, 1995; Scott, 1994). Esta definición elimina la concepción que divide a las instituciones y la cultura, pues ambas son complementarias; 2) La segunda característica importante es su comprensión sobre la relación entre las instituciones y la acción individual, que contiene algunos aspectos del enfoque cultural. Esta línea de análisis especifica la relación entre las instituciones y la acción, al asociar a las instituciones con roles, a los cuales las normas prescriptivas de comportamiento están sujetas. En esta perspectiva los individuos que han sido socializados en roles institucionales particulares, interiorizan las normas asociadas con estos roles, y de esta manera se llega a afirmar que las instituciones afectan el comportamiento. Esto se puede pensar como la dimensión normativa del impacto institucional; y 3) Respecto a cómo se originan y cambian las prácticas institucionales, se sostienen que las organizaciones a menudo adoptan una nueva práctica institucional, no sólo porque se progresa en la eficiencia de los medio y fines de una organización,

sino porque también incrementa la legitimidad social de la organización o de sus participantes (Citado por López, 2011).

Estos son los principales elementos que tendrían que observarse en un estudio de la acción gubernamental, sobre todo en los elementos culturales de la organización gubernamental y la incorporación de ciertas prácticas ideológicas y culturales en la sociedad que permitan la legitimidad de la acción gubernamental.

c) Neoinstitucionalismo de la Elección Racional en este enfoque "las instituciones son un conjunto de reglas e incentivos que fijan condiciones para la racionalidad restringida y establece un espacio político dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes" (Peters, 1999:72). El individualismo metodológico y la racionalidad de los actores es parte fundamental de esta corriente. Postulan que los actores fijan un conjunto de preferencias y que se comportan instrumentalmente para maximizar su utilidad. Este es el enfoque más cercano a la elección racional y en específico a la elección pública, que intenta explicar como a través de reglas o instituciones se puede regular el comportamiento racional y egoísta de los agentes políticos (Citado por López,2011).

Entonces por un lado, las instituciones restringen (moldean) el comportamiento del individuo y por otro, "los individuos moldean el comportamiento de las instituciones, y por definición los individuos deben ser la causa de las actividades institucionales" (Peters, 1999:90).

El cambio de las instituciones es un elemento interesante pero, no prioritario, se menciona que los cambios no son bruscos y se dan de manera incremental, por lo que sus resultados se observan en largo plazo. Sin embargo, para esta corriente es importante el diseño de las instituciones, como mecanismos de control que regulan la racionalidad individual de los agentes o que permitan imponer la voluntad de un agente o un grupo sobre los demás. La buena institución es aquella que produce resultados eficientes o establece un patrón constante de maximización de la utilidad para algún grupo político. Desde la posición de la racionalidad limitada, sería aquella institución que reporta resultados satisfactorios para los ganadores del proceso político.

Entonces, en este institucionalismo se detectan dos elementos que conforman la estructura del modelo: la información y la racionalidad. Se considera que los agentes tienen una racionalidad limitada e información incompleta. Estos elementos estrechamente vinculados permiten a los individuos descifrar el medio en el cual van a interactuar y al mismo tiempo explican la importancia de las instituciones.

El Neoinstitucionalismo Económico de North

Para North (1993:13-14) "las instituciones son las reglas del juego de una sociedad, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. En el lenguaje de los economistas, las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos".

Para destacar la importancia de las instituciones como fuente de información y cooperación North, mediante el juego del dilema del prisionero, intenta indagar porque los agentes racionales pudiendo obtener mayores beneficios a partir de la cooperación, por falta de información sobre las acciones que pueden emprender los participantes, no cooperan y todos obtienen un resultado poco satisfactorio. El papel de las instituciones permite disminuir la incertidumbre de los participantes al proporcionar mecanismos de información sobre los jugadores.¹⁶

Esta falla en la información esta asociada a los llamados costos de transacción, es decir costos de información sobre los atributos de lo que se esta intercambiando y del cumplimiento de los contratos o acuerdos entre los diferentes actores que se involucran en alguna relación de intercambio (North, 1993).

La teoría neoclásica tradicional se basa en el supuesto fundamental de la escasez y, por consiguiente, de la competencia; sus consecuencias armoniosas provienen de los supuestos de un proceso de intercambio sin fricciones en el cual los derechos de propiedad¹⁷ están definidos perfectamente y de manera gratuita por lo que no existen costos por adquirir información y por hacer cumplir un acuerdo sobre el intercambio de un bien. Sin embargo, en la vida real dado que la información no es perfecta y en algunas ocasiones no se han especificado los derechos de propiedad, existen elevados costos de transacción, tanto en los mercados económicos como en los políticos.

Los individuos que maximizan la riqueza hallarán con frecuencia que vale la pena cooperar con otros jugadores cuando el juego es repetido, cuando se posee información completa sobre las acciones anteriores de otros jugadores y cuando el número de jugadores es pequeño. O cuando exista un acuerdo que evite acciones oportunistas de alguno de los agentes que están interactuando (Citado por López, 2011).

Se entiende como derecho de propiedad "al derecho privado al uso y posesión de algún bien o servicio. Los derechos de propiedad son derechos de apropiación que tienen los individuos sobre su propio trabajo y sobre los bienes y servicios que poseen. La apropiación es una función de normas legales, de formas organizacionales, de cumplimiento obligatorio y de normas de conducta, es decir, el marco institucional" (North, 1993).

Una manera de disminuir los costos de transacción es a través de la construcción de instituciones que regulen la interacción de los individuos en los mercados económicos y políticos. Estas instituciones pueden ser formales e informales. Las instituciones informales son aquellas reglas no escritas en las que no existe una sanción física por un tercero y que regulan las interacciones diarias: códigos de conducta, normas de comportamiento, convenciones sociales, etc. Las normas formales son aquellas reglas escritas en las que puede existir una sanción física por el Estado: 18 constituciones, leyes, reglamentos, códigos, contratos individuales, etc. El Estado hace obligatorio el cumplimiento de normas legales como una fuerza coercitiva capaz de monitorear derechos de propiedad y hacer cumplir los contratos.

En este contexto, los políticos del gobierno, en la búsqueda de la eficiencia política a través de la solución total o parcial de la falla del mercado o en general de una simple mejora del status quo, se apoyarán en aquellas instituciones que les asegurarán la eficiencia política que desean. Sobre todo, retomando el planteamiento de Moe (1990) que afirma que "las instituciones son los mecanismos por medio del cuales se disminuyen los conflictos entre los ganadores y perdedores por la política elegida (mitigan la acción colectiva), siendo que los perdedores no aceptarían los costos por su propia voluntad o bien, también es común identificar a las instituciones como armas de coerción y redistribución". Estos planteamientos se refieren tanto a las entidades organizacionales, como a los acuerdos legales.

De tal suerte que los políticos del Gobierno, buscan los mecanismos de control y vigilancia de los aparatos administrativos y burocráticos, para poder realizar de manera eficiente sus objetivos. Implementando, supervisiones de tipo patrulla de policía, o bien del tipo de alarma de bomberos (Lupia y McCubbins, 1994:97) de acuerdo a sus preferencias y recursos; o en general emplean una combinación de ambos tipos de vigilancia.

En el caso de la supervisón del tipo patrulla de policía se utilizan mecanismos como lectura de documentos, comisiones de estudio, observaciones directas, etc; mecanismos que estaría vinculados a reglas o instituciones formales, principalmente. Mientras que con el procedimiento de alarmas de bomberos se establecen detectores que indiquen donde existen violaciones o se incorporan agentes interesados en el funcionamiento de la política que puedan encender las alarmas.

La incorporación del análisis institucional en las acciones de gobierno, implican establecer reglas, normas, procedimientos o rutinas tanto internas

La legitimidad del Estado es indispensable para aceptar la sanción que se impone.

como externas al gobierno que influyen en su desempeño electoral; y que pueden impactar en el ámbito económico y político de un país al solucionar o agravar las fallas del mercado.

Conclusiones

La importancia del buen desempeño institucional que ejecutaran los políticos del gobierno depende de cubrir los objetivos de los programas y políticas públicas en los tiempos precisos y en las cantidades adecuadas, de tal forma de obtener la mayor rentabilidad político-electoral, así como el manejo político de los grupos perdedores y de grupos no beneficiados por la política.

Desde esta posición, las instituciones podrían ser visualizadas como mecanismos de control de la acción racional y egoísta del gobierno, que sólo busca la reelección o permanencia en el poder, y que bajo la acción de determinadas instituciones se podría alcanzar la maximización el bienestar social. O bien, como un mecanismo coercitivo que disminuye la acción colectiva, es decir, un instrumento que emplean los grupos ganadores en los mercado políticos para controlar a los grupos perdedores o por lo menos hacerlos que asuman los costos de determinadas políticas. En esta segunda posición, las instituciones no necesariamente conducirán a resultados más eficientes en el desempeño del gobierno y en el bienestar social como afirma el Neoinstitucionalismo Económico. Es posible que la actuación del gobierno agrave la falla de mercado que dio origen a su intervención o en el mejor de los casos que se mantenga el status quo, pero el gobierno o los agentes ganadores se verán beneficiados al implementar la institución que diseñaron para incrementar su utilidad individual o de grupo.

Bibliografia

- Ayala, E, J (1994). Mercado, Elección pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado. Cátedra Extraordinaria "Ignacio Ramírez" Economía y Finanzas Públicas. FE, UNAM.
- Buchana, J. M. Y Tullock (1993). El Cálculo del Consenso, fundamentos lógicos de la democracia constitucional. Obras Maestras del Pensamiento Contemporáneo. Planeta-Agostini. España.
- **Detlef Nolte (1994).** "Procesos electorales y partidos políticos: tendencias y perspectivas en la década de los noventas" en *Perfiles Latinoamericanos* núm. 5. diciembre de 1994 FLACSO

- **Downs, A. (1971).** Teoría Económica de la Democracia. Edit. Aguilar. Madrid, España. Traducción de Luis A. Martín Merino.
- **Downs, A. (1957).** 'Una Teoría Económica de la Acción Política en una Democracia'. Lecturas de Teoría Política Positiva. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, España 1991.
- Frey, and J. Lau. (1968). "Towards a Mathematical Model of Government Behaviour". Zeitschrift für Nationalökonomie 28 (1968).
- Frey, B.S. (1978). "Politico-Economic Models and Cycles". *Journal of Public Economics 9 (1978)*.
- **Frey, B. S. (1979).** "Politometric of de Government Behavior in a Democracy". *Scan J. of Economics 1979.*
- **Gibbons, R.** Un Primer Curso de Teorías de Juegos. Edit. Antoni Bosch. España, 1992.
- Hinich, M. y Munger, M. (1997): Analytical Politics, Cambridge University Press, Cambridge.
- **Hood, C. C. (1984).** The Tools of Government. Public Policy and Politics, Series Editors: Colin Fudge and Robin Hambleton. Londres.
- **Instituto de Estudios Fiscales (1991).** Lecturas de Teoría Política Positiva. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, España.
- **López, S. I.** (2007). La Rentabilidad Política Electoral del Gasto Social en el Sistema Político Mexicano Durante el Periodo 1994-2006. Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica. D.F., México.
- **López, S. I.** (2011). "La interacción entre la racionalidad y las instituciones: ¿cuál es la fuente del cambio político?" Revista Economía Informa, publicación bimestral de la Facultad de Economía, UNAM. No. 370, septiembre-octubre. D.F, México.
- March, J y Olsen, J. "The New Institutionalism: Organizational Factor in Political Life". The American Political Science Review. Vol. 78. 1983.
- Moe, T. M. (1990). "Political Institutions: The Neglected Side of the Story". *Journal of Law and Organization*. Vol. 6. Special Issue 1990.
- Lupia, A. McCubbins, M. y Popkin, P. (2000) Elements of Reason: Cognition, Choice and the Bounds of Rationality. NY Cambridge University Press. U.S.A.
- **Mueller, D.C. (1984).** Elección Pública. (Versión en español de Juan Carlos Zapatero) Edit Alianza Universidad. Madrid, España.
- Musgrave, R. A. (1991). Hacienda Pública. Teórica y Aplicada. Edit. Mc Graw Hill. Quinta Edición. México.

- **North, D. (1993).** Instituciones, Cambio Institucional y desempeño económico. Edit. FCE. México.
- **Peters, G.** El Nuevo Institucionalismo. La Teoría Institucional en Ciencia Política. Edit. Gedisa. Barcelona, España 2003.
- Rowley, C.K. (1993). Public Choice Theory. (3 tomos). Edit. Galliard Ltd, Great Yarmouth. Gran Bretaaña.
- **Rowley, C. K. (2003)** 'Public Choice from the Perspective of History of Thought' The Encyclopedia of Public Choice. Vol. 1. Kluwer Academic Publicher. E.U, 2004.
- Rowley, C. K y Schneider, F. (2004). The Encyclopedia of Public Choice. Vol. 1. Kluwer Academic Publicher. E.U.
- **Shepsle, K.A. y Weingast, B.R. (1984**). "Political solutions to Market Problems". *The American political Science Review. Vol* 78, 1984.
- Varian, H. R. (1992). Microeconomía Intermedia. 2da Edición. Editorial Antini Bosch. Barcelona, España.

Latinoamérica ante las transformaciones del Orden Monetario y Financiero Mundial

Latin America beforehand the transformations of Monetary and Financial World Order

Paulo Humberto Leal Villegas*

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar las implicaciones que ha traído para la región de América Latina las transformaciones en la economía mundial, en particular los referentes al sector monetario y financiero y a las variaciones en los precios de las commodities. Para realizar este análisis, se han seleccionado las economías de cuatro países latinoamericanos por considerarse las cuatro principales economías de la región: Argentina, Brasil, Colombia y México. La hipótesis de este artículo es que el canal de transmisión de la inestabilidad financiera y monetaria a nivel global hacia Latinoamérica cambia de país a país dependiendo de la estructura productiva y de la forma de inserción a la economía mundial. Así mientras en algunos casos la caída del precio internacional del petróleo es fundamental, en otro la sobreexposición al comportamiento de la política monetaria estadounidense es un factor central, mientras que la inestabilidad financiera y política interna juega un papel central en otro caso particular.

Palabras clave:

- Orden económico internacional
- Integración económica
- Mercados financieros y macroeconomía

Abstract

This article aims to analyze the implications brought to Latin America transformations in the world economy, in particular those relating to monetary and financial sector and changes in commodity prices. To perform this analysis, we have selected economies by four Latin American countries considered the four major economies in the region: Argentina, Brazil, Colombia and Mexico. The hypothesis of this paper is that the transmission channel of monetary and financial instability globally to Latin America varies from country to country depending on the production structure and the way of integration into the world economy. So while in some cases the fall in international oil prices is critical, another over exposure to the behavior of US monetary policy is a central factor, while financial instability and domestic policy plays a central role in one particular case.

Keywords:

- International Economic Order
- Economic Integration
- Financial Markets and Macroeconomics

JEL: F02, F15, E44

Introducción

Las principales monedas latinoamericanas han sufrido un proceso de devaluación con respecto del dólar durante los últimos meses de año 2014 y el primer semestre de 2015. Las explicaciones de este fenómeno son muy variadas, tienen que ver con la estructura productiva de cada país y de cómo se insertan en la economía mundial en un entrono de bajos precios de las commodities y de alta volatilidad financiera. Con el objetivo de avanzar en el análisis del

*Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Economía de la UNAM, Doctor en Economía por el IIEC-UNAM y Miembro del Proglocode. Este artículo es una versión resumida de la ponencia presentada bajo el mismo título en el Seminario internacional "Alternativas al neoliberalismo en América Latina".

impacto que ha tenido el entorno económico mundial en la región latinoamericana, se seleccionaron las monedas de las cuatro principales economías latinoamericanas: el Real Brasileño, el Peso Mexicano, el Peso Argentino y el Peso Colombiano.

Este artículo está compuesto de dos partes y una conclusión que presenta escenarios posibles. En la primera parte se analiza el entrono financiero mundial, en la segunda parte se realiza un análisis particularizado de cada uno de los países latinoamericanos en la cual se avanza en proponer una explicación particular del proceso de devaluación monetaria y de las perspectivas de cada nación, finalmente en las conclusiones se presentan los nexos entre la economía mundial y las economías latinoamericanas y se presentan posibles escenarios a futuro.

I. El entorno económico y financiero mundial

El entorno monetario y financiero mundial se encuentra en un proceso continuo de transformación y ajuste. El cual es el producto de un entorno conflictivo de juego suma cero en el que un país gana lo que otro pierde, por ello cada nación busca defenderse lo mejor posible de la especulación global. El mejor ejemplo de esto es la transformación que ha sufrido la política monetaria de Estados Unidos, a raíz de la crisis de 2008-2009. La política monetaria de Estados Unidos se ha tornado altamente líquida, la más líquida de la historia (ver gráfica 1).

La inestabilidad financiera mundial es el resultado de un largo proceso de descomposición de la economía real de Estados Unidos y de su respuesta mediante el dominio que ejerce sobre el entorno monetario y financiero mundial al tener la moneda de reserva mundial, el dólar (Leal 2015). Esta respuesta resuelve en el corto plazo la problemática estadounidense, pero al mismo tiempo logra que el resto del mundo financiemos sus carencias mediante la demanda de dólares.

En este orden de ideas observamos que el origen del incremento en la liquidez coincide con el inicio del déficit de cuenta corriente de Estados Unidos, esto es ante la complejidad por satisfacer su demanda interna, Estados Unidos ha recurrido a la emisión monetaria para poder importar los montos de bienes de capital y bienes de consumo que requiere su economía (ver gráfica 2).

1400000 1200000 1000000 Millones de dólares 600000 400000 200000 2001-11-05 2003-04-05 2004-09-05 986-02-03 1987-07-03 2013-04-06 969-01-02 970-06-02 981-11-03 990-06-04 999-01-05 000-06-05 006-02-05 9007-07-05 90-11-110 966-02-01 971-11-02 976-02-02 977-07-02 980-06-03 983-04-03 984-09-03 993-04-04 994-09-04 996-02-04 989-01-04 1979-01-

Gráfica | Base Monetaria de Estados Unidos 1959-2015

Fuente: Board of Governors of the Federal Reserve System (USA)

Estados Unidos puede vivir con un creciente déficit de cuenta corriente porque es el dueño del dólar, así mediante las reservas internacionales todos los países estamos financiando su déficit de cuenta corriente y la liquidez mundial aumenta.

Base Monetaria dinero en circulación

Ante esta situación, la cantidad de dólares en circulación no está respaldada por el PIB de la economía más fuerte en términos competitivos, por ello la tenencia de dólares fuera de Estados Unidos crece buscando espacios de rentabilidad, pero las tasas de interés están por los suelos. Por lo que el dinero en circulación se encuentra en los mercados de bonos corporativos de renta fija, lo que ha generado un mercado mucho más grande pero también más frágil. Este mercado de renta fija de Estados Unidos representa uno de los mayores mercados financieros del mundo 39.5 miles de millones de dólares en circulación a mediados de 2015, según la Asociación de la Industria de Valores y Mercados Financieros (Sifma, por sus siglas en inglés).

En este contexto de alta liquidez y volatilidad, los mercados de renta fija, asociados desde hace tiempo con mayor seguridad y previsibilidad, parecen más vulnerables que nunca a cambios de precios e interrupciones de operaciones que podrían desbordarse y amenazar el financiamiento de empresas y consumidores (Barr 2015).

El riesgo financiero mundial se agudiza si observamos el diferencial entre los rendimientos de los bonos corporativos y los bonos del tesoro en Estados Unidos, a este diferencial lo conocemos como spread. El aumento del spread implica que ante la seguridad absoluta con la que cuentan los bonos gubernamentales, el público requiere de un mayor premio o rendimiento por arriesgarse en la compra de bonos corporativos, este comportamiento del mercado genera fuertes presiones sobre las empresas lo que puede llevarlas a un gran nivel de apalancamiento y finalmente a la ruptura de la cadena de pagos (Cherney 2015).

Saldo de la Cuenta Corriente de Estados Unidos 1960-2014 -10.000 -60.000 Millones de Dólares -160.000 -210.000 1970 974

Gráfica 2

Fuente: Bureau of Economic Analysis USA.

Para redondear aún más el entorno de gran inestabilidad financiera, se debe mencionar que los bonos corporativos de los países latinoamericanos también han mostrado señales de comportamientos a la baja ante la caída de los precios de las materias primas (ver sección siguiente).

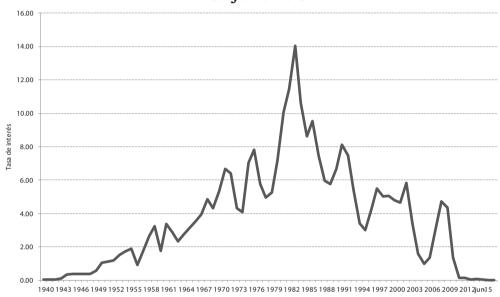
Ante este contexto de alta inestabilidad, el sector financiero ha buscado "monedas puerto seguro" para combatir la inestabilidad: Yen, Euro, Franco, Libra y Dólar. Pero la zona Euro está amenazada por la crisis de deuda en Grecia, España, Portugal e Italia. Por lo que el Euro se ha devaluado de manera importante frente al dólar. El Franco suizo no tiene el sustento productivo para recibir una parte tan importante de la liquidez mundial por lo que el gobierno suizo reiteradamente interviene en el mercado de cambios para evitar que la entrada de capitales financieros aprecie demasiado su moneda y genere pérdida de la competitividad en su sector exportador que no es muy grande, el Yen japonés no ha logrado convertirse en una moneda que gane liderazgo a nivel mundial y en el caso de la Libra Esterlina también se ha depreciado con respecto del dólar.

De acuerdo con Cherney (2015) esta política de aumento de liquidez (QE) conduce a la economía de Estados Unidos a un callejón sin salida, porque el aumento del spread ha derivado en el pasado en una importante quiebra de empresas. Además, las aseguradoras están sufriendo ante las bajísimas tasas de interés, porque depositan los montos recibidos por concepto de pólizas en instrumentos bancarios o en bonos del tesoro con tasas de menos de 1%. Por lo que de mantenerse mucho tiempo más la tasa de interés en esos niveles se avecina un nuevo problema financiero, ahora en el mercado de seguros.

En resumen la QE ha generado mucha inestabilidad en el plano financiero. Sin embargo, ese aumento de liquidez no ha redundado en un incremento suficiente de la inversión productiva. Si bien la tasa de interés en Estados Unidos ha caído a niveles cercanos al 0% (0.2% en este año ver gráfica 3) y con ello ha arrastrado a las tasas de interés de los principales países, esto no ha redundado en un incremento importante de la inversión productiva en Estados Unidos.

Gráfica 3

Tasa de interés de los Bonos del Tesoro Estados Unidos
1940-Junio 2015



Fuente: Board of Governors of the Federal Reserve System (USA)

La prueba de esto es el nivel de desempleo en Estados Unidos que se mantiene por encima del 5%, ante este escenario de baja rentabilidad financiera, (por las tasa de interés) y bajos niveles de ganancia en el sector real de Estados Unidos, el sector financiero ha buscado rentabilidad no solo en loe mercados de bonos, sino especulando con monedas a lo largo de prácticamente todo el mundo, en este contexto América Latina no ha sido la excepción como veremos a continuación.

2. Impacto en el mercado cambiario de países seleccionados de Latinoamérica

2.1 Argentina

En el caso de Argentina la devaluación que se observa en el cuadro 1 del orden de 129% entre enero de 2011 y junio de 2015 no es producto de la inestabilidad financiera internacional desatada a fines del año pasado ante la probabilidad de incremento en la tasa de interés de Estados Unidos. Sino más bien responde a la estructura financiera interna de ese país.

Por otro lado, su comercio exterior tampoco ha sufrido los embates de la caída de los precios internacionales de las materias primas con la intensidad de los demás países latinoamericanos. La estructura del comercio internacional de Argentina los coloca en una situación ambigua de fortalezas y debilidades.

En el análisis detallado de su comercio exterior observamos que los principales productos para la exportación en Argentina son: la soya y sus derivados, el petróleo, el gas, automóviles, maíz y trigo (CIA 2015). Es decir básicamente materias primas, aunque ha bajado el precio de la soya (21% de enero de 2014 a junio de 2015 World Bank), la caída ha sido menor que el precio de otras materias primas (como el caso del petróleo cuyo precio ha disminuido 48% de enero de 2014 a junio de 2015, World Bank) por lo que Argentina no ha bajado en gran medida sus ingresos por exportación.

En lo referente a los destinos de sus exportaciones observamos que Brasil es su principal mercado de para sus exportaciones con el 20% de participación, China el 7% y Estados Unidos el 6%, por lo que ante la recesión en Brasil y la disminución de materias primas por parte de China las épocas de auge de las exportaciones argentinas han quedado atrás, sin embargo la fortaleza de su mercado interno ha impedido que la economía caiga a niveles alarmantes. El comercio internacional representa el 29.5% del PIB argentino, por lo que observamos que de los cuatro países seleccionados es el segundo con mayor independencia del sector externo, por debajo de Brasil.

Con el análisis del comercio exterior argentino se concluye que en el canal de transmisión de la inestabilidad financiera internacional hacia la devaluación de la moneda argentina el papel del comercio exterior no es central.

Pero de los cuatro países es el que acumula una mayor devaluación de su moneda 129% de 2011 a junio de 2015.

Para entender este fenómeno es importante observar el comportamiento histórico de las clases medias y altas de la sociedad argentina. Suelen mantener ahorros fuera de su país, por lo que ante la inestabilidad financiera, la corrida especulativa contra la moneda argentina es mayor, aun cuando sus cuentas de comercio exterior no se deterioren mucho. Ante esta situación el Banco Central Argentino ha intentado defender su moneda, lo que se observa en la caída en las reservas internacionales en 22% (ver cuadro 1). El caso argentino es particularmente complejo porque pareciera que la coyuntura de inestabilidad financiera internacional no le ha afectado en la magnitud de los otros países seleccionados. La gran devaluación del peso argentino ocurrió durante el año 2013, el tipo de cambio pasó de 4.9 a 8 pesos por dólar para febrero de 2014. Para junio de 2015 registró 9 pesos por dólar. Es decir la coyuntura financiera

internacional de fines de 2014 y el primer semestre de 2015 parecen no haberle afectado en gran medida a Argentina dado que ellos realizaron un ajuste cambiario antes de la turbulencia.

Este ajuste cambiario se debió en gran medida a la acumulación de la inflación, debemos recordar que Argentina es el país con la mayor tasa inflacionaria entre los países seleccionados,¹ por lo que la devaluación ha sido una manera de ajustar su economía. Sin embargo las cifras de crecimiento del PIB para el primer semestre de 2015 indican un alza del 2,3% (Indec 2015), explicado en gran medida por las inversiones en construcción, infraestructura y por el fortalecimiento de su mercado interno. Por lo que se concluye que un posible incremento en la tasa de interés de Estados Unidos sí afectaría al peso argentino, pero dada la importancia que está tomando su mercado interno y la poca exposición del sistema financiero argentino a los mercados financieros internacionales, es posible, de mantenerse la fortaleza de su mercado interno, que irónicamente la moneda argentina sea de las monedas menos afectadas por un incremento en la turbulencia financiera.

2.2 Brasil

Brasil ha acumulado una devaluación de 86% entre enero de 2011 y junio de 2015, la segunda más grande entre los países seleccionados. A diferencia de Argentina, Brasil sí ha sido víctima de la inestabilidad financiera de fines de 2014, la mayor devaluación ocurrió entre septiembre de 2014 y junio de 2015, el dólar pasó de 2.2 a 3.2 reales por dólar.

Dentro de la explicación de la devaluación del real brasileño encontramos una caída en los ingresos de sus exportaciones. Los principales productos para la exportación en Brasil son: el equipo de transporte, el mineral de hierro, la soya, el calzado, café y automóviles (CIA 2015). Es decir, hay un equilibrio entre manufactura y materias primas. Lo que atenúa la caída en los precios internacionales del petróleo, sin embargo, los principales destinos de sus exportaciones son China 18%, Estados Unidos 12%, Argentina 6% y Holanda 6% (2014). Por lo que ante la caída de la demanda de materia primas en China, Brasil ha ido a pique (Lyons y Kiernan 2015).

La importancia del comercio exterior en el PIB de Brasil es del 28.5% (World Bank 2015), por lo que pareciera que la importancia de su mercado

No está claro el monto de la inflación en Argentina, de acuerdo con el Banco Mundial es del orden del 25%, mientras que para el gobierno argentino es de alrededor del 12%, en cualquier caso es la mayor entre los países seleccionados.

interno puede sacar a flote a la economía tras las perspectivas negativas de los precios internacionales de las materias primas y en particular del petróleo, además el comercio exterior brasileño incluye manufacturas como el equipo de transporte, los automóviles y el calzado, por lo que pareciera que la importancia del comercio exterior en la explicación de la devaluación del 86% de su moneda no es central.

A diferencia de Argentina la exposición del sistema financiero brasileño al mercado financiero mundial sí es mucha, y combinados los efectos de la inestabilidad financiera mundial por el posible incremento en la tasa de interés de la Fed, la caída generalizada de los rendimientos de los bonos corporativos en América Latina (Moody's 2015) y en particular la inestabilidad política, las protestas ciudadanas y los escándalos de corrupción en Brasil han coadyuvado a que la corrida especulativa en contra del real brasileño sea mayúscula.

Se observa claramente que el periodo de devaluación monetaria más agudo inició en septiembre de 2014, justo cuando la bolsa de valores de Sao Paulo presentó una clara tendencia a la baja, hasta llegar a un punto mínimo en enero de 2015, posteriormente se estancó y presentó una leve recuperación entre marzo y mayo de 2015, a partir de allí ha tenido un comportamiento en caída libre, a tal grado que la Bolsa Mexicana de Valores ha llegado a superar a la brasileña, siendo que históricamente Brasil cuenta con un mercado financiero más desarrollado que el mexicano, una de las consecuencias de este comportamiento lo refleja la devaluación del real en 50% en la primera mitad de 2015.

La devaluación acumulada de 86% pareciera que augura una gran conflictividad en Brasil, sin embargo, el país cuenta con la estructura productiva más solida de Latinoamérica, cuenta con un mejor equilibrio de sus exportaciones entre materias primas y bienes manufacturados (9 de sus exportaciones se componen de materias primas, mientras que 6 son manufacturas), cuenta con mercados de exportación muy diversificados a diferencia de México (China, Estados Unidos, Argentina, CEE y Japón entre otros).

Por lo tanto, la importancia de su mercado interno en la composición del PIB es mucho mayor que el mercado mundial, alrededor del 75% es mercado interno y los niveles de pobreza han bajado considerablemente fortaleciendo aún más a su mercado interno. Sin embargo, la productividad se mantiene estancada (al igual que en las demás economías latinoamericanas), por ejemplo el brasileño promedio cursa 7.5 años de escuela, mientras que en países como Corea es del doble (Universia Knowledge Wharton Pensylvania 2014), aunado a lo anterior, la inversión se ha estancado en 18% del PIB lo que ha generado una falta de mejora en su infraestructura.

Como se observa la estructura productiva de Brasil es la más sólida de Latinoamérica pero no escapa a los problemas de atraso en infraestructura y productividad lo que vuelve vulnerable a la economía, pero quizás el problema más agudo lo constituye la coyuntura política en la que se encuentra, los escándalos de corrupción en Petrobras y la presión de la clase empresarial hacia una política económica más favorable para ellos y que vele menos por la redistribución del ingreso se conjuntan en un segundo periodo presidencial de Rousseff muy complicado y expuesto al escrutinio internacional ante las justas deportivas mundiales de 2014 y 2016. Por ello se prevé una crisis de liderazgo en la economía brasileña en la que los escenarios son inciertos, podría recomponer su popularidad el gobierno y capitalizar sus avances industriales y de fortalecimiento en el mercado interno pasando hacia una nueva fase de incremento de la productividad y de la inversión aún a costa de un crecimiento del PIB modesto en el corto plazo; o es posible que veamos una transformación de la economía hacia elevar las ganancias en el corto plazo mediante controles salariales e inflacionarios, mayores ventajas para el capital financiero internacional pero generando una mayor vulnerabilidad económica en el mediano y largo plazo.

2.3 Colombia

Colombia ha sufrido una devaluación de su moneda del orden de 35%. El peso colombiano se había mantenido estable entre 2011 y el primer semestre de 2014, pero a partir de agosto de ese año, pasó de 1,800 pesos colombianos por dólar a 2,500, es decir la devaluación se ha concentrado en el periodo de mayor volatilidad financiera segundo semestre de 2014 y primer semestre de 2015.

La perspectiva para Colombia es complicada en lo económico porque sus principales productos de exportación son: el petróleo (sexto productor de América), el carbón, las esmeraldas, el níquel, las flores, el plátano y el café (tercer productor mundial CIA 2015). Es decir, básicamente materias primas, por ello, ante una caída en la demanda mundial, los precios de las materias primas producidas por Colombia han bajado y con ello sus ingresos por exportación. Por lo que el panorama económico se observa adverso dado el bajo precio de las materias primas en el mercado mundial. Además Colombia depende mucho de su comercio exterior, el 37.5% de su PIB proviene de sus importaciones y exportaciones (el segundo de la región sólo detrás de México), por lo que ante un deterioro de los términos de intercambio en el mer-

cado mundial, sus motores endógeno no se observan tan sólidos como el caso brasileño o el argentino.

Los principales destinos de sus exportaciones son Estados Unidos 26%, China 11% y Panamá 7%, por lo que ante un posible crecimiento menor de las economías estadounidense y china, el mercado de sus exportaciones se verá severamente golpeado.

Sin embargo, la caída de los ingresos por exportaciones no ha impactado a sus reservas internacionales, entre 2011 y el primer semestre de 2015 sus reservas han crecido en 63%, lo que plantea la poca vinculación entre la devaluación de su moneda y una pérdida de reservas internacionales. Por otro lado se observa la poca injerencia de su Banco Central para mantener el tipo de cambio, en todo caso el margen de maniobra para defender el peso colombiano es amplio al tener un importante incremento en las reservas internacionales (ver cuadro 1).

De manera similar con Brasil la devaluación de la moneda colombiana tiene una explicación por la exposición de su economía a la alta volatilidad de los mercados financieros internacionales, la suma de elementos diversos como la caída del precio internacional del petróleo (su principal producto de exportación), la consecuente caída de la Inversión Extranjera Directa (IED), porque la mayoría de ésta se dirige al sector petrolero, el incremento de la deuda pública y del déficit de cuenta corriente (30% del PIB), el incremento del riesgo país por la inseguridad por el problema con las FARC y sobre todo el entrono internacional de alta volatilidad y aversión al riesgo, han generado una fuerte corrida especulativa en contra del peso colombiano.

La estructura productiva de Colombia no parece tan sólida como la brasileña, la principal industria manufacturera es la textil y la química, por lo que ante el entorno recesivo de la demanda mundial, los motores endógenos de Colombia no se muestran sólidos para sacar a la economía adelante, por lo que un incremento en el precio internacional de las materias primas resulta central para el desempeño de la economía.

En lo político, a diferencia de Brasil y México, el Presidente Juan Manuel Santos (proveniente de la oligarquía empresarial) goza de un alto grado de legitimidad, por lo que pudiera tener apoyo para aplicar medidas audaces ante un posible escenario de emergencia económica.

2.4 México

El caso mexicano es totalmente distinto al de las demás naciones latinoamericanas, observando las cifras del comercio exterior podríamos concluir que es la economía más sólida de América Latina, porque cuenta, por mucho, con la mayor diversificación en sus exportaciones, siendo sus principales productos: el petróleo crudo, los automóviles, las autopartes, partes y accesorios de tractores, computadoras, televisores, teléfonos, cables coaxiales y minerales (carbón, plata, oro y piedras preciosas). Es decir pareciera que la industria manufacturera en México es sólida y muy diversificada, sin embargo, si analizamos con detalle encontramos que la mayor parte de la manufactura que se exporta, e incluso que se produce es por la industria maquiladora, es decir en México se produce en realidad escaso valor agregado, las empresas, la tecnología y las ganancias son extranjeras generando limitadas cadenas de valor y propiciando un importante grado de dependencia hacia la economía de Estados Unidos. Por lo tanto las exportaciones que sí dependen de los encadenamientos de valor mexicanos son: el petróleo y la minería. Por ello ante la caída de los precios internacionales de las materias primas, la economía mexicana está sufriendo porque sigue siendo altamente dependiente del petróleo aunque a simple vista pareciera que no.

Prueba de ello son dos importantes anuncios: el Banco Central (Banxico) recortó su expectativa de crecimiento a un margen entre 1.7 y 2.5% para este año; y la Secretaría de Hacienda anunció un fuerte programa de recorte en el gasto público por la caída de los ingresos petroleros.

En este tenor la perspectiva de los ingresos por exportaciones es sombría para México, el 80% de sus exportaciones se dirigen a Estados Unidos y en realidad son producto de la industria maquiladora en su mayoría, lo que implica que la sincronización del ciclo económico entre México y Estados Unidos es muy profundo, si la empresa estadounidense detiene sus inversiones, entonces la industria maquiladora en México se detiene y con ello una buena parte de la actividad económica y de las exportaciones. Un dato resulta muy representativo de la fragilidad de la estructura productiva en México: el 66.4% de su PIB proviene de su comercio exterior, y de ese 66%, las exportaciones hacia Estados Unidos representan el 80% y las importaciones procedentes de Estados Unidos representan el 50% (Comtrade 2015).

Ante la situación económica incierta en Estados Unidos, los efectos económicos sobre México de una nueva recesión pueden ser mayúsculos.

En este sentido la devaluación del peso mexicano de 28% entre enero de 2011 y junio de 2015 es el resultado de la debilidad estructural de la economía

mexicana, del grado de dependencia hacia la economía de Estados Unidos, la cual se encuentra en recesión, de la caída de los ingresos por exportaciones y de la corrida especulativa en contra del peso. El margen de maniobra del Banxico para defender a la moneda mexicana aún es amplio entre enero de 2011 y junio de 2015 las reservas internacionales han crecido en 109%, este dato se explica en gran medida por el diferencial de tasas de interés entre México y Estados Unidos, mientras en este último país es de cerca de 0% en México es de alrededor de 3%, lo que genera importantes entradas de capital financiero en México aunque se encarezca el costo de las inversiones y la economía nacional no crezca.

Como se observa el gobierno mexicano está firmemente encadenado al accionar de la economía estadounidense y no parece intentar cambiar, la legitimidad del presidente es muy baja, y se ha acentuado a partir de la desaparición de los estudiantes en el estado de Guerrero, pero aún le restan 3 años a su periodo presidencial, por lo que no se observa en el horizonte vientos de cambio en la política económica de México, más bien la apuesta continúa en una mejora en la economía estadounidense que genere derramas sobre México. Pero aún esta apuesta parece riesgosa si consideramos la devaluación de 28% del peso mexicano provocado por la inestabilidad que genera la probabilidad de incremento en la tasa de interés de Estados Unidos. Si la economía estadounidense repunta, no habrá razones para mantener la tasa de interés en 0%, por lo que si bien ante un mejoramiento de la economía estadounidense el sector exportador mexicano podría mejorar, la moneda mexicana podría devaluarse aún más por efecto de la disminución en el diferencial de tasas de interés entre México y Estados Unidos. Este proceso afectaría en gran medida al ya muy golpeado mercado interno, generando un incremento en la inflación en México dado el alto contenido de las importaciones en el ciclo de reproducción económica mexicano.

Pero es posible también otro escenario, que la inestabilidad financiera descrita en la primera parte de este texto termine por generar una nueva caída del sector financiero de Estados Unidos, lo que seguramente arrastraría hacia abajo aún más a la economía mexicana por los canales ya descritos (caída de la demanda de nuestras exportaciones, caída en la IED, caída en la industria maquiladora y en las remesas). Obligando al nuevo gobierno en 2018 a replantear la estructura de la acumulación en México volteando hacia la diversificación del comercio internacional (tarea nada sencilla) y hacia el fortalecimiento del mercado interno, para tal efecto el grado de legitimidad del siguiente presidente es crucial para poder emprender cambios tan audaces pero necesarios.

A continuación se agrupan los principales rubros de los cuatro países seleccionados en un cuadro resumen.

Cuadro 1 Resumen de indicadores cambiarios y de comercio exterior de países seleccionados 2014.									
	Argentina	Brasil	Colombia	México					
Comercio Extrior % PIB (2014)	29.50%	25.80%	37.50%	66.40%					
Principales productos de exportación	Soya y sus derivados, automóviles, maíz, oro, petróleo	Minerales de hierro, Soya y sus derivados, petró- leo, azúcar, carne de pollo, café y carne de bovino	Petróleo, carbón, café, oro, flores y plátanos	Petróleo crudo, automoviles, autopartes, partes y accesorios de tractores, compu- tadoras, televi- sores, teléfonos, cables coaxiales y minerales (car- bón, palta, oro y piedras preciosas)					
Principales productos de importación	gas, petróleo, automóviles, autopartes, apa- rartos eléctricos, medicamentos, helicópteros, aviones y máqui- nas automáticas	Petróleo, gas, automóviles, au- topartes, aparatos eléctricos y cir- cuitos integrados	Petróleo, motores de autos, compu- tadoras, aviones, aparatos eléctricos y medicamentos	Patróleo, auto- partes, partes de tractores, circuítos integrados, microestructuras eléctricas, maqui- naria, teléfonos y gas					
Destino de las exportaciones	Brasil 20%; China 7%, Estados Uni- dos 6%, Chile 4% y Venezuela 3%	China 18%; Estados Unidos 12%; Argentina 6%, Holanda 6% y Japón 3%	Estados Unidos 26%; China 11%; Panamá 7%, Espa- ña 6% e India 5%	Estados Unidos 80%, Canadá 3%, China 2%, España 2% y Brasil 1%					
Origen de sus importaciones	Brasil 22%; China 16%, Estados Unidos 14%, Alemania 5% y Bolivia 4%	China 16%; Estados Unidos 15%; Argentina 6%; Alemania 6% y Nigeria 4%	Estados Unidos 29%; China 18%; México 8%; Alemania 4% y Brasil 4%	Estados Unidos 49%; China 17%; Japón 4%; Corea del Sur 3% y Alemania 3%					
Reservas internacionales ene 11-jun 15 (variación)	-22%	27%	63%	109%					
Devaluación del Tipo de Cambio ene 11-jun 15	129%	86%	35%	28%					

Fuente: World Bank, Comtrade, IMF, Bancos Centrales de Argentina, Colombia, Brasil y México.

Conclusiones

Los escenarios a futuro que se observan en la economía mundial son de un proceso irreversible de cambios en el ámbito monetario y financiero que reflejan las transformaciones en le hegemonía mundial (Dabat y Leal 2013). Con una economía estadounidense tambaleante y la falta de un nuevo país que tome la batuta de la hegemonía. Esta falta de clara hegemonía mundial se traduce en un desorden monetario y financiero a nivel mundial que genera alta volatilidad en los mercados de bonos.

Para enfrentar esta situación Estados Unidos ha bajado la tasa de interés de los bonos del tesoro provocando un incremento de la liquidez mundial nunca antes vista, lo que contribuye aún más con la inestabilidad financiera.

En la economía real, el ciclo ascendente en el precio de las commodities ha llegado a su fin, por lo que el precio del petróleo y de otras materias primas se ha derrumbado, este proceso ha beneficiado a la economía mundial en su conjunto porque dada la enorme liquidez mundial, no estamos sufriendo de alta inflación como en los años setenta, sin embargo, para las economías exportadoras de commodities como es el caso de los cuatro países seleccionados resulta en un grave deterioro de sus términos de intercambio.

La carencia de un escenario de altos ingresos por exportaciones, más la inestabilidad financiera y la falta de un núcleo endógeno de acumulación basado en alta productividad ha arrastrado a los cuatro países seleccionados a un deterioro de su economía y a niveles importantes de devaluación de sus monedas nacionales.

En el análisis detallado de los cuatro países de la región observamos la clara falta de vinculación de México con el resto de países de América Latina. Brasil, Argentina y Colombia (en menor medida) se encuentran más integrados con el cono sur, pero también con Europa y con China.

La estructura económica más sólida de los cuatro países es la de Brasil. Cuenta con una industria manufacturera más sólida e independiente, pero se encuentra en una coyuntura mundial muy compleja que su salida dependerá en mucho del precio internacional de las commodities, pero también de la estabilidad política que pueda lograr en el corto plazo. En el caso de Argentina se observa un entorno político complicado, pero menos adverso que en Brasil con una estructura económica menos fuerte que la brasileña, pero con un momento económico más favorable: ingresos importantes por la exportación de soya y transición hacia un más sólido mercado interno. Colombia cuenta con una importante inestabilidad por conflictos añejos con la guerrilla

y el narcotráfico, la estructura económica más débil de los países seleccionados, (medido a partir de su industria manufacturera y su mercado interno). Depende mucho más que los demás países del precio de las commodities, por lo que de no emprender ajustes importantes en su economía será presa de la inestabilidad financiera mundial que no tiene visos de fin.

Por su parte México cuenta con una estructura productiva muy compleja en el que el mercado interno es débil por la alta desigualdad del ingreso (Esquivel 2015), una industria manufacturera muy golpeada por la indiscriminada apertura comercial, una participación muy grande de la economía informal, entre otros rubros del narcotráfico (lo que hace más difícil el análisis), una dependencia mayúscula hacia la economía estadounidense (la más grande de la región), un muy pobre nivel de legitimidad de su gobernante y una élite empresarial muy ligada al sector externo. Este conjunto de elementos convierte a México en la nación con menos probabilidades de emprender cambios drásticos en su economía en el corto plazo. Es el país más expuesto al comportamiento de la economía estadounidense, pero con una gran paradoja si Estados Unidos se recupera e incrementa la tasa de interés, México se verá la disyuntiva de sufrir una mayor devaluación de su moneda, o incrementar la tasa de interés y con ello golpear aún más a la inversión productiva doméstica y al mercado interno. Pareciera que sólo un drástico cambio en la correlación de fuerzas políticas en el país podría llevar a México a emprender vías de acumulación más autónomas.

Bibliografía

Banco Central de Colombia (2015) Sitio web: http://www.banrep.gov.co/es/-esta-disticas, consultado el 11 de septiembre de 2015.

Banco Central de la República Argentina (2015) sitio web: http://www.bcra.gov. ar/Estadisticas/estser030100.asp, consultado el 3 de junio de 2015.

Banco Central Do Brasil (2015) sitio web: http://www.bcb.gov.br/?serietemp, consultado el 19 de junio de 2015.

Banxico (2015) sitio web: http://www.bancodemexico.gob.mx/estadisticas/index. html, consultado el 10 de agosto de 2015.

Barr Colin (2015) "El mercado de bonos es más grande y frágil", The Wal Street Journal Americas, Estados Unidos, 22 de septiembre de 2015.

Board of Governors of the Federal Reserve System (2015), United States of America sitio web: http://www.federalreserve.gov/econresdata/default.htm, consultado el 2/10/2015.

- Bureau of Economic Analysis (2015), sitio web: http://www.bea.gov/itable/index. cfm, consultado el 30/09/2015.
- Cherney Mike (2015) "Los bonos corporativos alertan sobre la economía de EE.UU." The Wall Street Journal Americas, Estados Unidos, 22 de septiembre de 2015.
- CIA (2015) World Fact Book, sitio web: https://www.cia.gov/, consultado el 7/09/2015.
- Comtrade (2015) sitio web: http://comtrade.un.org/data/, consultado el 23/09/2015.
- Dabat, Alejandro y Leal Paulo (2013) "Declinación de Estados Unidos: contexto histórico mundial", Problemas del Desarrollo, 44, Número 174, IIEC UNAM.
- Esquivel, Gerardo (2015) "Desigualdad Extrema en México", Oxfam, México.
- IMF (2015) sitio web: http://www.imf.org/data, consultado el 1 de octubre de 2015.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INDEC (2015) Ministerio de Economía y Finanzas Públicas República argentina.
- Leal Paulo (2015) La estructura económica como determinante de la relación Estados Unidos México, (1940-2013), Tesis doctoral en economía, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.
- Lyons John y Kiernan Paul (2015) "How Brazil's China-Driven Commodities Boom Went Bust", The Wall Street Journal, 27 de agosto de 2015.
- Moody's Investor's Service (2015) "Cae emisión de bonos corporativos en América Latina", sitio web https://www.moodys.com/Pages/atc002.aspx, consultado el 30 de abril de 2015.
- Universia Knowledge Wharton Pensylvania (2014) "Brasil ante el reto de aumentar la productividad", sitio web: https://www.knowledgeatwharton.com.es/, consultado 20 de septiembre de 2015.
- World Bank (2015) http://data.worldbank.org/. Consultado 3 de junio de 2015.

Sociedades posneoliberales en América Latina y persistencia del extractivismo

Postneoliberal Societies in Latin America and the Persistence of Extractivism

Resumen

Jaime Ornelas Delgado*

Abstract

Los gobiernos progresistas de Latinoamérica no han logrado desprenderse del extractivismo; pero de ahí no puede concluirse que nada hayan hecho para frenar la depredación provocada por el capitalismo neoliberal; por el contrario, el uso del excedente económico o de la renta petrolera por parte de esos gobiernos para mejorar las condiciones de vida de la población y transformar la estructura productiva de sus países, marca una enorme diferencia con el neoliberalismo.

El reconocimiento de este esfuerzo, no significa caer en la ilusión de creer que los gobiernos progresistas de la región han logrado modificar los patrones de producción y consumo capitalistas, la realidad es que aún dependen del extractivismo para elevar la producción y el consumo; pero sobre todo, no se puede decir que el cambio de finalidad política del extractivismo, haya resuelto los impactos sociales y ambientales provocados, por ejemplo, por la minería a cielo abierto o los monocultivos transgénicos.

Palabras clave:

- Economía política del capitalismo
- América latina y el caribe
- Medición del crecimiento económico

Latin american progressive governments have not been succeful in giving up extractivism. Although, it cannot be said that nothing has been made to stop the depredation carry out by neoliberal capitalism. On the contrary, the use of the economic exceeds and the oil profits to improve living standards in the population and to transform the productive infrastructure in those countries represents a real difference from neoliberal approaches. The acknowlege of this effort, does not mean to believe that progressive governments in Latin American have been successful in changing capitalism production and consumption patterns. Indeed, those governments are extractivism dependent in order to increase production and consumption. Over all, it cannot be said that the change of extractivism political orientation has solved the social and environmental consequences of, for example, open air mining or genetically modified organism.

Keywords:

- Political Economy of Capitalism
- Latin America; Caribbean
- Measurement of Economic Growth

JEL: P16, N36, O47

Introducción

Los nocivos efectos de la crisis se prolongan desde su inicio en el otoño de 2007, hasta este momento con impactos diferenciados en el mundo y sin tenerse a la vista salidas viables a los problemas del proceso de acumulación a nivel planetario.

La profundidad, los impactos múltiples y una prolongada duración de la crisis, entre otras cosas, han fortalecido la certeza de la capacidad de la mo-

^{*} Investigador Nacional Nivel 2. Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES) de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

dalidad neoliberal del capitalismo¹ para forjar un futuro donde se superen los ancestrales problemas sociales agravados por la propia crisis; en consecuencia, los pueblos latinoamericanos, coincidiendo con el final del siglo xx y el inicio del xxi, han iniciado la búsqueda de opciones a las economías basadas en el mercado autorregulado y la entrega de la riqueza social al capital privado; la privatización de los bienes públicos que satisfacen necesidades universales; la apropiación y devastación de la naturaleza; así como la destrucción del sistema de seguridad social, la apertura indiscriminada comercial y financiera, la flexibilidad laboral y el deterioro de las condiciones de trabajo, a los cuales en Latinoamérica se añade un proceso de reprimarización de la actividad económica debido a la persistencia e importancia que adquiere en ellos el modelo extractivista, que termina por fortalecer la condición dependiente de esas economías y perpetúa la división internacional del trabajo que los condena a mantenerse como proveedores de materias primas y alimentos del capitalismo desarrollado.

Actualmente, en Latinoamérica la construcción de las sociedades posneoliberales se lleva a cabo por dos vías: los "desarrollos alternativos" y las "alternativas al desarrollo":

El primer caso sirve para las distintas opciones de rectificación, reparación o modificación del desarrollo contemporáneo, donde se aceptan sus bases conceptuales, tales como el crecimiento perpetuo o la apropiación de la Naturaleza, y la discusión se enfoca en la instrumentalización de ese proceso; en cambio, las "alternativas al desarrollo" apuntan a generar otros marcos conceptuales y otra organización económica. Es explorar otros ordenamientos sociales, económicos y políticos de lo que veníamos llamando desarrollo (Gudynas, 2011: 42).

Los países que siguen la primera vía, se mantiene en los límites del desarrollo capitalista (y de las políticas económicas diseñadas para impulsarlo), concebido como un proceso permanente, ascendente e ilimitado guiado por el Estado para incrementar la producción de mercancías, concepción consecuente con una visión que identifica el bienestar humano "con la acumulación de objetos materiales" (Lander, 2013: 28), es decir, entendiendo el bienestar como la magnitud del valor de los bienes poseídos –siempre comparada con el valor

¹ Siendo el *formación económica-social* la expresión histórica concreta de un modo de producción, la *modalidad* supone una diferenciación dentro de la propia formación económica–social. Dicha diferenciación se define por las peculiaridades adquiridas por la modalidad, sin que se modifiquen sus características esenciales de la formación. En consecuencia el neoliberalismo es la modalidad actual de la formación económica–social capitalista.

de los bienes que poseen los *otros*— o por la capacidad económica —mayor o menor que la de otros— para adquirir las mercancías requeridas para satisfacer sus necesidades reales o imaginadas; en cambio, la segunda vía rechaza el marco conceptual del desarrollo y explora alternativas al capitalismo donde la sociedad viva en armonía con la naturaleza, porque se reconoce parte de ella, o donde el bienestar no se mida por lo que otros carecen en comparación con lo que otros tienen y la actividad económica se oriente a satisfacer las necesidades reales de la población y deje de producirse únicamente aquello que deje ganancia.

Ambas vías tienen en común dos cuestiones: i) el esfuerzo por superar el neoliberalismo y ii) ser sociedades con *gobiernos progresistas*, llevados al poder político por movimientos sociales pluriclasistas que, sin renunciar a seguir siendo movimiento, decidieron participar en procesos electorales –rigurosamente controlados por el sistema procedimental de la democracia representativa–, presentando candidatos y programas de gobierno antineoliberales que lograron atraer a los votantes que dieron triunfos contundentes a las candidaturas surgidas del movimiento social.

En países como Brasil o Argentina e incluso Uruguay, se ha iniciado la construcción de sociedades posneoliberales diseñando políticas alternativas de desarrollo, es decir, sociedades que sin abandonar el capitalismo recuperan el papel regulador del Estado para llevar a cabo políticas económicas dirigidas a la modernización y el crecimiento con miras a la ampliación de la base exportadora de la economía; paralelamente, se impulsan diversas acciones orientadas a mejorar la distribución del ingreso, junto con otras políticas instrumentales —que en ocasiones devienen asistencialistas— encaminadas a reducir la pobreza, sin alterar las causas estructurales que la generan.

Este tipo de sociedades corren siempre el riesgo de terminar siendo otra modalidad del capitalismo, modalidad que por sus características se ha dado en llamar neodesarrollista, postura ya conocida en América Latina donde en sus diferentes versiones ha sostenido "que los problemas económicos y sociales que aquejaban a la formación social latinoamericana se debían a una insuficiencia de su desarrollo capitalista y que la aceleración de éste bastaría para hacerlos desaparecer" (Marini, 1977: 57). En consecuencia, el esfuerzo gubernamental se dirige a crear las condiciones generales del desarrollo capitalista y la modernización de la estructura económica, con tímidas reformas para redistribuir el ingreso y políticas poco eficaces para reducir la desigualdad social y regional.

La otra vía, se orienta a la construcción de sociedades *alternativas al desa*rrollo, es decir, al capitalismo. Se trata de sociedades sostenidas en el creciente protagonismo del movimiento social y edificadas sobre un modo de producción y consumo distinto al capitalista, lo cual supone también la crítica radical al desarrollo.

Este esfuerzo no sólo ha sido práctico en el sentido de las acciones emprendidas para construir una nueva estructura productiva y de consumo, sino que también la nueva sociedad se está construyendo teóricamente, lo que ha dado lugar a la intensa discusión de categorías como el buen vivir, vivir bien, el Socialismo del Siglo XXI o innovadoras propuestas severamente críticas del capitalismo, como reconocer los derechos de la naturaleza y otras surgidas no sólo del rechazo al colonialismo y al eurocentrismo, sino también a la explotación del trabajo, la propiedad privada y a la insustentabilidad de la producción y el consumo capitalistas, el rechazo a la ideología discriminatoria y excluyente o a los valores de mercachifles burgueses y otras categorías que lo sustentan, críticas hechas en abierto rechazo a las concepciones tradicionales del desarrollo basadas en la supuesta superioridad de la cultura occidental y del capitalismo como forma de vida y de producción.

Un elemento común a las dos vías mencionadas, es el hecho de que los encuentros y desencuentros entre los protagonistas en la construcción de las sociedades posneoliberales, radican en la temática ambiental, convertida hoy en uno de los ámbitos de mayor preocupación, pues lleva implícita una nueva posición respecto de la naturaleza, a la que incluso en países, como Ecuador y Bolivia, se le reconocen derechos. Es así que hoy, cualquier discusión sobre el desarrollo o la construcción de las sociedades poscapitalistas, esté profundamente marcada por las preocupaciones ambientales y en la protección de los derechos de la naturaleza encuentren sus límites cualquier solución propuesta.

Persistencia del extractivismo

La estrecha vinculación entre la crítica al desarrollo y la temática ambiental, ha tenido como aspecto relevante el papel y peso de la actividad extractivista en la economía, actividad que no sólo comprende la minería y los hidrocarburos, pues incluye también la agricultura, la explotación forestal y la pesca orientadas a la exportación: "Sería un error, comenta Alberto Acosta, asumir que el extractivismo existe solo cuando se extraen recursos naturales o hidrocarburíferos. Hay muchas experiencias de prácticas igualmente extractivistas en la explotación de madera o en la agricultura de monocultivo" (Acosta, 2011: 85, n. 4).

Siguiendo a Eduardo Gudynas, el extractivismo se refiere a la actividad económica que, bajo prácticas intensivas, remueve grandes volúmenes de recursos naturales que sin ser procesados (o serlo limitadamente) en su mayor parte son apropiados para ser exportados como alimentos o materias primas a los mercados globales (Gudynas, 2013: 1). En otras palabras, el extractivismo es la modalidad de crecimiento económico basada en la apropiación de la naturaleza, en un entramado productivo escasamente diversificado y dependiente de su inserción internacional como proveedor de materias primas y alimentos requeridos en las economías centrales.

El extractivismo es, en realidad, una ancestral modalidad de acumulación iniciada al momento de la colonización de lo que hoy es América Latina y la estructuración de la economía mundial bajo el orden colonial capitalista:²

Esta modalidad de acumulación extractivista estuvo determinada desde entonces por las demandas de los centros metropolitanos del capitalismo naciente. Unas regiones fueron especializadas en la extracción y producción de materias primas, es decir de bienes primarios, mientras que otras asumieron el papel de productoras de manufacturas. Las primeras exportan Naturaleza, las segundas la importan (Acosta, 2011: 85).

De hecho, uno de los rasgos característicos del desarrollo capitalista en América Latina, ha sido el extractivismo, aún más, "con América (Latina) el capitalismo se hace mundial, euro centrado y la colonialidad y la modernidad se instalan asociadas como los ejes constitutivos de su específico patrón de poder, hasta hoy" (Quijano, 2000: 342).

De esta manera, las causas de la persistencia del extractivismo en las economías latinoamericanas pueden encontrase en la importancia de ese patrón de acumulación adquirida desde la colonización europea, importancia que actualmente se refleja en el valor y volumen total de las exportaciones de los países de la región, al grado que en algunos de ellos las actividades extractivas son la mayor fuente de recursos del exterior ya sea para financiar las importa-

² De acuerdo con Alberto Acosta, la colonización y la colonialidad son categorías distintas: "Colonialidad es un concepto diferente de, aunque vinculado a, Colonialismo. Este último se refiere estrictamente a una estructura de dominación/explotación donde el control de la autoridad política, de los recursos de producción y del trabajo de una población determinada lo detenta otra de diferente identidad y cuyas sedes centrales están además en otra jurisdicción territorial. Pero no siempre, ni necesariamente, implica relaciones racistas de poder. El Colonialismo es obviamente más antiguo, en tanto que la Colonialidad ha probado ser, en los últimos 500 años, más profunda y duradera que el Colonialismo. Pero sin duda fue engendrada dentro de éste y, más aún, sin él no habría podido ser impuesta en la intersubjetividad del mundo de modo tan enraizado y prolongado" (Quijano, 2000, 342, n. 1).

ciones o el gasto público, sin olvidar que en aquellos países donde prevalece la economía neoliberal son la fuente de renta más importante para el capital privado nacional y extranjero.

Las actividades extractivas, sin duda, generan diversos impactos sociales y ambientales cuya magnitud termina por limitar su posible aporte al desarrollo o a la construcción de una sociedad no capitalista, dado el elevado costo de los daños ambientales provocados por su persistencia en el conjunto de la economía:

En los mayores ingresos que supuestamente podrían percibir nuestras economías no se contabiliza la pérdida de biodiversidad, el deterioro de ecosistemas y de los servicios y funciones ambientales que prestan, la eventual desestructuración de culturas ancestrales, ni los recursos económicos que será necesario destinar para descontaminar el agua y la tierra. En la medida en que no se ha realizado un balance objetivo que de cuenta de los activos y pasivos que provocarán las nuevas explotaciones extractivas, la afirmación sobre mayores ingresos debe al menos relativizarse (Moncada, 2102: 2).

Estas críticas y muchas otras más, forman parte de las consideraciones imprescindibles al reflexionar y debatir sobre el rumbo que habrán de seguir nuestros países.

Movimiento social y extractivismo

El movimiento social que ha impulsado los cambios recientes en América Latina, se ha planteado la necesidad de una estrategia que permita superar el extractivismo depredador. A pesar de ello, se mantiene la modalidad extractivista a la que, con el calificativo de "progresista", parece atribuírsele una diferencia fundamental con la vieja modalidad *extractivista* que definió, fortaleció y profundizó la dependencia y hoy sostiene a la colonialidad.

Dicha diferencia radica en el hecho de que mientras los gobiernos neoliberales entregan los recursos naturales al capital, los gobiernos progresistas procuran una mayor legitimidad con el impulso a la redistribución de la renta de los hidrocarburos y los excedentes generados por las actividades extractivas para ampliar el gasto social, con lo que se mejoran las condiciones de existencia de la población.

Pero como el deterioro ambiental y la destrucción de la naturaleza no conocen de derechas y de izquierdas, la actividad extractiva provoca impactos ambientales negativos sin importar que las toleren o las emprendan gobiernos progresistas o reaccionarios. Aunque conviene decirlo, los gobiernos progre-

sistas tienen como política explícita la recuperación de los recursos naturales en manos de empresas privadas y mantener un creciente respeto a la naturaleza, situación ajena a la actitud del capital.

El caso es que en Chile, los gobiernos de la Concertación que sucedieron a la dictadura, mantuvieron la estructura básica del sector minero y alentaron su ampliación a partir de estimular la inversión privada que, hoy, mantiene a los productos mineros, especialmente al cobre, como los principales productos de exportación que representaron 61% de las ventas totales chilenas al exterior (Gudynas, 2010: 13).

Por su parte, durante el gobierno de Lula da Silva en Brasil se convirtió en una potencia minera, política que ha continuado Dilma Rousseff. En efecto, en 2003, al comienzo de los gobiernos del PT, "la producción de cobre fue de 264 millones de toneladas y creció a 370 millones de toneladas en 2008" y en 2013 se triplico su producción. De esta manera, de acuerdo con datos proporcionados por la CEPAL, "las exportaciones provenientes de minas y canteras, que superaban los 6 mil millones de dólares en 2003, treparon a más de 21 mil millones de dólares en 2007" (Gudynas, 2010: 14).

Bajo los gobiernos progresistas de Lula y Dilma Rousseff, Brasil se ha convertido "en el más grande productor y exportador minero del continente. En este país se extrajeron más de 410 millones de toneladas de sus principales minerales en 2011, mientras que todas las demás naciones sudamericanas sumadas, se extrajeron poco más de 147 millones de toneladas" (Gudynas, 2013: 1). En este caso, los minerales principalmente exportados han sido el cobre, cinc, plomo, estaño, bauxita, carbón y hierro.

La explotación minera no está exenta de riesgos, los cuales aumentan con la minería a cielo abierto que implica la remoción de enormes cantidades de tierra por cada gramo de mineral extraído (en el caso del oro, la extracción de un kilogramo de este metal requiere remover 540 toneladas de materia), lo que se acompaña con el uso de procesos químicos altamente demandantes del agua: "Se calcula que, en el caso de la minería de metales, por cada tonelada de mineral crudo extraído se requieren entre 636 y 7 123 litros de agua y que para los minerales no metálicos, este requerimiento fluctúa entre 136 y 4 532 litros de agua por cada tonelada extraída" (Moncada, 2013: 4).

La utilización de elementos de alta nocividad, como el cianuro y el mercurio en la extracción mineral, llegan a contaminar en ocasiones de manera irreversible, los mantos freáticos y ocasionan graves daños a la salud humana y al ambiente que se manifiestan, principalmente, por el deterioro de la calidad de las aguas superficiales y subterráneas, el aire, los suelos, la vegetación y la fauna de los territorios donde se localiza la actividad minera.

La magnitud de la gravedad del daño, puede apreciarse si mencionamos lo que sucede en la región amazónica, ejemplo que se repite donde se asienta el extractivismo minero: "Más de un millón de personas en la región suramericana de la Amazonía padecen intoxicación por mercurio y otros residuos cancerígenos provenientes de la actividad minera, sin control y a expensas del ecosistema" (Mayoral, 2012: 21).

En Argentina, Brasil y Uruguay, se ha impulsado el "extractivismo agrícola", y con aliento incluso de los gobiernos progresistas, ha estado ocurriendo un cambio sustancial en la agricultura orientándola a monocultivos de exportación, sobre todo la soya: "Cultivo basado en variedades transgénicas, alto costo de maquinaria, herbicidas químicos, escaso o nulo procesamiento y exportación como *commodity* [...] Otro tanto sucede con los monocultivos forestales, que cubren amplias superficies y están volcados a elaborar pasta de celulosa" (Gudynas, 2010: 13).

El problema asociado al extractivismo agrícola, es la creciente utilización de territorio para producir *commoditys* con miras a la exportación, abandonándose la producción de alimentos para satisfacer las necesidades de la población; aún más, ese territorio, muchas veces es apropiado por empresa extranjeras legal o violentamente despojando a la población originaria o, a comunidades rurales. En un informe encargado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), publicado en mayo de 2009, se reconocía que: "El incremento de las compras masivas de terrenos en América Latina y otros continentes aumenta el riesgo de que los pobres se vean desposeídos o se les impida el acceso a la tierra y al agua", privatizadas a favor de empresas transnacionales. Así, en noviembre de 2007, "el conglomerado japonés Mitsui compró 100 mil hectáreas de tierras fértiles en Brasil –el equivalente a 2% de la superficie cultivada de Japón– para la producción de soya [demandada en el país asiático]. Las tierras están en Bahía, Minas Gerais y Maranhao" (Muresu, 2009: 20).

La magnitud de la producción de soya en Brasil, ha convertido a este país también en el líder del extractivismo agrícola:

Actualmente [Brasil] es el principal productor mundial de soya; en la zafra 2011–2012 superó los 66 millones de toneladas métricas (en nuestro continente le sigue Argentina con 40 millones de toneladas). Es también el primer exportador mundial y buena parte de lo que comercializa lo hace sin proce-

samiento. Este fenómeno va de la mano con un enorme aumento del área de cultivo, que ha superado los 24 millones de hectáreas (Gudynas, 2013: 3).

Lo significativo es que el impulso al extractivismo agrícola en Brasil, no sólo ha recibido la inyección de recursos del capital privado extranjero, sino también del gobierno. En los últimos tiempos el extractivismo agrícola:

Se ha beneficiado del más grande paquete de ayuda financiera estatal del continente (el llamado Plan Agrícola y Pecuario), que para los años 2011/2013, totalizó 115.2 miles de millones de reales destinados al crédito, lo que favorece directamente la expansión de la agroindustria exportadora en lugar de los pequeños agricultores (Gudynas, 2013: 4).

A su vez, en Argentina uno de los principales terrateniente del país resulta ser la empresa Benetton, propietaria de más de 900 mil hectáreas y, según la Federación Agraria de ese país, el 10% del territorio argentino está en manos extranjeras. En algunas provincias la hectárea puede llegar a costar 8 dólares, lo que ha permitido a "empresas chilenas, europeas, norteamericanas y de países como Malasia, aprovechar el bajo precio del suelo para comprar amplias extensiones de terreno a lo largo del país" (Maresu, 2009: 30).

Es evidente que la estrategia de producción extractivista -los grandes proyectos de minería, monocultivo agroindustrial o la construcción de gigantescas obras de infraestructura-, termina por generar conflictos sociales y políticos de diversa intensidad con las comunidades afectadas enfrentando a los gobiernos con la población, situación que sin duda pone en riesgo la construcción de la sociedad posneoliberal.

En Ecuador, el presidente Rafael Correa al impulsar la minería a cielo abierto enfrentó la oposición de diversos grupos originarios y sociales a la Ley de Minería (aprobada por un Congreso provisional el 12 de enero de 2009). Los opositores a esa ley advertían que, al declararse a la actividad minera de "utilidad pública", se estaba autorizando la expropiación de tierras en territorios indígenas con sólo alegar un supuesto bienestar colectivo, contra lo cual los grupos originarios se encontraban indefensos pues si decidían defender sus territorios la ley los convertía en delincuentes.

Por supuesto, en el distanciamiento del gobierno de Correa con esa parte de la población, jugaron un papel de primordial importancia los medios de comunicación que en todo momento alentaron la creación de un clima de violencia y enfrentamiento que promovía la derecha y le permitía fortalecer sus anhelos golpistas.

Actualmente, el área destinada en Ecuador para la explotación minera comprende 5.6 millones de hectáreas, equivalentes a 20% de la superficie total del país, incluidos parques nacionales y reservas naturales concesionadas desde la década de 1980 (Zibechi, 2009: 30).

De esta manera, el gobierno de Ecuador ha seguido impulsando, o por lo menos tolerando, la actividad extractiva que lo pone en el mismo rumbo de sus vecinos, particularmente de Perú donde los grupos indígenas opuestos a la explotación de petróleo en la selva y de la minería de cielo abierto en la región andina han sido violentamente reprimidos, lo cual ha enfrentado al gobierno de Ollanta Humalla con un amplio sector indígena.

Actualmente se calcula que 25 millones de hectáreas (casi una cuarta parte del país) están concesionadas a empresas mineras transnacionales que han hecho de Perú el primer productor de plata del mundo, tercero en estaño y zinc, cuarto de plomo y cobre, y quinto de oro. Y si bien los minerales representan 45% de las exportaciones, la actividad minera sólo aporta 4% de los ingresos del gobierno y ocupa 1% de la población económicamente activa (Zibechi, 2009: 30).

En Argentina se sabe del funcionamiento de aproximadamente 15 nuevos yacimientos de oro, plata y cobre que afectan a 13 provincias, en especial la deforestación y la contaminación de los mantos acuíferos son algunos de los graves problemas, aunque no los únicos, que enfrenta la población. En este país, bajo el gobierno de Néstor Kirchner y los dos de Cristina Fernández, se siguió el mismo camino de impulsar la minería, particularmente en la zona andina, incluyendo un megaproyecto (Pascua Lama) compartido con Chile, que apunta a ser el segundo productor de oro continental (Gudynas, 2010: 14). Pero Ecuador, Perú o Argentina no son la excepción, casos similares se presentan en todos los países de la región.

En realidad a los directamente afectados por este tipo de actividades depredadoras, les sobran los motivos para oponerse, pues por un lado tienen un grave impacto sobre el medio ambiente y la población y, por el otro, porque aunque los contratos de explotación suscritos entre el gobierno y las empresas (casi todas extranjeras) incluyen medidas de seguridad, se carece de los instrumentos necesarios y adecuados para vigilar y sancionar los incumplimientos y las violaciones a lo convenido.

Pero hay algo más, en el afán de incrementar la inversión y mostrar cifras de crecimiento de la economía, muchos gobiernos ofrecen a las compañías extranjeras todas las ventajas posibles sin considerar el impacto en el ambiente y la salud de la población, dando un tratamiento más que generoso a la repa-

triación de ganancias, facilitando el pago mínimo de impuestos y regalías y permitiendo pagar salarios reducidos a los trabajadores que cumplen jornadas extenuantes.

De esta manera, la política que permite y alienta explotar sin medida a los trabajadores y recursos como el petróleo, el gas, los minerales, la selva o la tierra, para producir materias primas y alimentos en favor de la planta industrial y el consumo de los países centrales, sin considerar las necesidades de la población de las naciones dependientes, resulta para el país -no para su elite criolla- un muy mal negocio.

Privilegiar el crecimiento económico, ha significado mantener el extractivismo como el primer recurso, sobre todo si en el ámbito internacional existe una creciente demanda de productos primarios y alimentos, acompañada de una continua elevación de sus precios. Ciertamente, en el corto plazo se logra el crecimiento pero finalmente la economía se hace sumamente dependiente de exportaciones primarias para crecer.

Consideraciones finales

Bajo los gobiernos progresistas de América Latina, se está generando un patrón de acumulación basado en el "extractivismo progresista", donde el uso del excedente o la renta petrolera se orienta a mejorar las condiciones de vida sociales y a transformar la estructura productiva. Lo que establece una enorme diferencia con el extractivismo neoliberal.

El reconocimiento del esfuerzo que construye sociedades distintas a la neoliberal, no permite caer en la ilusión de creer que los gobiernos progresistas de la región han logrado dejar de depender del patrón extractivista para alcanzar los propósitos de una acumulación independiente y superar el neoliberalismo; pero sobre todo, no se puede decir que el cambio de finalidad política del sector extractivista haya permitido resolver los impactos sociales y ambientales que provoca la minería a cielo abierto o los monocultivos transgénicos.

De mantenerse en Latinoamérica la estrategia de sostener el crecimiento basado en las actividades de extracción, el libre comercio y la forma de integración actual en la economía mundial, a nuestros países les espera un futuro poco halagüeño. En el mejor de los casos, podrán mantener cierta dinámica con productos "refugio" como el oro, bastante apetecido por los especuladores internacionales para asegurar sus ganancias en momentos de crisis. Pero como muestra la experiencia reciente, el extractivismo puede arrojar datos positivos en el corto plazo, pero rápidamente muestra sus múltiples debilidades, tanto como los riesgos que supone para economías como las nuestras fincar sus posibilidades de futuro en un modelo como éste, ya fracasado tantas veces en el pasado cercano y lejano de América Latina.

Referencias

- Acosta, Alberto (2011), "Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición", en Varios autores. *Mas allá del desarroll*o, Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Universidad Politécnica Salesiana/Fundación Rosa Luxemburg, Quito, Ecuador, pp. 81-118.
- Gudynas Eduardo (2013), "Brasil: el extractivista más grande del continente", Argenpress.info. Prensa argentina para todo el mundo, edición del 13 de mayo.
- Gudynas, Eduardo (2011), "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: una breve guía heterodoxa", en Varios autores. *Mas allá del desarrollo*, Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Universidad Politécnica Salesiana/Fundación Rosa Luxemburg, Quito, Ecuador, pp. 21-53.
- Gudynas, Eduardo (2010), "El nuevo extractivismo del siglo xxı", *Memoria. Revista de Política y Cultura*, número 242, mayo, pp. 12-17.
- Lander, Edgardo (2013), "Con el tiempo contado. Crisis civilizatoria, límites del planeta, asaltos a la democracia y pueblos en resistencia", en Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo *Alternativas al capitalismo/colonialismo del siglo xxi*, Fundación Rosa Luxemburg, Quito, Ecuador, pp. 27-62.
- Marini, Ruy Mauro (1977/173), *Dialéctica de la dependencia*, México, ERA, Serie Popular, número 22, 3ª edición.
- Mayoral, María Julia (2012), "Degradación en tierras amazónicas: conflictos en ascenso", en Varios autores, *Abya Yala. Una visión indígena*, Letras Urgentes, Prensa Latina, Agencia Informativa Latinoamericana, México.
- Muresu, Stefanía (2009), "Privatización de tierras fértiles", Memoria. Revista de Política y Cultura, número 237, agosto-septiembre, pp. 18-20.
- Moncada, Martha (2012), "Las falacias del neoextractivismo", en *América Latina en movimiento*. Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), 7 de julio de 2012.
- Quijano, Aníbal (2000), "Colonialidad del poder y clasificación social", en *Textos en homenaje a Immanuel Wallerstein*, Journal World–Systems Research, Volumen XI, número 2, Verano/Otoño, pp. 342–386 (http:/jwsr.ucr.edu/).
- Zibechi, Raúl (2009), "Ecuador: la lógica del desarrollo choca con los movimientos", *Memoria. Revista de Política y Cultura*, número 237, agosto-septiembre, pp. 27-30.

Ficrea y la frágil regulación

Raúl Carbajal Cortés*

El sistema financiero mexicano se ha visto sacudido, otra vez, por la falta de regulación, tal es el caso de la intervención de parte de las autoridades financieras a la empresa financiera Ficrea S.A. de C.V. Sociedad Financiera Popular, cuyo impacto se magnifica por el manejo de los montos de la sociedad y además por la afectación que han tenido sobre los inversionistas. Tal situación es el motivo de la presente nota: en la sección primera se se realiza un seguimiento de la problemática de la sociedad, su origen y gestación de sus operaciones; en la segunda se destaca cómo se desarrollaron las acciones que obligaron a su cierre, y, por último, se presentan las conclusiones.

La gestación de la problemática

La Sociedad Financiera Popular (Sofipo) es una entidad de microfinanzas, que trabaja a través de la autorización de la CNBV, las mismas están autorizadas para prestar servicios tanto a sus socios cómo a los inversionistas, en los términos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y cuyas actividades son: la de recibir depósitos, recibir préstamos y créditos de bancos, fideicomisos públicos y organismos internacionales, afores aseguradoras y afianzadoras, expedir y operar tarjetas de débito y tarjetas recargables, conceder préstamos o créditos, recibir o emitir órdenes de pago y transferencias, y la realización de compra venta de divisas. Actualmente operan 48 Sociedades Financieras Populares, sí descontamos a Ficrea que le fue revocado su autorización para operar cómo Sofipo.

Se menciona que Ficrea operaba con un esquema muy conocido en el ámbito financiero, el llamado esquema Ponzi que significa que el pago de los intereses por la inversión se obtienede las aportaciones de los nuevos inversionistas y no debido al flujo financiero de las inversiones, y con el aumento del número de inversionistas se cuenta con recursos para seguir pagando a los inversionistas ya integrados en el negocio, sin embargo la intervención gerencial que realizo el gobierno el 7 de noviembre de 2014, fue debido no a un colapso del esquema piramidal que construyó Ficrea, sino al cierre de la empresa financiera Sofipo por parte de las autoridades financieras.

Los argumentos utilizados por las autoridades financieras son la detección de irregularidades en materia financiera y operativa, en particular,

* Profesor de la Facultad de Economía, UNAM, y Coordinador de la Especialización en Historia Económica, del Posgrado de Economía, UNAM. raulc@economia.unam.mx

destaca que se realizaba por parte de Ficrea la transferencia de recursos hacia la sociedad anónima Ledman Trade S.A. de C.V., cuyos pagos de las amortizaciones de los créditos provenían de una cuenta de la misma sociedad Ledman, realizándose una triangulación no trasparente al tener ambas sociedades el mismo accionista. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNVB), identificó que el

98% de la cartera de crédito de Ficrea y se encauzaba a través de sociedad Ledman. Se indicó que Ficrea registró 5 mil 766 millones de pesos, con pasivos de 5 mil 729 millones de pesos, siendo los de la captación tradicional vía depósitos de inversionistas de 5 mil 628 millones de pesos; la sociedad registro a septiembre de 2014 a 6 mil 724 clientes acreditados, según el informe de la CNVB.

Cuadro ISociedades Financieras Populares

	Nún	nero de Clie	nte	Núm	ero de Sucu	rsales	"Activo Total (miles de pesos)"				
Nombre de la Sociedad	Sep 2013	Jun 2014	Sep 2014	Sep 2013	Jun 2014	Sep 2014	Sep 2013	Jun 2014	Sep	2014	
	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	%	
Total	2 758 867	2 931 494	2 996 926	1 031	1 092	1 099	22 948 013	27 265 017	29 654 522	100.00	
Libertad Servicios Financieros	1 646 925	1 739 876	1 775 074	154	156	155	9 947 884	10 015 833	10 241 686	34.54	
Ficrea *	5 381	10 793	13 014	24	33	37	2 060 212	4 820 522	6 387 765	21.54	
Akala	40 532	43 641	44 748	21	21	22	1 373 711	1 656 704	1 804 364	6.08	
Consejo de Asistencia al Microemprendedor (CAME)	324 805	312 205	326 030	218	222	221	1 585 082	1 722 624	1 787 972	6.03	
Administradora de Caja Bienestar	93 266	95 258	93 883	33	34	33	1 501 188	1 535 749	1 517 630	5.12	
Proyecto Coincidir	58 205	54 942	60 757	53	51	51	1 282 982	1 368 924	1 426 955	4.81	
Fincomún, Servicios Financieros Comunitarios	169 875	183 590	193 173	99	98	98	1 163 761	1 178 055	1 184 071	3.99	
Te Creemos	56 733	62 971	63 446	86	89	93	834 727	1 075 198	1 091 850	3.68	
Financiera Planfía	665	1 328	1 821	1	1	1	374 663	394 328	417 445	1.41	
Operadora de Recursos Reforma	32 598	36 453	38 252	13	13	13	302 470	343 133	357 608	1.21	
Opciones Empresariales del Noreste	11 630	12 301	12 674	28	30	30	238 594	306 561	345 755	1.17	
Alta Servicios Finan- cieros	21 911	49 944	52 287	100	126	124	167 387	333 570	308 956	1.04	
Financiera Tamazula	8 022	10 473	11 035	4	4	4	232 652	275 484	296 781	1.00	
Financiera Auxi	1 927	13 282	16 536	4	2	2	32 768	209 000	279 748	0.94	
Capital Activo	739	894	932	3	3	4	175 891	220 039	244 161	0.82	
Solución ASEA	74 880	78 709	80 605	34	34	34	214 137	236 015	239 857	0.81	

		nero de Clie			ero de Sucu		"Activo Total (miles de pesos)"			
Nombre de la Sociedad	Sep 2013	Jun 2014	Sep 2014	Sep 2013	Jun 2014	Sep 2014	Sep 2013	Jun 2014	Sep 2	
	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	%
Unagra	21 591	22 880	23 683	7	7	7	249 525	233 241	238 592	0.80
Financiera Súmate	18 514	21 555	21 507	34	32	34	185 368	210 934	216 006	0.73
La Perseverancia del Valle de Tehuacán	13 563	14 249	15 348	11	11	11	160 987	197 826	214 447	0.72
Financiera Mexicana para el Desarrollo Rural	86 097	103 176	85 777	34	41	41	193 809	211 803	208 715	0.70
Caja Progressa	10 024	8 301	10 603	10	10	10	156 401	171 001	175 973	0.59
Caja de la Sierra Gorda	18 135	18 373	19 179	15	18	16	113 225	112 046	132 969	0.45
Unete Financiera de Allende	1 273	1 187	1 162	1	1	1	99 177	100 604	108 414	0.37
Financiera Sustentable de México	n.a.	n.a.	152	n.a.	n.a.	1	n.a.	n.a.	72 030	0.24
Impulso para el Desarro- llo de México	57	608	1 065	1	1	2	27 412	42 556	48 874	0.16
JP Sofiexpress	2 299	2 620	3 103	14	14	14	22 066	27 825	47 333	0.16
Multiplica México	3 956	2 396	4 472	2	4	4	38 098	46 108	44 772	0.15
Apoyo Múltiple	896	783	1 300	4	5	5	29 727	37 873	38 940	0.13
Sociedad Financie- ra Agropecuaria de Ahorro y Crédito Rural (Sofagro)	1 768	1 067	1 055	2	2	2	30 161	40 970	36 143	0.12
Mascaja	970	815	751	1	1	1	39 480	40 385	35 676	0.12
Ku-Bo Financiero	n.a.	638	734	n.a.	1	1	n.a.	22 026	33 172	0.11
Servicios Financieros Alternativos	2 241	2 804	2 831	4	4	4	19 454	20 420	20 653	0.07
T Agiliza	6 295	5 237	2 466	4	3	3	20 822	16 324	13 506	0.05
Paso Seguro Creando Futuro	490	548	578	2	2	2	9 428	9 641	10 207	0.03
Financiera Sofitab	1 245	1 431	906	2	3	3	8 815	5 277	4 098	0.01
Sociedad de Alternativas Económicas	9 903	9 856	10 108	1	1	1	2 664	3 423	3 217	0.01
Sociedad de Ahorro y Crédito La Paz	7 796	4 310	3 897	1	2	2	16 343	6 838	3 178	0.01
Sociedad Financiera de Crédito Popular Nacional	1 663	0	0	1	1	1	20 088	3 827	3 087	0.01
Capital de Inversión Oportuno en México (Opormex)	37	21	17	1	1	1	4 868	3 040	3 004	0.01
Acción y Evolución	235	231	234	1	1	1	2 873	2 555	2 543	0.01
Financiera del Sector Social	275	344	344	1	5	5	2 247	1 798	1 527	0.01
Batoamigo	1 076	1 039	1 039	0	1	1	2 147	1 387	1 428	0.00
Tepadi	113	104	87	1	1	1	1 414	1 354	1 405	0.00
Devida Hipotecaria	17	17	17	1	1	1	1 102	1 094	1 083	0.00
Operaciones de Tu Lado	244	244	244	0	1	1	2 200	1 101	927	0.00
1										

En sesión del 7 de noviembre de 2014 de la junta de gobierno de la CNBV, se decretó la intervención gerencial de Ficrea, S.A. de C.V., S.F.P. Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

El 19 de diciembre de 2014 la CNBV revoca la autorización para operar cómo Sofipo a Ficrea, bajo el argumento de que el principal accionista desvío 2 mil 700 millones de pesos, que muy probablemente fueron al extranjero, de esos se utilizaron en la compra de bienes muebles e inmuebles no relacionadas con la sociedad, gastos personales también no relacionados con las actividades propias de la sociedad. Adicionalmente se observó operaciones ilícitas de tres empresas relacionadas la citada Ledman Trade S.A. de C.V., Baus & Jakcman Leasing S.A. de C.V. y Monka Comercial S.A.; según la Comisión en octubre de 2014 la cartera de crédito era de 6 mil 284 millones de pesos transfiriéndose a las empresas relacionadas un monto de 5 mil 900 millones de pesos, sin embargo solo se pudo comprobar las transferencias de 3 mil 200 millones de pesos, estas operaciones de triangulación de recursos si bien no son ilegales si causan sospecha de lavado de dinero.

En el cuadro anterior se observa cómo de las 45 sociedades registradas a septiembre de 2014, Ficrea era la Sofipo que ocupada el segundo lugar del total de activos, siendo de 6 mil 387 millones de pesos, lo que representaba 21.54% del total de los activos de las Sociedades Financieras Populares. La autoridades señalaron que la triangulación implicó un desfalco de 2 mil 700 millones de pesos, enfatizando que la falta de reservas sobre cartera existente, la falta de capital en la sociedad y la falta de seguridad jurídica a los inversionistas, obligaron en conjunto a la intervención a Ficrea.

En el informe del interventor gerencial de enero a octubre de 2014, la cartera de la Sofipo registró irregularidades, al pasar de 2 mil 330 millones de pesos a 6 mil 292 millones de pesos, lo que involucra un crecimiento de casi 4 mil millones de pesos, operación que ha sido criticada por no ser identificada en su momento por las autoridades, en el mismo informe se reconoce que los recursos de la sociedad ascienden a 7 mil 071 millones de pesos, de los cuales 89% corresponden a la cartera de crédito y 7.3% se encuentran en disponibilidades e inversiones en valores.

Irregularidades en Ficrea

Las transferencias irregulares de la sociedad se realizaban mediante la firma de dos adeudos por parte los inversionistas, uno con Ficrea cómo crédito de Sofipo y el otro con Leadman cómo arrendamiento. Para proteger a los inversionistas, argumenta la CNBV, que tienen asegurados los inversionistas recursos por 132 mil pesos; los cuales son 6 mil 700 inversionistas registrados, hasta donde se tiene conocimiento. Se sigue ahora un proceso legal de denuncias en contra del

dueño de la Sofipo y a los socios mayoritarios de las empresas Leadman Trade, S.A. de C.V., Baus & Jackman Leasing, S.A. de C.V., empresas con las que se triangulaba el dinero de los inversionistas de Ficrea.

Ficrea ofrecía rendimientos de 10%, superior a la tasa del mercado prevaleciente de alrededor de 3%, situación que recuerda lo dicho por uno de los autores más agudos en la identificación de este tipo de operaciones, John Kenneth Galbraith (1970), quien llamó al "genio financiero" con ironía a los procesos de altas niveles de especulación, mismos que ofrecen rendimientos superiores a los del mercado y crean riqueza aparentemente de la nada, sin embargo en este caso el fraude no se manifestó directamente en los inversionistas sino a raíz de la intervención de las autoridades.

Frente a esta situación los inversionistas reaccionaron en contra de la revocación de la sociedad, a través del grupo de ahorradores que se conformaron para defender sus intereses manifestando un engaño por parte de las autoridades representadas por la CNBV, y la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras

(Condusef), por el incumplimiento de que no se revocaría la autorización de operación de la Sofipo. La Condusef ha señalado que las operaciones realizadas por Ficrea no son las que corresponderían a una financiera popular, lo cual da una nueva proporción al fraude que salió a la luz en octubre pasado.

En la comparecencia que realizaron funcionarios de la CNBV, Condusef y la Unidad de Inteligencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ante el Congreso de la Unión, se señaló que desde marzo de 2014 se identificaron resistencias para ser investigada la sociedad, identificándose irregularidades conforme se indagaba sobre las operaciones de la sociedad.

En el cuadro 2, se observa cómo en términos de cartera vigente pasa de septiembre de 2013 de mil 785 millones de pesos a septiembre de 2014 a 5 mil 626 millones de pesos es decir cuadruplico sus cartera vigente; con respecto a su cartera vencida esta paso de septiembre de 2013 de 6 millones 292 mil pesos a 140 millones de pesos en tan solo un año, aun así su cartera vencida representaba apenas 2.5% del total de la cartera vigente.

Cuadro 2
Sociedades Financieras Populares

Nombre de la	Cartera Vigente (miles de pesos)			Cartera Vencida (miles de pesos)			IMOR (%)			Índice de adecuación al re- querimiento de capital(%)"		
Sociedad	Sep 2013	Jun 2014	Sep 2014	Sep 2013	Jun 2014	Sep 2014	Sep 2013	Jun 2014	Sep 2014	Sep 2013	Jun 2014	Sep 2014
Total	16 316 002	18 788 276	20 761 371	1 939 121	1 635 857	1 804 168	10.62	8.01	8.00	178.80	171.87	159.50
Libertad Servicios Financieros	7 786 670	7 111 596	6 923 142	1 486 827	995 802	1 111 088	16.03	12.28	13.83	155.06	174.75	168.31
Ficrea*	1 785 169	4 080 264	5 626 282	6 292	70 939	140 241	0.35	1.71	2.43	153.65	112.52	103.29
Akala	456 761	530 278	542 475	8 985	10 062	12 140	1.93	1.86	2.19	170.43	139.69	141.40
Consejo de Asistencia al Microemprendedor (CAME)	1 099 873	1 235 792	1 289 047	30 993	39 975	36 733	2.74	3.13	2.77	166.53	197.59	199.47
Administradora de Caja Bienestar	821 524	846 281	821 680	77 549	127 223	140 379	8.63	13.07	14.59	119.32	93.79	106.29
Proyecto Coincidir	978 785	993 792	1 041 183	95 564	107 799	92 804	8.90	9.79	8.18	127.69	109.09	100.11
Fincomún, Servicios Financieros Comuni- tarios	927 054	916 835	981 832	21 582	15 084	15 072	2.28	1.62	1.51	181.70	197.49	185.90
Te Creemos	577 409	781 283	870 991	13 332	18 588	20 266	2.26	2.32	2.27	160.03	149.05	162.23
Financiera Planfia	78 946	195 313	291 586	5 533	12 895	11 826	6.55	6.19	3.90	1 187.97	747.63	530.32
Operadora de Recursos Reforma	180 353	171 544	200 944	35 375	34 784	34 861	16.40	16.86	14.78	49.59	132.66	120.20
Opciones Empresaria- les del Noreste	205 530	230 424	260 992	16 097	21 627	28 998	7.26	8.58	10.00	203.60	187.83	169.65
Alta Servicios Finan- cieros	91 296	141 991	151 177	0	12 022	5 150	n.a.	7.81	3.29	831.89	123.62	68.98
Financiera Tamazula	191 385	206 014	213 971	7 375	10 322	26 790	3.71	4.77	11.13	163.24	141.16	105.96
Financiera Auxi	4 712	119 034	206 635	6 196	1 049	1 049	56.80	0.87	0.51	21.23	57.92	50.89
Capital Activo	130 617	174 003	186 675	13 563	19 011	18 449	9.41	9.85	8.99	139.46	147.73	150.78
Solución ASEA	164 394	198 620	209 117	13 456	12 650	13 883	7.57	5.99	6.23	474.95	416.51	421.34
Unagra	98 417	57 707	51 977	26 143	38 083	24 687	20.99	39.76	32.20	303.94	341.46	385.78
Financiera Súmate	117 228	142 882	148 867	2 674	4 215	5 560	2.23	2.87	3.60	1 027.82	921.59	886.10
La Perseverancia del Valle de Tehuacán	101 504	126 765	145 122	7 436	9 691	11 144	6.83	7.10	7.13	142.71	177.11	190.15
Financiera Mexicana para el Desarrollo Rural	113 945	128 682	136 183	21 263	20 771	9 667	15.73	13.90	6.63	96.13	60.74	47.09
Caja Progressa	131 721	138 356	140 525	9 981	11 495	8 525	7.04	7.67	5.72	105.32	100.03	103.23
Caja de la Sierra Gorda	89 321	78 019	82 459	8 720	14 557	10 600	8.89	15.72	11.39	100.40	62.62	100.48
Unete Financiera de Allende	13 703	15 052	15 799	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.	236.27	184.51	176.29
Financiera Sustentable de México	n.a.	n.a.	55 947	n.a.	n.a.	0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	192.05
Impulso para el Desa- rrollo de México	20 803	29 203	33 338	0	18	93	n.a.	0.06	0.28	1 014.32	800.75	588.58
JP Sofiexpress	12 867	14 187	16 946	637	1 234	1 247	4.71	8.00	6.85	541.90	764.99	470.64
Multiplica México	25 897	30 837	33 378	2 331	4 241	4 218	8.26	12.09	11.22	231.46	172.73	208.23
Apoyo Múltiple	14 835	17 097	8 423	1 217	3 595	4 856	7.58	17.38	36.57	1 170.44	449.31	530.26

Cartera Vigente (miles de pesos)			Cartera Vencida (miles de pesos)			IMOR (%)			Índice de adecuación al requerimiento de capital(%)"		
Sep 2013	Jun 2014	Sep 2014	Sep 2013	Jun 2014	Sep 2014	Sep 2013	Jun 2014	Sep 2014	Sep 2013	Jun 2014	Sep 2014
8 183	2 987	4 439	0	14	14	n.a.	0.46	0.31	619.64	2 184.39	415.06
27 705	29 962	29 348	2 640	3 264	2 974	8.70	9.82	9.20	363.82	237.93	261.75
n.a.	8 945	9 648	n.a.	1 140	1 602	n.a.	11.30	14.24	n.a.	1 789.17	2 850.69
13 241	14 138	16 418	535	720	661	3.88	4.84	3.87	351.39	227.38	185.00
16 725	8 404	3 615	7 023	8 147	3 747	29.57	49.22	50.90	629.04	431.31	482.82
7 131	8 204	8 670	373	491	548	4.97	5.65	5.94	922.30	761.36	704.40
2 646	2 655	1 523	2 714	769	660	50.63	22.45	30.25	567.24	-5 894.52	n.s.
0	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.	0.00	0.00	0.00
0	0	0	1 314	1 301	1 403	100.00	100.00	100.00	0.00	0.00	n.s.
15 607	0	0	3 293	0	0	17.42	n.a.	n.a.	692.84	n.d.	0.00
1 865	395	397	148	0	0	7.35	n.a.	n.a.	3 315.05	9 631.68	5 368.27
0	0	97	702	693	635	100.00	100.00	86.78	0.00	39 991.58	13 594.25
1 099	269	131	270	50	70	19.73	15.68	34.93	172.79	3 865.00	7 104.28
524	0	0	864	1 388	1 388	62.24	100.00	100.00	139.62	0.00	0.00
556	467	390	45	74	66	7.53	13.62	14.54	2 019.20	2 614.72	3 815.21
0	0	0	76	76	76	100.00	100.00	100.00	0.00	0.00	0.00
0	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.	208 093.00	0.00	n.s.
	Sep 2013 8 183 27 705 n.a. 13 241 16 725 7 131 2 646 0 15 607 1 865 0 1 099 524 556 0	Sep 2013 Jun 2014 8 183	Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014 8 183 2 987 4 439 27 705 29 962 29 348 n.a. 8 945 9 648 13 241 14 138 16 418 16 725 8 404 3 615 7 131 8 204 8 670 2 646 2 655 1 523 0 0 0 15 607 0 0 1 865 395 397 0 0 97 1 099 269 131 524 0 0 556 467 390 0 0 0	Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014 Sep 2013 8 183 2 987 4 439 0 27 705 29 962 29 348 2 640 n.a. 8 945 9 648 n.a. 13 241 14 138 16 418 535 16 725 8 404 3 615 7 023 7 131 8 204 8 670 373 2 646 2 655 1 523 2 714 0 0 0 0 0 0 0 1 314 15 607 0 0 3 293 1 865 395 397 148 0 0 97 702 1 099 269 131 270 524 0 0 864 556 467 390 45 0 0 0 76	Cartera Vigente (miles de pesos) pesos) Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014 Sep 2013 Jun 2014 8 183 2 987 4 439 0 14 27 705 29 962 29 348 2 640 3 264 n.a. 8 945 9 648 n.a. 1 140 13 241 14 138 16 418 535 720 16 725 8 404 3 615 7 023 8 147 7 131 8 204 8 670 373 491 2 646 2 655 1 523 2 714 769 0 0 0 0 0 1 5 607 0 0 3 293 0 1 865 395 397 148 0 0 0 97 702 693 1 099 269 131 270 50 524 0 0 864 1 388 556 467 390 45 74 0 <td>Cartera Vigente (miles de pesos) pesos) Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014 Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014 8 183 2 987 4 439 0 14 14 27 705 29 962 29 348 2 640 3 264 2 974 n.a. 8 945 9 648 n.a. 1 140 1 602 13 241 14 138 16 418 535 720 661 16 725 8 404 3 615 7 023 8 147 3 747 7 131 8 204 8 670 373 491 548 2 646 2 655 1 523 2 714 769 660 0 0 0 0 0 0 15 607 0 0 3 293 0 0 1 865 395 397 148 0 0 0 0 97 702 693 635 1 099 269 131 270 50 70 <</td> <td>Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014 Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014</td> <td> Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014 Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014</td> <td> Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014 Sep 2014 Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014</td> <td> Sep 2013 Jun 2014 Sep 2013 Sep 2013</td> <td> Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014</td>	Cartera Vigente (miles de pesos) pesos) Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014 Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014 8 183 2 987 4 439 0 14 14 27 705 29 962 29 348 2 640 3 264 2 974 n.a. 8 945 9 648 n.a. 1 140 1 602 13 241 14 138 16 418 535 720 661 16 725 8 404 3 615 7 023 8 147 3 747 7 131 8 204 8 670 373 491 548 2 646 2 655 1 523 2 714 769 660 0 0 0 0 0 0 15 607 0 0 3 293 0 0 1 865 395 397 148 0 0 0 0 97 702 693 635 1 099 269 131 270 50 70 <	Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014 Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014	Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014 Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014	Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014 Sep 2014 Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014	Sep 2013 Jun 2014 Sep 2013 Sep 2013	Sep 2013 Jun 2014 Sep 2014

IMOR = Saldo a fin de mes de la cartera de crédito vencida / Saldo a fin de mes de la cartera de crédito total. Cartera de Crédito Total = Cartera de crédito vigente + cartera de crédito vencida Indice de Adecuación al Requerimiento de Capital = Capital neto / Requerimiento total de capital por riesgos. En sesión del 7 de noviembre de 2014 de la junta de gobierno de la CNBV, se decretó la intervención gerencial de Ficrea, S.A. de C.V., S.F.P. Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Entre los inversionistas se encuentran no solo personas físicas sino instituciones tales cómo el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) y 10 estados de la República, situación que agrava la falta de correspondencia entre la vigilancia de las autoridades y el reconocimiento

explícito a una entidad financiera que aparentemente generaba confianza entre los inversionistas. Situación que implican a entidades gubernamentales que tienen intereses en sociedades que por su naturaleza están dirigidas a personas de menores montos a los que aportaría una entidad de este tipo.

Cuadro 3
Sociedades Financieras Populares
Estimaciones Preventivas para Riesgos Crediticios (Sep. 2014)

Estimaciones Preventivas para Riesgos Crediticios (Sep. 2014)									
Nombre de la sociedad	Requerimiento de Estimaciones Preventivas para Riesgos Credi- ticios (miles de pesos)	Estimaciones Preventivas para Riesgos Crediti- cios Constituidas (miles de pesos)	% Constituido	Exceso (+) o Insuficiencia (-) de Estimaciones Preventivas para Riesgos Credi- ticios					
Total	1 823 905	1 976 746	108.4	104 513					
Libertad Servicios Financieros	1 192 414	1 257 973	105.5	65 559					
Ficrea*	169 539	169 539	100.0	0					
Akala	6 054	7 108	117.4	1 054					
Consejo de Asistencia al Microemprendedor (CAME)	57 809	57 809	100.0	0					
Administradora de Caja Bienestar	84 517	111 277	131.7	26 760					
Proyecto Coincidir	62 781	62 781	100.0	0					
Fincomún, Servicios Financieros Comunitarios	29 562	32 519	110.0	2 957					
Te Creemos	34 473	34 473	100.0	0					
Financiera Planfía	18 097	18 097	100.0	0					
Operadora de Recursos Reforma	31 852	33 153	104.1	1 300					
Opciones Empresariales del Noreste	n.d.	48 329	n.a.	n.a.					
Alta Servicios Financieros	8 967	8 967	100.0	0					
Financiera Tamazula	12 099	12 099	100.0	0					
Financiera Auxi	3 181	3 181	100.0	0					
Capital Activo	9 445	9 445	100.0	0					
Solución ASEA	17 079	17 079	100.0	0					
Unagra	17 323	18 656	107.7	1 333					
Financiera Súmate	7 760	7 760	100.0	0					
La Perseverancia del Valle de Tehuacán	12 458	13 693	109.9	1 235					
Financiera Mexicana para el Desarrollo Rural	7 755	9 707	125.2	1 951					
Caja Progressa	9 954	9 954	100.0	0					
Caja de la Sierra Gorda	8 335	8 803	105.6	468					
Unete Financiera de Allende	158	222	140.2	64					
Financiera Sustentable de México	678	678	100.0	0					
Impulso para el Desarrollo de México	359	372	103.7	13					
JP Sofiexpress	2 058	2 149	104.4	90					
Multiplica México	1 739	3 026	174.0	1 287					
Apoyo Múltiple	3 060	3 060	100.0	0					

Nombre de la sociedad	Requerimiento de Estimaciones Preventivas para Riesgos Credi- ticios (miles de pesos)	Estimaciones Preventivas para Riesgos Crediti- cios Constituidas (miles de pesos)	% Constituido	Exceso (+) o Insuficiencia (-) de Estimaciones Preventivas para Riesgos Credi- ticios
Sociedad Financiera Agropecuaria de Ahorro y Crédito Rural (Sofagro)	42	42	100.0	0
Mascaja	2 939	2 939	100.0	0
Ku-Bo Financiero	1 644	1 644	100.0	0
Servicios Financieros Alternativos	748	748	100.0	0
T Agiliza	3 698	3 941	106.6	243
Paso Seguro Creando Futuro	1 192	1 192	100.0	0
Financiera Sofitab	610	666	109.3	57
Sociedad de Alternativas Económicas	0	0	n.a.	0
Sociedad de Ahorro y Crédito La Paz	1 286	1 403	109.1	117
Sociedad Financiera de Crédito Popular Nacional	0	0	n.a.	0
Capital de Inversión Oportuno en México (Opormex)	22	22	100.0	0
Acción y Evolución	598	621	103.9	23
Financiera del Sector Social	67	67	100.0	0
Batoamigo	1 388	1 388	100.0	0
Tepadi	92	92	100.0	0
Devida Hipotecaria	76	76	100.0	0
Operaciones de Tu Lado	0	0	n.a.	0

Reportes regulatorios entregados a la Comisión por las Federaciones encargadas de la supervisión auxiliar de las Sociedades. En sesión del 7 de noviembre de 2014 de la junta de gobierno de la CNBV, se decretó la intervención gerencial de Ficrea, S.A. de C.V., S.F.P.Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Ante la crítica de las autoridades a los inversionistas por su falta de cultura financiera, los mismos ahorradores han señalado que confiaron en la sociedad porque contaba con el aval de las propias autoridades financieras reguladoras, además de que es paradójico que se les puede critique por su expectativa de obtener los mejores rendimientos del mercado, cuando

precisamente es el axioma básico que se encuentra en toda práctica financiera, empresarial y comercial. Para las recientes crisis financieras que se asemejan al fenómeno expuesto véase a Manuelito, Sandra (2009).

En el cuadro 3 se muestra cómo la Sofipo Ficrea contaba con un exceso de estimación preventiva para riegos crediticios de 65 millones 559 mil pesos, situación que les permitía solventar en el corto plazo situaciones de pagos, al menos son los datos presentados por la CNBV. Entre las soluciones que proponen los inversionistas defraudados, son la no desaparición de la sociedad y su continuación en sus operaciones porque argumentan que en realidad la sociedad estaba cumpliendo con los pagos a los mismos y que si continua operando los inversionistas tienen la seguridad de recuperar toda su inversión, en cambio las demás proposiciones de las autoridades no tienen garantía de recuperar el 100% de su inversión.

Se plantea que la banca de desarrollo conceda un crédito a cambio de los bienes muebles e inmuebles de la sociedad tomando en garantía la cartera documentada por un monto de 3 mil 584 millones de pesos y que se propongan instrumentos financieros para adquirir el valor actual de la cartera de la sociedad, para administrarla durante tres años y así recuperar su inversión los ahorradores.

El movimiento de los ahorradores ha obligado a volver la vista hacia las formas de regulación de las autoridades financieras, los fraudes no pueden seguir se tiene conocimiento de las formas básicas de operación especulativa que han partido de bases comunes desde el siglo xv, frente a esa situación no se puede argumentar que las entidades financieras ocultan información, se identifica de inmedia-

to, sin necesidad de una investigación profunda, cuando los llamados esquemas piramidales son implementados en las instituciones financieras, no se requieren años para ver esa situación elemental en el mundo de las finanzas.

En el conflicto por recuperar sus inversiones los ahorradores están pasando por una situación difícil, incluso han acusado de ser perseguidos por el fisco y ser aterrorizados vía fiscal, particularmente por la filtración de las operaciones de transferencias financieras que se les han registrado a los que forman parte del comité de representación de los afectados por Ficrea, eso es una clara violación a la privacidad de los inversionistas, independiente de los montos registrados en sus operaciones.

Ante esta situación el avance de pagos a los ahorradores se ha canalizado a través del Fondo de Protección de Sociedades Financieras Populares y de Protección a sus Ahorradores (Prosofipo), según las autoridades se recibieron 6 mil 374 solicitudes para el pago del seguro de depósito, de las mismas se han pagado a 5 mil 354 inversionistas, mediante la de hasta 25 mil Udis alrededor de 132 mil pesos, ello apenas ha significado una retribución 541 millones de pesos, monto que por las cifras manejadas apenas representa 8.5% del total de la cartera vigente registrada en septiembre de 2014; se indica que se ha cubierto del cien por ciento sus depósitos a 38.8% de los inversionistas y más de 40% ha cubierto más de 90%; para las autoridades financieras el pasado 17 de junio venció el plazo para que los inversionistas de la Sofipo Ficrea solicitaran el pago del seguro de depósito, sin embargo, el Prosofipo está obligado a sostener, hasta tres años, la reserva de los montos del seguro, en caso de que los inversionistas no hubieren solicitado el mismo.

Conclusión

A pesar de que se está avanzando en el resarcimiento a los inversionistas, la situación ocurrida en Ficrea ha mostrado que la regulación financiera aprobada no es suficiente, pues el diseño regulatorio institucional requiere de autoridades responsables y serias, ya que no es posible que este esquema piramidal siga operando cuando ya se conoce sus mecanismos básicos de especulación, frente a esto se hace necesario revisar con detalle cómo están operando las diversas entidades financieras en el sistema financiero y dotar de elementos más participativos a la sociedad y al ámbito legislativo, que no solo supervisen las autoridades financieras, sino la sociedad y los poderes legislativos, no se puede dejar la regulación y supervisión exclusivamente en manos de las autoridades financieras.

También es de resaltarse que el interés de los ahorradores debe ser salvaguardado frente a las sociedades financieras de este tipo y de cualquier otra, así como de las decisiones abruptas de las autoridades financieras, para hacer más efectiva la regulación se tiene que establecer que no puede haber empresarios mayoritarios ni accionistas de más de diez por ciento, se debe conocer los antecedentes de quienes administran las sociedades financieras a fin de que solventen su calidad moral, y contar con personas capaces y conocedoras, no se debe permitir la venta y concesión indiscriminada en el mercado de sociedades financieras, el mismo debe ser regulado para evitar la concentración accionaria y financiera causa última de las operaciones fraudulentas.

Referencias

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Información Estadística: Banca múltiple, consulta electrónica.

Galbraith, John Kenneth (1954), *El crash de 1929*, Editorial Ariel, Barcelona.

---- (1970), Breve historia de la euforia financiera, Editorial Ariel, Barcelona.

Krugman, Paul (2000), El retorno a la economía de la depresión, Editorial Ariel, México.

Manuelito, Sandra, et al. (2009), La crisis sub-prime en Estados Unidos y la regulación y supervisión financiera: Lecciones para América Latina y el Caribe, Cuadernos de Trabajo número 79, Serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

Temin, Peter (1980), Lecciones de la Gran Depresión. Alianza Editorial, Madrid.