

Ministerio de Economía,  
Comercio y Empresa

Núm. 934  
ENERO-FEBRERO-MARZO 2024



Economía del desarrollo:  
cambio y continuidad

# ICE

## INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Secretaría de Estado de Comercio

### MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA

#### Consejo de Redacción

Isabel Álvarez González, Gonzalo Arévalo Nieto, Víctor Ausín Rodríguez, Mikel Buesa Blanco, Juan Ramón Cuadrado Roura, Rafael Doménech Vilariño, Juan José Durán Herrera, José Luis Feito Higuera, Cani Fernández Vicién, Marcos García Alfonso, Ángel Gavilán González, Álvaro López Barceló, Juan Francisco Martínez García, Vicente J. Montes Gan, María José Muñoz Martínez, Rafael Myro Sánchez, María Peña Mateos, Alicia Rocío Varela Donoso.

#### Consejo Científico

Fernando Becker, Jaime Requeijo, Pedro Schwartz, Ramón Tamames, Gabriel Tortella, Félix Varela.

#### Director

Bernardo Hernández San Juan

#### Jefa de Redacción

Blanca Caballero Gabás

#### Redacción

Francisco José Bedoya del Arco, Enrique Ferrando González, Ana Gómez Pizarro y José Javier Oviedo Martínez.

#### Portada

Eduardo Lorenzo

#### Diseño gráfico

César Bobis y Manuel A. Junco

#### Redacción

Paseo de la Castellana, 162, 12.ª planta. 28046 Madrid  
Teléfono: 91 349 60 53

#### Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa  
Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones  
Paseo de la Castellana 162, planta 3, 28071 Madrid  
Tel: +34 91 603 7993 / 7245

[distribucionpublicaciones@economia.gob.es](mailto:distribucionpublicaciones@economia.gob.es)

La *Revista ICE* se encuentra en las siguientes bases bibliográficas: *CARHUS PLUS+*, *Dialnet*, *DICE*, *DULCINEA*, *InDICES-CSIC*, *LATINDEX*, *MIAR*, *OCLC* y *REBIUN*.

**Los análisis, opiniones y conclusiones expuestos en los artículos de esta publicación son los de los autores y no representan opiniones oficiales de la Secretaría de Estado de Comercio, con las que no tienen por qué coincidir exactamente.**

**Editor:** S.G. de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial.  
Secretaría de Estado de Comercio, Ministerio de Economía, Comercio y Empresa

**Composición y maquetación:** DiScript Preimpresión, S. L.

**Impresión y encuadernación:** Centro de Impresión Digital y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio

**Papel:** Exterior: estucado semimate FSC de 300 g  
Interior: estucado semimate FSC de 120 g

**ECPMINECO:** 1.ª ed./270/0324

**PVP:** 15,00 € + IVA

DL: M 3740-1958

NIPO: 221-24-014-9

e-NIPO: 221-24-015-4

ISSN: 0019-977X

e-ISSN: 2340-8790

**Catálogo general de publicaciones oficiales:** <https://cpage.mpr.gob.es/>

Copyright: Información Comercial Española, 2024

# ICE



MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *Secretaría de Estado de Comercio*

## ECONOMÍA DEL DESARROLLO: CAMBIO Y CONTINUIDAD

<b>Presentación</b> José Antonio Alonso	3	<b>Economic Development and Eco-innovation: An Analysis of the Non-linear Relationship in the EU-27</b> Claudia García-García, Sara Fernández y Celia Torrecillas	97
<b>El nuevo rostro de la economía del desarrollo</b> José Antonio Alonso	9	<b>Los dilemas del extractivismo para la transición al desarrollo</b> Rafael Domínguez Martín	119
<b>Variantes de (des)industrialización y terciarización en economías en desarrollo</b> Rafael Fernández, Adrián Rial y Andrés Maroto	31	<b>Ayuda para el desarrollo y salud: progresos e incertidumbres</b> Javier Abellán	137
<b>Fiscalidad y desarrollo</b> Carlos Garcimartín	45	<b>Brecha en calidad de vivienda de los indígenas en México. Perfil de los más afectados</b> Selene Fabiola Cruz Calderón y Joost Heijs	151
<b>Una perspectiva global de la sostenibilidad social y la pobreza</b> José Cuesta, Lucía Madrigal y Natalia Pecorari	61		
<b>Los Bancos Regionales de Desarrollo: cambios en sus funciones y desafíos futuros para la transición ecológica</b> Judith Clifton, Daniel Díaz-Fuentes y David Howarth	83		
		<b>Coordinador: José Antonio Alonso</b>	

O  
I  
R  
A  
M  
U  
S



# PRESENTACIÓN

**José Antonio Alonso**

*Profesor Emérito de Economía Aplicada  
Universidad Complutense de Madrid*

**M**ás del 80 % de la población que habita el planeta reside en países de ingreso medio y bajo, en lo que constituye el amplio y heterogéneo grupo de los países en desarrollo; y a esa misma categoría pertenecen cerca de las dos terceras partes de los países y territorios que pueblan el sistema internacional. No es excesivo, por tanto, decir que es esa la realidad más mayoritaria y representativa del mundo que hoy habitamos, dejando para un reducto menor y privilegiado el grupo de los llamados países desarrollados. Frente a esta evidencia se alza, sin embargo, la realidad de que es a este grupo reducido de países prósperos hacia los que se orienta la atención dominante de analistas y estudiosos.

No es claro que esa asimetría esté plenamente justificada. Al fin, del universo en desarrollo proviene ese reducido número de economías altamente dinámicas que actuaron como motores del crecimiento durante el último período expansivo de la economía internacional. A la cabeza de todas ellas, China como poder emergente ya consolidado en la escena global. Todos hubiésemos sido más pobres y la economía mundial menos dinámica, en este comienzo de siglo, sin la ascendente presencia de estas economías en desarrollo, la mayoría asiáticas, que, además de experimentar importantes ritmos de crecimiento y transformación productiva, actuaron como fuerzas tractoras del crecimiento del resto del mundo. No parece, además, que este protagonismo vaya a diluirse en el más cercano futuro, a juzgar por lo que apunta el Banco Mundial, que atribuye a los mercados emergentes del mundo en desarrollo cerca del 80 % de la responsabilidad del crecimiento de la economía mundial en este primer tercio del siglo.

En el otro lado de la balanza, también es a estos países a los que cabe atribuir los riesgos que la cambiante realidad económica o política puede proyectar sobre la estabilidad internacional. Aunque no sean los principales responsables en su origen, son estos países con mercados emergentes los que presentan mayores crecimientos en la emisión de gases de efecto invernadero, acelerando la amenazadora dinámica del cambio climático. También es previsible que sean estos países, con todavía una institucionalidad débil pero altamente insertos en los mercados de capital, los que protagonicen la próxima crisis financiera, de la que se podrán derivar efectos más allá de los límites regionales de quienes la provoquen. Y, en fin, por recordar lo sucedido al inicio de esta década, también es en estos países con sistemas sanitarios frágiles, donde se puede localizar el foco originario de una potencial nueva incidencia vírica, que luego se extienda al conjunto del planeta.

## PRESENTACIÓN

En suma, tanto por su ascendente contribución al progreso económico internacional como por los desafíos que su vulnerable inserción en los mercados internacionales provoca, está más que justificado que se brinde una atención creciente a los procesos de transformación en curso en los países en desarrollo. Señalándolo de una manera sumaria, lo que suceda en la economía internacional en las próximas dos o tres décadas estará muy condicionado por lo que le suceda a este amplio grupo. Bueno es, por tanto, atender y animar a ese campo de especialización económica orientado a analizar los problemas específicos del mundo en desarrollo, para mejorar diagnósticos y construir respuestas de política más atinadas. A esa llamada responde *Información Comercial Española, Revista de Economía* con el presente monográfico, titulado «Economía del desarrollo: cambio y continuidad», que justamente se orienta a acoger algunos trabajos especializados en esa área de estudio.

Advirtamos de primeras que cuando nos referimos al mundo en desarrollo estamos aludiendo a un universo muy amplio y heterogéneo: en su seno conviven países de dimensión continental con otros que apenas tienen la población de una ciudad media europea; economías en acelerado proceso de transformación industrial con otras mucho más tradicionales o dependientes de la explotación de recursos primarios; o, en fin, economías próximas a la frontera de ingresos altos con aquellas otras sumidas en una crónica pobreza. El mundo en desarrollo es muy diverso, y esa diversidad se ha acentuado al compás de la expansión del heterogéneo grupo de países al que el Banco Mundial denomina de renta media.

Pese a esa diversidad constitutiva, existen problemas propios y compartidos que dan forma a alguna de las patologías que caracterizan a la pobreza extrema, a las carencias sociales e institucionales que acompañan al bajo nivel de renta o a los estrangulamientos productivos múltiples que padecen aquellos países en procesos acelerados de transformación. Son problemas que no se presentan (o, al menos, no con la misma morfología) en los países desarrollados. Y, en correspondencia, existen prioridades y respuestas de política económica que son más propias de ese tipo de países, sin que tengan similar relevancia en el caso de los países desarrollados. A estudiar esas especificidades asociadas a los bajos niveles de ingreso se ha dedicado, a lo largo de las últimas siete décadas, la llamada «economía del desarrollo».

En sus orígenes, ese cuerpo de doctrina adoptó un característico tono de heterodoxia, distanciándose de los planteamientos dominantes de la economía convencional. La opción parecía justificada, si se atiende a la sonora impugnación que la realidad del mundo en desarrollo hacía de buena parte de los exigentes supuestos (agentes racionales, mercados perfectos, relaciones lineales y ausencia de sentido histórico del tiempo) en los que descansaba la síntesis neoclásica; pero, junto a ello, también apuntaba a esa dirección el afán por dotar a los estudios del desarrollo de un enfoque interdisciplinar, lo que si bien los acercaba al dilatado territorio de la economía política, los hacía contrariar la demanda de sujeción disciplinaria que para sí misma se había dado la economía más convencional.

Tras más de siete décadas largas de historia, la economía del desarrollo ha pasado por diversas etapas, con grados distintos de creatividad e influencia intelectual. Tras el reflujó de la oleada neoliberal que sacudió el pensamiento económico y social durante las dos últimas décadas del pasado siglo, se abrió una nueva etapa en la que la economía del desarrollo se desplegó de una forma más original y activa, acogiendo nuevas áreas de trabajo y exhibiendo un nuevo estilo intelectual. Se relegó el gusto por construir metanarrativas del progreso económico, en beneficio de un análisis más singular de los problemas específicos que afectan a los procesos de desarrollo; y se abandonó la tendencia hacia el análisis descriptivo en favor de una más exigente construcción analítica de las hipótesis y de su posterior validación empírica. Como consecuencia de estos cambios, la economía del desarrollo se presenta hoy como un campo dinámico de la economía aplicada, que se conforma como un agregado heterogéneo de enfoques y modelos diversos desde los que tratar los problemas del desarrollo. Lo que pretendió (aunque nunca logró) erigirse en un cuerpo de doctrina unificado, acabó por devenir en una especie de *collage* fascinante de inspiradores modelos y propuestas.

El presente monográfico de *Información Comercial Española, Revista de Economía* presenta una colección de estudios que dan cuenta de esa variedad de temas y enfoques que hoy nutren la economía del desarrollo. No guía al número ni la homogeneidad temática, ni la pretensión de uniformidad en los enfoques. Cualquiera de estos propósitos entraría en colisión con la naturaleza diversa y cambiante que se le atribuye a la economía del desarrollo. Más bien de lo que se trata es de ofrecer una muestra de trabajos que, en su pluralidad, den cuenta del carácter diverso y rico del área doctrinal a la que remiten.

El número comienza con un artículo de **José Antonio Alonso** en el que se ofrece un panorama de la evolución intelectual de este cuerpo de doctrina. Se inicia el trabajo con una alusión a las aportaciones más fecundas y duraderas de los autores originarios de la teoría del desarrollo, para pasar después a señalar los principales rasgos del nuevo estilo de trabajo de la moderna teoría del desarrollo, apuntando a algunas de sus líneas investigadoras más interesantes. El recorrido por esas líneas subraya la fecundidad de este ámbito de investigación.

Una de las aportaciones más caracterizadoras de la teoría del desarrollo, desde su más temprano origen, es el estudio de los procesos de cambio estructural que experimentan las economías a medida que progresan en su senda de desarrollo: un aspecto que no queda siquiera entrevisto en los modelos uniecuacionales que dominan la teoría del crecimiento. Este proceso de cambio en la asignación de factores productivos presenta en los últimos tiempos nuevas morfologías como consecuencia del proceso de globalización en curso, haciendo que el protagonismo que en el pasado se había otorgado a la industria sea objeto de debate. Al análisis de estos aspectos se orienta el artículo de **Rafael Fernández, Adrián Rial y Andrés Maroto**.

El proceso de desarrollo comporta un esfuerzo inversor mayúsculo, que requiere ser financiado. El excesivo recurso a la financiación internacional, aunque necesario,

comporta posteriores servidumbres, en términos de vulnerabilidad financiera y acumulación de deuda para el país demandante de capitales. La vía para eludir una excesiva dependencia de la financiación internacional pasa por el fortalecimiento de los sistemas fiscales de los propios países en desarrollo. A estudiar los rasgos de esos sistemas y sus posibilidades de reforma se orienta el artículo de **Carlos Garcimartín**.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio llamaban a concentrar los esfuerzos de la comunidad internacional en torno al combate contra la pobreza extrema. La nueva Agenda de Desarrollo Sostenible, aunque mantiene su atención sobre la pobreza, entiende que las carencias sociales se expresan mejor a través de un enfoque más comprehensivo y anticipador, que repare en las condiciones de vulnerabilidad social de las personas y de los colectivos sociales. En el seno del Banco Mundial se ha puesto en marcha una línea de trabajo que trata de hacer operativo ese concepto de vulnerabilidad social, identificando sus dimensiones, los indicadores que pueden medirla y las respuestas de política que se pueden derivar. El artículo de **José Cuesta, Lucía Madrigal y Natalia Pecorari** ofrece una primicia de estas propuestas de primera mano, presentando los resultados tentativos de esa línea de trabajo.

En un entorno de alta interdependencia internacional, la agenda de desarrollo está obligada a integrar dimensiones relacionadas con los bienes públicos regionales y globales, que son condición de posibilidad para el progreso, incluyendo dentro de ellos buena parte de los objetivos de la transición ecológica. En la gestión y financiación de estos bienes están llamados a tener un papel protagonista los Bancos Regionales de Desarrollo. No obstante, para que puedan responder con eficacia a los nuevos desafíos de la economía internacional, esas instituciones multilaterales requieren de una profunda reforma. **Judith Clifton, Daniel Díaz-Fuentes y David Howarth** ofrecen en su artículo una caracterización de la Banca Regional de Desarrollo, estudiando las diversas generaciones de bancos creados a lo largo del tiempo y el rol que cada una de ellas asumió en la agenda de desarrollo.

De entre todas las transformaciones que ha experimentado la realidad internacional la que resulta más desafiante es la que apunta a los nuevos enfoques y prioridades que reclama la transición ecológica. En el estudio de ese proceso la Unión Europea constituye un laboratorio de interés, porque anticipa algunas de las tendencias que, con las especificidades propias de cada caso, habrán de seguirse en los países en desarrollo. **Claudia García-García, Sara Fernández y Celia Torrecillas** ofrecen un interesante estudio de cómo se comporta la ecoinnovación en los países europeos a medida que estos alteran sus niveles de renta. Sus conclusiones pueden ayudar a comprender las complejas relaciones que se dan entre niveles de desarrollo y demandas en el terreno ambiental.

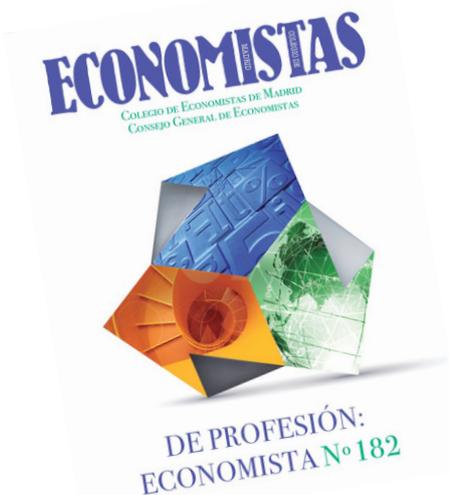
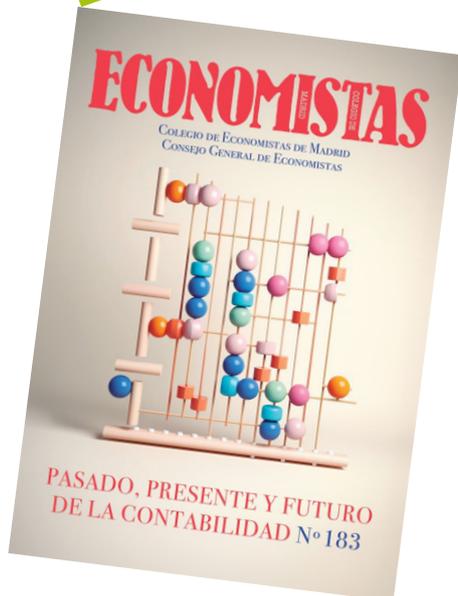
Es caracterizador de lo que sucede en un amplio grupo de países en desarrollo disponer de unos recursos naturales valiosos, que tratan de poner en valor en los mercados internacionales. No obstante, la estrategia de crecimiento que se basa en la explotación intensiva de esos recursos —el llamado extractivismo— ha sido tradicionalmente objeto de críticas por sus efectos perversos sobre la calidad institucional, la competitividad y la

sostenibilidad del crecimiento del país afectado. **Rafael Domínguez Martín** entra en el debate con estas creencias, poniendo en cuestión los planteamientos simples que aparecen asociados tanto a la despreocupada extracción de rentas asociadas a esos recursos como al carácter condenatorio de las críticas al extractivismo.

Una de las fuentes obligadas de financiación del desarrollo, especialmente de los países más pobres, es la ayuda internacional. No obstante, una amplia y diversa literatura ha contribuido a sembrar dudas acerca de los niveles de eficacia de este componente de la financiación pública del desarrollo. Es cierto que no siempre el escepticismo aludido se corresponde con lo que efectivamente dicen los estudios, pero todavía abundan los que por no llegar a una conclusión empírica clara alimentan las sombras de duda. Conviene tener presente, sin embargo, que la ayuda es un flujo con múltiples componentes y con finalidades muy diversas y efectos sobre el crecimiento agregado igualmente dispares. Por eso, no es extraño que los resultados empíricos mejoren cuando se acota el tipo de ayuda que se considera y su impacto sobre aquella realidad sobre la que se quiere operar. Tal es lo que sugiere **Javier Abellán**, en este caso estudiando el efecto de la ayuda en el campo de la salud: un campo crucial en los momentos presentes.

Por último, la revista termina con un artículo de **Selene Fabiola Cruz Calderón** y **Joost Heijs** en el que estudian los factores de discriminación que aparecen asociados al uso del suelo en la Ciudad de México. De nuevo nos encontramos con una forma de enriquecer el análisis de la pobreza, estudiando factores adicionales que aparecen asociados a los procesos de exclusión social. Lo relevante de este trabajo no es solo el tema que se propone estudiar, sino también la herramienta estadística con la que se pretende desbrozar los datos, evidenciando esa vocación analítica que permea los nuevos campos de la economía del desarrollo.

El monográfico no pretende ser representativo del conjunto de líneas que se trabajan en la economía del desarrollo, pero es suficiente para evidenciar no solo la amplitud de temas y enfoques que es propia de este campo de especialización, sino también el plural recurso que hace a herramientas analíticas para estudiarlos.



# ECONOMISTAS

La revista Economistas es una publicación especializada que edita el Colegio de Economistas desde 1983. Su línea editorial y dirección corre a cargo de su director y de un Consejo de Redacción.

De periodicidad trimestral, publica tres números ordinarios y uno extraordinario. Este último recoge el análisis y la valoración de la economía española en el año anterior y sus perspectivas para el año en curso. Se presenta como un plural y completo balance del año realizado por un amplio grupo de especialistas. Su contenido se estructura en las siguientes áreas económicas: panorama general; entorno internacional y geopolítica; sistema financiero/finanzas; sector público; mercado laboral, capital humano y demografía; actividad profesional y empresarial; economía circular y sostenibilidad; análisis sectorial y regional; economía digital; economía nacional; perspectivas y el premio Nobel.

**Pedidos, información y suscripciones**  
**Colegio de Economistas de Madrid**

C/ Flora, nº 1 - 28013 Madrid

Tel.: (+34) 91 559 46 02 | [revista.economistas@cemad.es](mailto:revista.economistas@cemad.es) | [www.cemad.es](http://www.cemad.es)

José Antonio Alonso\*

## EL NUEVO ROSTRO DE LA ECONOMÍA DEL DESARROLLO

*El artículo realiza un análisis de la evolución de la moderna teoría del desarrollo, desde sus orígenes hasta la actualidad. Al efecto, revisa las principales contribuciones del núcleo inicial de la disciplina, reivindicando algunas de sus intuiciones. Así mismo, destaca las nuevas líneas de investigación y el renovado estilo de trabajo intelectual que se abre a partir de la década de 1990. Un estilo que ha permitido un diálogo más activo con otras tradiciones del pensamiento económico, un afán por fundamentar analíticamente sus hipótesis y un mayor esfuerzo por validarlas empíricamente. Con ello se han diluido en parte las fronteras caracterizadoras de la teoría del desarrollo, pero, a cambio, se ha consolidado un dinámico y fecundo campo de investigación en economía aplicada.*

### **The new face of development economics**

*The article conducts an analysis of the evolution of modern development theory, from its origins to the present. In doing so, it reviews the main contributions of the initial core of the discipline, underlining some of its main intuitions. It also highlights the new lines of research and the renewed style of intellectual work that emerged from the 1990s. This style has allowed for a more active dialogue with other traditions of economic thought, a searching for a better analytical ground for its hypotheses, and a greater effort to validate them empirically. As a result, the defining boundaries of development theory have, to some extent, blurred. However, in exchange, a dynamic and fruitful field of research in applied economics has been consolidated.*

**Palabras clave:** teoría del desarrollo, trampa de pobreza, rendimientos crecientes, externalidades, evaluación de impacto, sostenibilidad, posdesarrollo, decolonización, decrecimiento.

**Keywords:** development theory, poverty trap, increasing returns, externalities, impact assessment, sustainability, post-development, decolonization, degrowth.

**JEL:** B20, B50, F01, I30, O1, O20.

---

\* Profesor Emérito de Economía Aplicada, Universidad Complutense de Madrid.

Contacto: [j.alonso@ccee.ucm.es](mailto:j.alonso@ccee.ucm.es)

Versión de diciembre de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.934.7730>

## 1. Introducción

La indagación sobre las fuentes del progreso se sitúa en el centro de las preocupaciones de los fundadores del pensamiento económico. A ello dedicaron sus esfuerzos teóricos Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx o John Stuart Mill, cada uno desde su particular perspectiva. La revolución marginalista, que encabezaron Stanley Jevons, Karl Menger o Leon Walras en la segunda mitad del siglo XIX, supuso un abandono de este propósito y un cambio en la agenda investigadora, más preocupada ahora en dirimir los criterios de decisión de los agentes económicos (productores y consumidores) y las condiciones de equilibrio en los mercados. Se abandonó la visión agregada, de largo horizonte temporal, para centrar el análisis en la asignación eficiente y en la mecánica de la competencia en el corto plazo. Como consecuencia, y hasta mediados del siglo pasado, la explicación del desarrollo pasó a ocupar un lugar relativamente marginal en la agenda investigadora de la Economía. Solo algunas aportaciones puntuales de figuras más bien atípicas, como Allyn Young o Joseph Schumpeter, rompieron con el patrón dominante de este largo período histórico.

Será al doblar la primera mitad del siglo XX cuando se reactive el interés por la dinámica económica. Ese propósito se canalizó a través de dos grandes tradiciones analíticas: la teoría del desarrollo y la teoría del crecimiento. Mientras la primera se propuso construir un cuerpo teórico específico para el análisis de las condiciones de progreso de los países más pobres, la segunda se postuló como una teoría de validez universal, apta para cualquier país y circunstancia. El tono adoptado por cada una fue muy diferente: mientras la primera apostó por un enfoque comprensivo y, en buena medida, interdisciplinar, la segunda ciñó el perímetro de sus preocupaciones al ámbito de lo económico, con una interpretación unidimensional y básicamente cuantitativa del progreso (asociándolo al incremento del PIB per cápita). La primera presentó sus contribuciones por medio de una argumentación preferentemente

verbalizada, mientras la segunda se esforzó por traducir sus propuestas a relaciones matemáticas, encapsulando en modelos simplificados y verificables algunas de sus hipótesis principales. Ello terminó por otorgar una ventaja indiscutible a la teoría del crecimiento, que pasó a erigirse en la explicación canónica de la dinámica económica en los ámbitos académicos, relegando a la teoría del desarrollo a ámbitos más bien subalternos (Krugman, 1994).

Esa postergación que sufrió la teoría del desarrollo no parece corresponderse, sin embargo, con la relevancia y originalidad de muchas de sus intuiciones, algunas de las cuales se han demostrado de una influencia perdurable. De hecho, los primeros pasos de este corpus teórico fueron fulgurantes, animados por una generación de pensadores (los llamados «pioneros del desarrollo», Meier y Seers, 1984) caracterizados por su creatividad y vigor intelectual. Es difícil atribuir a estos pensadores una teoría compartida del desarrollo: en realidad, sus aportaciones acogieron diversas y no siempre compatibles interpretaciones. No obstante, entre las hipótesis que alcanzaron mayor consenso está la que identifica los problemas del desarrollo con una «trampa de pobreza»: una constelación de factores mutuamente reforzantes asociados al bajo nivel de renta, que conducen a las economías a una suerte de parálisis, de las que les resulta difícil salir por sus propios medios. Entre los factores que promueven estos círculos viciosos figura la incapacidad de esos países para generar el ahorro con que financiar la inversión que demanda una senda activa de crecimiento y transformación productiva. Existía, por tanto, una brecha financiera —*financial gap*—, cuya superación era condición para el desarrollo.

En los años ochenta, la oleada neoliberal que dominó el pensamiento económico procedió a una impugnación de la teoría del desarrollo. Nada justificaba, en su opinión, que se pensase el desarrollo de forma específica. Para lograr el progreso bastaba con aplicar las prescripciones emanadas de la teoría convencional y hacer aquello que supuestamente los países prósperos habían hecho para progresar: promover la estabilidad macroeconómica y

otorgar libertad a los mercados. Al subdesarrollo subyacía, por tanto, una inadecuada elección de políticas —un *policy gap*— que era necesario corregir. Tal es lo que se propusieron los planes de ajuste estructural, respaldados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, que trasladaron a los países en dificultades las prescripciones del llamado «consenso de Washington». La fundamentación de esa terapia resultó, al cabo, más bien engañosa: los países con mejores registros (los tigres asiáticos, por ejemplo) habían asentado sus logros sobre políticas muy alejadas de aquel recetario, mientras que, a su vez, los países que lo aplicaron exhibieron resultados más bien pobres.

Una vez superada la fiebre neoliberal, la teoría del desarrollo emergió renovada a finales de la década de los noventa, con nuevas líneas de investigación y un renovado estilo de trabajo intelectual. En el camino se había desprendido de su pretensión de convertirse en un cuerpo doctrinal alternativo a la teoría económica convencional y había abandonado, también, su que- rencia por las metanarrativas omnicomprensivas sobre el progreso (la *high development theory*, como la denominó Krugman, 1994). Presentada bajo ese nuevo rostro, a la teoría del desarrollo le caracteriza hoy su propósito de otorgar mayor solidez analítica a las hipótesis, mejor fundamentación microeconómica a los modelos y un mayor esfuerzo de contrastación empírica. Todo ello le ha permitido mantener un diálogo más enriquecedor con otras áreas de la investigación económica, incluida la teoría del crecimiento. Bueno es decir que la aproximación se produjo también desde la otra orilla, al asumir, por ejemplo, los modelos de crecimiento endógeno supuestos más realistas y variables (como las instituciones, la salud o la educación) que, si habituales en la tradición del desarrollo, no estaban en las modelizaciones previas del crecimiento (Alonso, 2009).

En esta mutación de la teoría del desarrollo influyó, sin duda, el reconocimiento de las debilidades de la vieja forma de hacer teoría, pero, también, los propios cambios habidos en la realidad internacional, que incorporaron temas inéditos a la reflexión. Como resultado, se

ha abierto paso una forma de hacer teoría que es más ecléctica en sus opciones metodológicas, que parte de mejores datos y herramientas de análisis y que progresa a través de la identificación de problemas y la construcción de respuestas analíticas para afrontarlos. A consecuencia de estos cambios, se han atenuado las fronteras, antes nítidas, que demarcaban a este campo respecto del corpus más central de la Economía; y se ha sustituido el aparente sentido de unidad de su contenido (que en realidad nunca fue pleno) por un agregado más dispar de explicaciones y modelos singulares. Sin embargo, ese nuevo enfoque se ha revelado, al cabo, notablemente productivo, convirtiendo a la teoría del desarrollo en un fascinante, complejo y activo campo de la investigación económica aplicada. No faltan, sin embargo, visiones alternativas que se alejan de esta caracterización, reivindican planteamientos críticos de naturaleza más comprensiva, y cuestionan incluso la propia idea del desarrollo, bien sea por su carga implícita de dominación etnocéntrica y uniformadora, bien por su contradictoria lógica con la preservación del entorno ambiental.

El presente artículo pretende dar cuenta del cambiante itinerario seguido por este cuerpo de doctrina, poniendo especial énfasis en los hallazgos teóricos más relevantes de su primera etapa (apartado 2) y en alguna de las líneas que evidencian el nuevo rostro que ha adoptado más recientemente (apartado 3). Una breve nota aludirá a las dos visiones críticas sobre el desarrollo más difundidas en la actualidad (apartado 4). El artículo termina con una breve conclusión.

## 2. Etapa constitutiva de la teoría del desarrollo: bases y principales intuiciones

### Punto de partida

La moderna economía del desarrollo tiene un origen cercano en el tiempo, pues no es hasta mediados del siglo pasado cuando registra sus contribuciones inaugurales, muy en paralelo con la oleada descolonizadora

que dominó el tercer cuarto del siglo XX. El propósito declarado de sus autores más representativos era construir un corpus teórico diferenciado que diese respuesta a una realidad, como la de los países en desarrollo, caracterizada por severas patologías. Estimaban que, si bien la teoría económica convencional podía ser útil para tratar los problemas de los países ricos, resultaba inapropiada para enfrentarse a los problemas del mundo en desarrollo. No faltaron quienes llevaron este planteamiento al extremo, hasta pretender convertir a la teoría del desarrollo en una alternativa general a la economía neoclásica. No todos suscribieron esta visión y fueron muchos los que, sin abandonar su mirada crítica, y aun heterodoxa, se mostraron dispuestos a aprovechar propuestas y herramientas conceptuales provenientes de otros cuerpos más convencionales de la teoría económica.

En todo caso, resulta común a los autores de esta nueva disciplina situar la investigación del desarrollo en el amplio campo de la economía política, más que en el de la fundamentación microeconómica del equilibrio que dominaba la economía ortodoxa. Se considera que el desarrollo ni es un producto espontáneo del mercado, ni se dirime de forma exclusiva en el ámbito económico; más bien comporta una senda compleja de coevolución de la economía, la sociedad y los marcos institucionales, que altera los equilibrios de voz y de poder en el seno de las sociedades. En consecuencia, hay que entender la lógica de esos cambios y la aritmética de intereses que los hace posibles, algo que obliga a trascender el estrecho perímetro de lo estrictamente económico. Será este afán interdisciplinar un aspecto que diferencie a la teoría del desarrollo respecto del cuerpo central del pensamiento económico, mucho más dispuesto a preservar las fronteras de su núcleo disciplinario y a mantener sus reflexiones en el ámbito de la mecánica del equilibrio en los mercados.

El diagnóstico de los primeros teóricos del desarrollo apunta a dos rasgos distintivos de las economías en desarrollo que desafían los planteamientos teóricos dominantes: por una parte, disponen de una abundante

mano de obra, merced a la existencia de un sector tradicional superpoblado, que presiona sobre los salarios y mantiene baja la productividad laboral; y, por otra parte, tienen escasa dotación de capital (físico y humano), en un contexto de baja productividad de ese factor (Lewis, 1954). La limitada dotación de capital está relacionada con la exigua capacidad de ahorro de los países, pero también, con el reducido rendimiento del capital, debido a la baja capacidad adquisitiva de la demanda (la «debilidad de los incentivos a la inversión», en términos de Nurkse, 1953). Es la presencia simultánea de estos dos hechos, bajos rendimientos del capital y del trabajo, lo que reclama una explicación específica, que apareció asociada a la definición de la «trampa de la pobreza», acaso el elemento de diagnóstico más compartido en los inicios de esta doctrina.

Pese a ello, sería excesivo presentar a la teoría del desarrollo como un corpus teórico único e integrado en torno a una hipótesis: de hecho, más que aludir a la «teoría del desarrollo» habría que referirse a las «teorías del desarrollo», habida cuenta de la amplia colección de interpretaciones, no necesariamente coincidentes, que acoge. En esto se distancia la tradición del desarrollo de la propia del crecimiento: mientras esta última descansa en un núcleo doctrinal generalmente compartido, aportado en su día por Solow (1956 y 1957), aquella se compone de interpretaciones dispares y, en algunos casos, contradictorias. Sin duda, esta ausencia de un núcleo paradigmático compartido fue uno de los factores que debilitó la capacidad de la teoría del desarrollo para imponerse como interpretación dominante de la dinámica económica.

En esa colección de interpretaciones que nutren la teoría del desarrollo hay, sin embargo, un puñado de intuiciones inspiradoras, que han resistido el paso del tiempo y han sido asumidas posteriormente por la teoría convencional. Buena parte de esas intuiciones se presentaron de forma poco adecuada para derivar de ellas modelos precisos, sustentados en una fundamentación microeconómica sólida y susceptibles de contrastación empírica. Ese es el argumento al que

se atiene Krugman (1994) para justificar el progresivo ostracismo de la teoría del desarrollo. Antes de respaldar ese juicio, conviene, sin embargo, advertir que ni los teóricos del desarrollo, ni los que nutrían la economía convencional disponían entonces de las herramientas analíticas para modelizar mercados con externalidades, rendimientos crecientes, complementariedades en la inversión y múltiples equilibrios, que son todos factores contemplados en la explicación del desarrollo. Recordemos que, en su referencial propuesta sobre el crecimiento, Solow hubo de asumir la generalizada existencia de mercados perfectos, la exogeneidad del progreso técnico, la ausencia de rendimientos crecientes y el comportamiento intertemporal consistente de los agentes económicos. Criterios, todos ellos, que rozan el delirio, por lo alejados que resultan de cualquier evidencia. Por ello, como el propio Krugman reconoce, los teóricos del desarrollo se enfrentaron al dilema de mantenerse fieles a la intraducible complejidad de sus supuestos o proceder a su violenta amputación para adaptarlos a los requerimientos de una formulación matemática manejable. El progresivo «exilio intelectual» a que fueron sometidos fue el coste de haberse inclinado por la primera de estas opciones.

### Algunas intuiciones centrales

Entre las intuiciones valiosas que emanan de esta primera etapa de la teoría del desarrollo, nos centraremos en tres, cuya vigencia se ha expandido incluso hacia territorios ajenos al desarrollo.

#### *La importancia del cambio estructural*

La teoría del crecimiento ha descansado tradicionalmente en modelos uniecuacionales en los que la producción agregada se representa a través de un único bien. Se asume, por tanto, que, o bien la composición de la producción es invariante en el tiempo, o bien, si varía, su cambio es irrelevante o aleatorio, por lo que no requiere ser estudiado. Como veremos, ninguna de

estas opciones es admisible. La expresión más extrema de esta simplificación la proporciona el escenario de las «familias productoras» de Solow (1956), donde el productor (que es, a la vez, consumidor) produce un único bien que nutre tanto el consumo como la inversión. Semejante simplificación tiene efectos analíticos serios, porque impide captar lo que la experiencia histórica revela: que no existe crecimiento económico si la expansión del PIB per cápita no va acompañada de cambios sustanciales en la composición de aquello que se produce (Kuznets, 1966). Una economía no crece produciendo más de lo mismo, sino diversificando la producción y desplazando capacidades productivas de actividades de menos a más productivas.

Los teóricos del desarrollo, al contrario que sus colegas de crecimiento, se tomaron muy en serio este aspecto y subrayaron, además, que los cambios en la oferta, lejos de ser aleatorios, respondían a patrones relativamente reconocibles, que podían inspirar la política de desarrollo. A medida que un país progresa, mengua el peso relativo de su sector primario en beneficio, primero, del sector de manufacturas y, después, del heterogéneo agregado de los servicios. Cambia también el peso del consumo público, en relación al privado, la tasa de ahorro e inversión sigue una trayectoria en forma de U invertida, condicionada por el ritmo de crecimiento, y se altera igualmente la composición de las ventas externas. Todas esas mutaciones fueron cuidadosamente estudiadas por Chenery y Syrquin (1975) o Syrquin (1988), entre otros. En general, esa exploración subrayó el papel crucial que la industria tiene en la transición desde un estado de bajo crecimiento al de una economía dinámica (Kaldor 1967).

Si no es invariable, ni aleatorio, el cambio productivo tampoco es irrelevante, porque además de ser una consecuencia del progreso, puede ser una fuente que lo promueva. Dados los diferentes niveles de productividad y de elasticidad renta de los diversos sectores, el desplazamiento de capacidades productivas entre ellos altera la tasa de crecimiento agregada (Baumol, 1967). El efecto será inequívocamente positivo cuando pierde

peso el sector agrario en beneficio del manufacturero, pero se torna más ambiguo cuando es este sector el que retrocede en beneficio de los servicios. Una excelente revisión de esta literatura se encuentra en Herrendorf *et al.* (2014).

Además de estudiar los patrones del cambio estructural, diversos autores integraron ese proceso en su propia construcción teórica. Sucede esto con Rostow (1961), al justificar el tránsito entre las diferentes etapas de crecimiento, con Lewis (1954) al identificar el desarrollo con el tránsito de capacidades productivas desde sectores de baja a alta productividad o con Prebisch (1949) cuando argumenta la necesidad de una previa industrialización para acceder a las ventajas del comercio internacional. En todos estos casos se asume que en la mejora de la productividad tiene un papel clave el desplazamiento de factores productivos *entre* sectores, mientras Solow (1956) y sus seguidores relacionaban aquel proceso con el incremento de la productividad *en el interior* de cada sector (en puridad de uno único, que representaba al conjunto).

La investigación sobre las causas e impactos del cambio estructural sigue muy activa en la actualidad, contemplando los nuevos patrones productivos que induce la globalización, como la senda de prematura desindustrialización y reprimarización vivida por algunas economías latinoamericanas, los efectos que han tenido en la especialización productiva las cadenas de valor globales o el papel que ciertos servicios modernos juegan en la promoción de la productividad (entre otros, Palma, 2005; Rodrik, 2016; o Felipe *et al.*, 2019).

En esencia, esos estudios confirman las grandes brechas de productividad laboral que existen entre sectores económicos en los países en desarrollo, lo que hace del desplazamiento de capacidades productivas entre ellos un importante vector de crecimiento (McMillan y Rodrik, 2011). Respecto al pasado, ahora se adopta, sin embargo, un planteamiento menos categórico y más ecléctico: se admite la importancia del cambio estructural como vía de promoción del progreso (el *structural challenge*, en términos de McMillan *et al.*, 2016), pero

se contemplan también, como condición para la sustentabilidad del crecimiento, aquellos determinantes de la productividad (como la educación, las infraestructuras o la calidad institucional) que impactan sobre toda la economía en su conjunto (el *fundamental challenge*).

### *Rendimientos crecientes y externalidades*

Una segunda aportación relevante de la teoría inicial del desarrollo alude al papel crucial que los rendimientos crecientes y la ubicua presencia de externalidades tienen en la dinámica económica. Aunque estos aspectos habían sido estudiados por Alfred Marshall a finales del siglo XIX, la corriente principal de la teoría económica los había recludo al ámbito de meras curiosidades intelectuales. Únicamente, en el seno de la Economía del Bienestar el efecto de las externalidades había sido motivo de reflexión, de la mano, entre otros, de Arthur Pigou y Ronald Coase. No es, sin embargo, la falta de relevancia lo que justificaba semejante abandono, sino la incompatibilidad de estos rasgos con dos presupuestos básicos de la teoría dominante: el dominio de mercados de competencia perfecta y el óptimo social asociado al equilibrio.

Frente a este panorama, los creadores de la teoría del desarrollo dieron a estos fenómenos una centralidad básica en sus explicaciones. Partieron de entender la realidad económica, no como una yuxtaposición de actividades, sino como un tejido articulado de industrias y sectores que mutuamente se influyen a través de las demandas recíprocas y el intercambio de insumos y tecnologías. Al tiempo que admitieron la ausencia de linealidad en las relaciones, con la presencia de posibles umbrales y rendimientos crecientes en la inversión.

El modo de integrar estos aspectos difiere según los autores. Hirschman (1958), por ejemplo, insiste en el papel decisivo que para la estrategia de desarrollo tiene aprovechar los efectos de arrastre de unos sectores sobre otros (*economic interlinkages*). No todos los sectores están igualmente conectados con el resto, por lo que la acción inversora debe concentrarse sobre

aquellos (los sectores estratégicos) que maximizan el efecto dinamizador sobre el conjunto. En el caso de Myrdal (1957) los rendimientos crecientes y las externalidades se asocian a la concentración de actividades en un espacio territorial acotado, facilitando la creación de mercados especializados y economías de aglomeración. Todo ello conduce a una dinámica de polarización geográfica (*cumulative causation*), que solo cabe corregir a través de la política pública. Y, en fin, Rosenstein-Rodan (1943) centra su atención sobre la complementariedad obligada que existe entre diversas actividades económicas y en la indivisibilidad de la inversión. Si el primero de los rasgos suscita la existencia de problemas de coordinación no resueltos por el mercado, el segundo remite a la existencia de umbrales de inversión a superar para lograr la eficiencia deseada.

Estos planteamientos contrastan vivamente con el corpus central de la economía, incluida la teoría del crecimiento, que se erigía sobre el dogma de los mercados perfectos y la linealidad de las relaciones. Solo en los modelos más recientes de crecimiento endógeno se ha logrado romper con esas exigencias, e integrar bien las externalidades derivadas del capital humano o del derrame de conocimiento (Rebelo, 1991; o Romer, 1986, por ejemplo), o bien los rendimientos crecientes en mercados específicos —producción de ideas e innovaciones—, a los que se atribuyen estructuras de competencia imperfecta (Romer, 1990; Aghion y Howitt, 1997).

Las intuiciones de los pioneros del desarrollo aquí evocadas influyeron, de manera muy poderosa, en dos campos recientes de la investigación aplicada: la nueva geografía económica y la economía industrial. En la primera se retoman las intuiciones de Myrdal (1957) en una renovada teoría de la localización económica que trata de explicar las economías de aglomeración. Se admite para ello la existencia de múltiples equilibrios en la dinámica interregional, producto de la combinación de factores fijos y móviles, costes de transporte, rendimientos crecientes y externalidades territorialmente localizadas (Krugman, 1991; o Fujita *et al.*, 1999, entre otros). Para dar fundamento analítico a estos modelos

(al igual que en algunos de crecimiento endógeno o de comercio), hubo de recurrirse, sin embargo, a lo que Krugman llamó un «truco técnico» (la modelización agregada de la competencia monopolista), que solo estuvo disponible tras los trabajos de Dixit y Stiglitz (1977).

Por lo que se refiere a la economía industrial, las intuiciones de Hirschman (1958) acerca de los eslabonamientos interindustriales han sido actualizadas por Hidalgo *et al.* (2009), con la aportación de herramientas estadísticas para el análisis del cambio productivo, indagando en la proximidad tecnológica entre actividades en el seno del tejido económico (el *product space*). A través del empleo de técnicas derivadas del análisis neuronal, han logrado ahondar en el estudio de la complejidad productiva, generando una guía útil para el diseño de la política industrial.

#### *La existencia de múltiples equilibrios*

Por último, de influencia duradera es también la asunción de procesos no lineales y de múltiples equilibrios en la trayectoria económica: un resultado al que conduce la consideración conjunta de potenciales rendimientos crecientes y de externalidades y complementariedades en la inversión. Sobre esa idea descansa el concepto de trampa de la pobreza: una suerte de equilibrio de bajo nivel, localmente estable, que es compatible, sin embargo, con la existencia de otros equilibrios a los que se accede una vez superada la inercia del punto de partida. Es la dificultad para vencer las relaciones circulares, de influencia mutua, lo que determina la estabilidad propia de una trampa de pobreza (*low-level equilibrium traps*).

En esas situaciones, el proceso de desarrollo se asemeja a un problema de optimización con múltiples restricciones, que en muchos casos no operan simultáneamente, sino que emergen una vez que la restricción previa es eliminada. A nivel agregado, el problema no es tanto definir las condiciones de un equilibrio estacionario que se supone único, tal como prevé la teoría convencional de crecimiento, sino contemplar la presencia

de equilibrios diversos y considerar las dificultades para transitar entre ellos.

La idea de la existencia de trampas de pobreza fue formulada, en sus orígenes, por Nelson (1956) y Nurkse (1953). Su causa más central estaba, en opinión de estos autores, en el desajuste entre la baja capacidad de ahorro de una economía, con baja productividad y alto dinamismo demográfico, y las necesidades de financiación que se requieren para alentar un crecimiento sostenido de la productividad. Para aquellos autores que aceptan la no linealidad en las relaciones económicas, esa situación conducía a otra conclusión relevante: para superar las trampas de pobreza podía no bastar con medidas dosificadas, requiriéndose un masivo esfuerzo inversor que active las influencias recíprocas entre actividades y las complementariedades en la inversión. Es el *big push* formulado por Rosenstein-Rodan (1943), o conceptos similares, como el *critical minimum effort* de Leibenstein (1957), o las *preconditions for industrialization* de Gerschenkron (1962).

Hubo que esperar casi cinco décadas para que aquellos planteamientos encontrasen acomodo en una modelización consistente, a través del trabajo de Murphy *et al.* (1989a). A partir de esa inicial propuesta se han acumulado otras que complementan modos diversos de justificar las trampas de pobreza y de fundamentar respuestas para su superación (Azariadis, 2006; o Bowles *et al.*, 2006, entre otros).

### Balance

Pese a su dinamismo, la teoría del desarrollo se reveló incapaz de competir, en términos de influencia y centralidad, con la teoría de crecimiento en la explicación de la dinámica económica. Las causas de este resultado pueden ser múltiples: desde la ausencia de un núcleo paradigmático compartido a la incapacidad para traducir sus propuestas a modelos verificables, y desde su gusto por la interdisciplinariedad (el *tresspassing* de que hablaba Hirschman) hasta el afán por contravenir

los ilusorios supuestos de la teoría convencional. Todo ello otorgó a la teoría del desarrollo un aire de heterodoxia que reforzó su ubicación en los terrenos periféricos de la formación de los economistas. Sin duda, hubo excesos de retórica y algunos desatinos analíticos (como los hubo también en la economía convencional), pero, junto a ello, se alumbraron algunas intuiciones valiosas que todavía hoy inspiran el trabajo en muy diversos campos de la Economía.

## 3. La renovada teoría del desarrollo

### Cambios en la realidad internacional

Con el final del siglo pasado la teoría del desarrollo hubo de cambiar, no solo para responder a sus críticos y atenuar sus debilidades, sino también para afrontar un mundo muy distinto de aquel en que nació como disciplina. De hecho, algunos de los cambios internacionales vividos en las cuatro últimas décadas interpelan, de modo muy frontal, a supuestos originarios de la teoría del desarrollo. Tal sucede, por ejemplo, con el desplazamiento de una amplia relación de países, antes pobres, hacia los diferenciados estratos intermedios de renta, lo que ha incrementado la heterogeneidad del mundo en desarrollo y cuestionado la visión del Sur como una realidad homogénea, merecedora, a su vez, de un diagnóstico único y compartido. La poblada presencia de este estrato intermedio ha motivado, a su vez, la creación de nuevas categorías con las que captar las dificultades que esos países, ya no tan pobres, afrontan en su senda de transformación económica y social: es el caso, por ejemplo, de las llamadas «trampas de renta media» (Alonso y Ocampo, 2020; Palma y Pincus, 2022; o Paus, 2020, entre otros).

El panorama internacional ha mutado también debido al ascenso de algunos países en desarrollo a la condición de nuevos poderes regionales y globales, en un mundo más multipolar, cuestionando, de este modo, la asociación simple del subdesarrollo con situaciones obligadas de subordinación y dependencia internacional. Ha

cambiado, también respecto al pasado, el papel atribuido al comercio internacional, merced a la exitosa experiencia de algunas economías intensamente exportadoras de Asia. Unido a la fragmentación de los procesos productivos y al despliegue de las cadenas de valor globales, ello ha supuesto una reconsideración de las reservas que sobre este aspecto mantenían algunas propuestas iniciales de la teoría del desarrollo. Y, en fin, la presencia de unos mercados financieros internacionales, mucho más abiertos y expansivos que antaño, han hecho más accesible la financiación exterior a los países en desarrollo, lo que además de suscitar nuevos problemas relacionados con la estabilidad macroeconómica, ha debilitado la lógica argumental del *gap financiero* en que descansaba antaño el concepto de trampa de pobreza.

No obstante, el cambio que de forma más frontal desafía la pretérita concepción del desarrollo es el que alude a la severidad alcanzada por los problemas ambientales (especialmente, cambio climático y pérdida de biodiversidad). La idea de que con una política adecuada los países rezagados podrían acceder a las condiciones de producción, renta y consumo de los países desarrollados semeja hoy ilusoria (e inconveniente) en un mundo sujeto a una gestión razonable de los recursos ambientales. Más bien parece que ambos grupos de países, ricos y pobres, deben transitar hacia un modelo alternativo de desarrollo sostenible, cuyas bases están por explorar.

Los cambios mencionados desafían la concepción heredada y obligan a reconstruir sobre nuevas bases la teoría del desarrollo. Esa tarea se puso en marcha a mediados de la década de 1990, una vez superada la conmoción generada por la oleada neoliberal previa. La nueva mirada sobre el desarrollo ha venido acompañada no solo por una nueva agenda de investigación, sino también por un renovado modo de entender el trabajo intelectual.

### Nuevos rasgos de la teoría del desarrollo

Al objeto de apreciar ese nuevo estilo de trabajo, se referirán sus elementos distintivos más relevantes,

aludiendo a algunas líneas de investigación que los illustren.

#### *Mayor fundamentación microeconómica: las trampas de pobreza*

A la nueva teoría del desarrollo le caracteriza su preocupación por ofrecer una mejor fundamentación microeconómica de sus propuestas, corrigiendo, de este modo, la inclinación precedente a abusar de la intuición y de los planteamientos descriptivos. Dado el tipo de relaciones propuestas (con dinámicas no lineales, procesos acumulativos y conexiones circulares), la microeconomía resultante adopta, en ocasiones, una notable complejidad matemática (Bowles, 2003), pero el desafío es mejorar la consistencia analítica sin imponer inasumibles simplificaciones. El desarrollo que ha tenido la literatura sobre las trampas de la pobreza puede servir para ilustrar este nuevo afán.

No se trata de un concepto menor, por cuanto a él remite el diagnóstico originario del subdesarrollo. Pese a ello, no fue hasta casi cuatro décadas después que se presentó una modelización convincente del fenómeno (Murphy *et al.*, 1989a y b). Posteriormente, el tema ha dado lugar a una profusa literatura, que ha identificado una amplia tipología de trampas de pobreza (Matsuyama, 2002; Azariadis, 2006; o Bowles *et al.*, 2006). Los factores que las pueden causar son múltiples y van desde la impaciencia de los agentes económicos, motivada por la pobreza, la incertidumbre o la inestabilidad, a las distorsiones financieras que genera una baja diversificación productiva (Azariadis, 2006; o Saint-Paul, 1992); desde el elevado crecimiento demográfico, haciendo endógena la fertilidad (Nelson, 1956; o Becker *et al.*, 1990), a la baja elasticidad de sustitución técnica entre capital y trabajo, que condiciona la elección de las técnicas productivas (De la Croix y Michel, 2002); desde la existencia de rendimientos crecientes (o *thresholds*) en la producción, investigación o formación de capital humano (Azariadis y Drazen, 1990), a los rendimientos de escala dinámicos (*learning by doing*

*externalities*) en actividades intensivas en conocimiento (Stokey, 1988; Matsuyama, 2002); o, en fin, desde el efecto de la limitada especialización productiva sobre las demandas recíprocas al impacto derivado del contagio de las normas (corrupción, por ejemplo) al tejido social (Bardhan, 2006).

El panorama es amplio, pero buscando elementos comunes, cabría integrar los modelos en torno a tres grandes agregados (Bowles *et al.*, 2006):

- Los que responden a la presencia de externalidades y rendimientos crecientes localizados (*thresholds models of poverty*);
- Los que insisten en la existencia de un marco institucional inadecuado, con problemas para la acción colectiva (*institutions as poverty trap*); y
- Los que admiten efectos de vecindad que condicionan el comportamiento agregado (*neighborhood effects as poverty traps*).

Muchos de los factores señalados como potenciales causas de trampa de pobreza se presentan de forma simultánea en los países, lo que hace más difícil poner en marcha estrategias para superarlas. La combinación de elementos es, además, específica de cada caso, lo que complica tanto el diagnóstico como la terapia a aplicar: no se trata solo de que las «dosis» aplicables puedan diferir según los casos, sino de que la propia «receta» puede ser distinta (Rodrik, 2007).

#### *Mejor validación empírica: desigualdad y evaluación de impacto*

Un segundo rasgo del nuevo estilo intelectual de los estudios del desarrollo es su mayor afán por someter a escrutinio empírico sus propuestas. Se trata de superar con ello la pasada tendencia a abusar de las propuestas discursivas de difícil contrastación.

Este esfuerzo empírico se beneficia, sin duda, de los mejores datos y métodos de estimación disponibles. Sirvan como ilustración los estudios sobre la desigualdad económica, un tema que ha adquirido creciente relevancia en la agenda investigadora del desarrollo.

Aunque la desigualdad no se manifiesta solo en los ingresos, a esta dimensión será a la que nos refiramos, por ser la mejor estudiada. Si en el pasado era excepción el país con datos sobre la distribución de la renta o la riqueza, hoy esa información está disponible para una amplia relación de países (Chancel *et al.*, 2022). Es cierto que las dos bases más utilizadas (World Income Inequality Database y World Inequality Database) presentan discrepancias, en parte debidas a las diferentes fuentes utilizadas, pero ambas permiten conocer el gradiente de desigualdad entre países y su evolución en el tiempo. Similar mejora en los datos se ha producido en otras dimensiones de la desigualdad, como en la esperanza de vida (Deaton, 2002) o la mortalidad infantil (Bancalari *et al.*, 2023).

Esa mayor disponibilidad de datos fue acompañada de mejores herramientas de estimación para conocer las causas del fenómeno, deslindar aquella parte de la desigualdad considerada más injusta (desigualdad de oportunidades), confirmar los impactos que el fenómeno tiene sobre la vida social y económica y evaluar la eficacia de las diversas medidas correctoras (entre otros, Chancel, 2020; Milanovic, 2019; o Piketty, 2019).

El grado de acuerdo cosechado en estos ámbitos es variable (Ferreira, 2023). El consenso es amplio acerca de la tendencia ascendente del fenómeno, los principales factores (económicos, fiscales, tecnológicos y sociales) que han estado detrás del proceso y la forma de acotar la desigualdad de oportunidades. Se coincide también en el efecto dañino de la desigualdad sobre los logros agregados en materia de salud o educación, sobre la estabilidad política y la calidad de las instituciones, pero se tienen menos certezas acerca de su efecto sobre el crecimiento de largo plazo. Es cierto que los últimos estudios apuntan a que la desigualdad tiene un coste sobre la durabilidad de los episodios de crecimiento (Ostry *et al.*, 2014; Aiyar y Ebeke, 2019), pero no faltan estimaciones que debilitan este resultado (por ejemplo, Fuest *et al.*, 2018).

Por último, por lo que se refiere a las políticas, hay un acuerdo generalizado respecto a la bondad de aquellas

de carácter redistributivo, especialmente las dirigidas a romper el efecto intergeneracional de la pobreza (como la inserción temprana en la escuela de los menores); existen más dudas acerca de los efectos indirectos de algunas medidas que operan en el ámbito de la regulación del mercado (salario mínimo, relaciones industriales, regulación antimonopolio); y, finalmente, los consensos son variables, dependiendo del instrumento que se contemple, en el caso de las políticas redistributivas (impuestos y transferencias) (Blanchar y Rodrik, 2021). La apretada síntesis realizada no hace justicia a la riqueza de esta literatura, pero es suficiente para confirmar que se trata de un campo muy activo de investigación, que se sustenta en un trabajo empírico cada vez más exigente.

El afán por otorgar mayor relevancia a la validación empírica encuentra también un argumento en el creciente deseo de fundamentar las políticas públicas en la evidencia. Acaso el ejemplo que mejor ilustre este aspecto es la fulgurante ascensión de los procedimientos experimentales de evaluación de impacto. Para algunos autores, esta línea de trabajo ha supuesto una «revolución silenciosa» en la teoría del desarrollo (Banerjee y Duflo, 2011). El propósito de estos ejercicios es identificar de forma nítida no solo los resultados de una intervención, sino también las relaciones de causalidad que los justifican. Esto comporta construir un contrafactual sólido (es decir, qué hubiese pasado si la intervención no se hubiese producido), evitando los sesgos de selección que puedan contaminar el análisis. Aquí es donde entran enfoques como el muestreo aleatorio, la regresión discontinua, la diferencia en diferencias o las técnicas de emparejamiento de datos, entre otros, que han ampliado el espacio de la evaluación experimental y cuasiexperimental.

La aplicación de estos procedimientos ha ayudado a identificar obstáculos de desarrollo a los que no se había prestado suficiente atención (el efecto de los parásitos intestinales sobre el rendimiento escolar, por ejemplo, Miguel y Kremer, 2004), a confirmar relaciones de causalidad que estaban bajo debate (la gratuidad de las

mosquiteras tratadas, por ejemplo, Cohen y Dupas, 2010) y a generar un conocimiento útil para el diseño de otras intervenciones (el programa pionero Progreso/Oportunidades/Prospera de transferencias condicionadas en México, Behrman *et al.*, 2005).

Sin duda, se trata de una línea de trabajo que está aportando un conocimiento más sólido sobre los efectos de las políticas y sobre los vínculos causales en algunos ámbitos relevantes, pero tienen razón los críticos al enfriar las sobrevaloradas expectativas con las que, en ocasiones, se presentó este enfoque. Solo en condiciones muy precisas se puede recurrir a evaluaciones controladas como las que exigen este tipo de métodos; y no siempre la mayor justificación interna de la evaluación va acompañada de una equivalente capacidad para la generalización de resultados (Deaton y Cartwright, 2018). El desarrollo es un proceso amplio y complejo, que se despliega en múltiples dimensiones y que responde a circunstancias altamente contingentes, lo que dificulta que su tratamiento analítico pueda quedar circunscrito a una agregación de microevaluaciones, por altamente consistentes que estas sean.

#### *La preservación de la interdisciplinariedad: el papel de las instituciones*

A la teoría del desarrollo, nueva y vieja, caracteriza su sensibilidad por mantener un diálogo abierto con otros saberes disciplinarios. Es una tendencia que, sin embargo, se ha modulado de acuerdo con el objeto de estudio, haciéndose más visible en el tratamiento de temas de alta carga social (como, por ejemplo, la pobreza) y siendo menos manifiesta en aquellos otros de contenido más técnico (como la política monetaria, por ejemplo). En todo caso, se trata de un rasgo identificativo de este campo de análisis. La propia fundamentación conceptual del desarrollo que se abre en los años 1990, el desarrollo humano, hace gala de ese planteamiento interdisciplinar. Tomando como base el enfoque de capacidades de Sen (1999), la nueva visión otorga a lo económico un valor instrumental, definiendo el desarrollo como el

proceso de ampliación de las capacidades y libertades sustanciales de las personas para hacer realidad aquellos escenarios de vida que valoran.

Aunque son muchos los campos de investigación en los que se evidencia este afán por preservar la interdisciplinariedad, centraremos nuestra atención aquí en el estudio de las instituciones. Es este un tema que solo muy recientemente se abrió paso en la literatura económica, de la mano de, entre otros, Ronald Coase, Alfred North, Oliver Williamson o Elinor Ostrom, todos ellos premios Nobel de Economía. Anticipándose a muchos de estos enfoques, ya algunos autores de la primera etapa del desarrollo, como Lewis (1955), Myrdal (1968) o Hirschman (1970), habían reparado en la importancia del marco institucional como habilitador de la acción colectiva y de los logros de desarrollo. Más recientemente, esta literatura ha tenido un desarrollo notable, al aplicar a las investigaciones una información (indicadores de calidad institucional) y unas técnicas econométricas (como, por ejemplo, paneles dinámicos) que hasta muy recientemente no estaban disponibles.

Admitamos que las instituciones son una creación social que no cabe constreñir al ámbito económico, por lo que su adecuado tratamiento obliga a mantener un diálogo abierto con otros saberes disciplinarios. De hecho, son la sociología y el derecho de donde proceden las reflexiones originarias más profundas sobre el tema, con las aportaciones de Max Weber o Emile Durkheim. En el ámbito de la economía, es la historia la disciplina que más influencia ha tenido en el impulso reciente del enfoque institucional, algo que no sorprende si se tiene en cuenta la elevada inercia temporal que caracteriza a las instituciones. Justamente a confirmar su efecto sobre la senda de desarrollo se dedican algunos de los estudios más celebrados en este campo (como Engerman y Sokoloff 1997 y 2012; Acemoglu *et al.*, 2001 y 2005; Acemoglu y Robinson, 2012; North *et al.*, 2009; o Besley y Pearson, 2011, entre otros).

El balance de este cuerpo de literatura aboca a una conclusión ambigua, al ser más lo que se ha avanzado en el terreno empírico que en el puramente teórico. Hay

pruebas suficientes para pensar que las instituciones impactan de manera cierta sobre el desarrollo de los países, aunque ello no elimine la posibilidad de que otros factores (como la geografía o el capital humano) igualmente incidan. La confirmación de este resultado se ve condicionado, en todo caso, por la baja solidez de los indicadores disponibles, la difícil estimación de un factor que coevoluciona con el resto de la sociedad (endógeno, por tanto) y la simplificación con que la economía ha solido contemplar el fenómeno institucional.

A este último rasgo han contribuido los planteamientos de la nueva economía institucional (NIE, por sus siglas en inglés), que entiende las instituciones como un mero mecanismo para corregir costes de transacción. Ello les induce a asumir la existencia de un marco institucional óptimo a escala universal (el de los países exitosos), que quedaría definido por su capacidad para proteger la propiedad privada, restringir al ejecutivo, hacer cumplir la ley y los contratos, y preservar la democracia. No hace falta señalar que por importantes que estos factores sean, difícilmente explicarían ni el éxito de China hoy, ni el logro por Corea o Taiwán un poco antes. También la literatura empírica se dejó deslizar por este ejercicio de simplificación, apelando, de modo a veces tautológico, a tipologías duales para explicar el progreso (instituciones inclusivas frente a exclusivas; de mercado frente a extractivas; de orden abierto frente a cerrado). No parece, sin embargo, que esta simple caracterización dual pueda iluminar la variedad de trayectorias seguidas por los países en sus respectivos procesos de desarrollo.

Reconozcamos, por tanto, que ni existe un acuerdo acerca de los criterios que debe cumplir una institución de calidad, ni disponemos de una buena teoría del cambio institucional sobre la que sustentar modelos sólidos. Responder a una y otra carencia requerirá seguir trabajando en esta fascinante área, quizá asumiendo una visión más compleja de las instituciones, que las entienda no solo como un mecanismo de restricción de la conducta social, sino, también, como un habilitador de la acción colectiva, una creación social contingente, que se erige sobre la

aritmética de las relaciones de poder en una sociedad (Alonso, 2021; Tang, 2022).

*Diálogo con otros campos de la teoría económica:  
la macroeconomía del desarrollo*

Los pioneros del desarrollo centraron su atención sobre la senda de progreso de largo recorrido y dedicaron menos esfuerzos a discutir la gestión macroeconómica en el corto plazo. Una carencia que no se corresponde con la relevancia de esta última tarea, dada la dificultad que comporta preservar la estabilidad en economías con desajustes estructurales, instituciones débiles y alta vulnerabilidad frente al exterior. Una excepción a este panorama la constituyó el debate que promovió la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la inflación estructural en los años sesenta y setenta, que se presentó como un enfoque alternativo al de la teoría monetaria ortodoxa. Aunque hay apuntes del tema en Raúl Prebisch, fueron autores posteriores, como Osvaldo Sunkel, Juan Noyola o Celso Furtado, los que hicieron las aportaciones más centrales.

Hoy, sin embargo, la situación es muy distinta, en buena medida porque los propios especialistas asumen que gestionar adecuadamente la estabilidad macroeconómica constituye un prerrequisito obligado para promover un proceso de desarrollo que se pretenda sustentable. La traumática experiencia vivida por América Latina (y otros países en desarrollo) como consecuencia de la crisis de la deuda y su respuesta en forma de severos programas de ajuste estructural —la llamada década perdida— ayudó a que toda una generación de autores, algunos también asociados a la CEPAL, haya dado al debate sobre la gestión de la estabilidad macroeconómica prioridad en sus esfuerzos analíticos (Cornia *et al.*, 1987; Ffrench-Davis, 2005; Griffith-Jones *et al.*, 2001, entre otros).

El abanico de aspectos que son objeto de estudio por parte de estos especialistas es amplio y acoge desde los efectos desestabilizadores de los precios de las

exportaciones a la inestabilidad que genera la inserción de esas economías en los mercados financieros internacionales; desde los riesgos asociados a la masiva entrada de capitales o los derivados de su repentina reversión a los problemas asociados a la gestión del riesgo cambiario en países con monedas débiles y baja profundidad de los mercados domésticos de capital; desde los problemas de gestión del déficit público a la reforma de los sistemas financieros locales; y desde la gestión de la deuda externa a las dificultades de compatibilizar el crecimiento con el equilibrio externo.

Es relativamente compartido entre estos autores asumir cuatro supuestos básicos: el carácter ubicuo de los fallos de mercado, especialmente en el ámbito financiero; la presencia de capacidad excedente y desempleo en las economías, tanto en el corto como en el largo plazo; el carácter procíclico de los mercados de capital (Minsky, 2016) y la inserción vulnerable de las economías en desarrollo en los mercados financieros internacionales. Inspiran sus análisis dos paradigmas: el *structural gap*, que reconoce la necesidad estructural de financiación externa de los países en desarrollo; y el *unstable external financing*, que insiste en el carácter inestable de los mercados financieros internacionales (Minsky, 2016). Abogan, por tanto, por establecer mecanismos de regulación de la cuenta de capital, preservar tipos de interés estables y moderados, un manejo flexible del tipo de cambio, con tipos más bien elevados (competitivos), el fortalecimiento de los sistemas financieros domésticos y la conquista de espacio fiscal para el diseño de políticas contracíclicas. Una aceptable síntesis de las posiciones sobre estos aspectos se puede encontrar en Ocampo *et al.* (2009); Agénor y Montiel (2008); o en Cornia (2020).

Estos desarrollos se han hecho en diálogo creativo con otros enfoques en el campo de la macroeconomía, pudiendo adelantar propuestas que, después, han recibido un apoyo más generalizado (como la necesidad de regulación de la cuenta de capital o la búsqueda de resortes contracíclicos, tanto en la regulación bancaria como en el establecimiento de reglas fiscales).

*La mirada internacional: los bienes públicos globales*

El avance del proceso de globalización ha dilatado el espacio de los bienes (o males) públicos internacionales: aquellos cuyo alcance traspasa fronteras y que requieren de una acción coordinada internacional para su provisión. En el pasado apenas se habían abordado este tipo de bienes, porque se entendía el desarrollo como un proyecto básicamente nacional. Aquellos que, como Raúl Prebisch o la escuela de la dependencia, habían desplazado su mirada hacia el entorno internacional lo hacían para considerar un condicionante de las políticas nacionales, no como un ámbito de problemas compartidos a nivel supranacional. Será a partir de la década de 1990 que este tema adquirió creciente relevancia, al entenderse que muchos bienes públicos internacionales (como la paz, la estabilidad financiera, la salud global o la sostenibilidad ambiental) constituían requisitos para el bienestar colectivo y dimensiones obligadas de la agenda del desarrollo.

En el despliegue de esta línea de trabajo tendrá un protagonismo indiscutible el equipo que, desde el seno del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pondrá en marcha Inge Kaul. A lo largo de varios años ese equipo promovió diversos estudios para determinar el perímetro de los bienes públicos internacionales, los mecanismos más eficientes de provisión de esos bienes y las necesidades financieras que implicaban (Kaul *et al.*, 1999 y 2003; o Kaul y Conceição, 2006). Al calor de estos estudios se produjeron muchas otras contribuciones sobre este ámbito, incluidas aquellas dirigidas a definir las reglas y condiciones de gobernanza internacional para proveer este tipo de bienes (Alonso y Ocampo, 2015; u Ocampo, 2016, entre otros).

A nadie se le oculta que uno de los ámbitos más cruciales de esta agenda es el que se refiere a la gestión de los problemas ambientales (especialmente, biodiversidad y cambio climático). Como ya se ha apuntado, la demanda de la sostenibilidad comporta un cuestionamiento de uno de los pilares de la teoría del desarrollo (lo que Corbridge, 2007, denominó *principio de*

*convergencia*): la idea de que la acción de desarrollo persigue trasladar a los países en desarrollo la experiencia supuestamente exitosa de los ya desarrollados. Hoy ese propósito resulta como mínimo inconveniente, habida cuenta de que ha sido ese proceso de desarrollo el que incubó los problemas ambientales que hoy afrontamos.

La investigación en el campo de la sostenibilidad obliga también a un enfoque interdisciplinar, donde los criterios económicos dialoguen con los procedentes de la biología, la física o la sociología. Al calor de la relevancia del tema se ha desplegado un repertorio muy amplio de investigadores, con enfoques diversos, que van desde aquellos centrados en las condiciones biofísicas de la sostenibilidad, como los estudios realizados por el reputado *Stockholm Resilience Centre* o los informes del panel intergubernamental de expertos de las Naciones Unidas (IPCC, 2021), hasta los fundados en una perspectiva más económica, como el difundido *Informe Stern* sobre los costes del cambio climático (Stern, 2006); y desde los de naturaleza agregada (Tanner y Horn-Phathanothai, 2014) hasta los que reparan en las estrategias locales de sostenibilidad (Wilson *et al.*, 2009). También en este campo se percibe el afán, antes subrayado, por otorgar adecuada fundamentación microeconómica a los estudios, apelando, por ejemplo, a las posibilidades que brinda la teoría de juegos (Barrett, 2007).

Como en otros campos, se trata de un territorio abierto, donde es más lo que se ha avanzado en el diagnóstico de los daños que en la construcción de alternativas. No obstante, el avance de la investigación, tanto teórica como empírica, ha permitido fundamentar mejores políticas, incluso aunque el alcance de estas se considere a distancia de lo requerido.

**4. Visión crítica: una nota**

No podría finalizarse este recorrido sin hacer un breve apunte acerca de aquellas miradas sobre el progreso que adoptan una perspectiva que difiere (o, incluso,

confronta) con el cuerpo principal de la teoría del desarrollo, presentado en el apartado precedente.

Advirtamos que todas las etapas de la teoría del desarrollo, en sí mismo una heterodoxia, ha tenido sus propias disidencias. En el pasado, al núcleo originario de la teoría del desarrollo la crítica más central le provino desde los dos lados del arco ideológico. Por una parte, recibió la crítica del pensamiento liberal, que tuvo en Bauer (1971) a su intérprete más elocuente, quien cuestionó el diagnóstico del que partía la teoría del desarrollo —la trampa de pobreza— y el tono intervencionista que transpiraban sus recomendaciones. Esta crítica al «dogma dirigista», como lo denominó Lal (1983), se transformó en una impugnación global a la teoría del desarrollo en el marco del pensamiento neoliberal. Por su parte, desde el otro extremo, la crítica provino de la escuela de la dependencia, que demandaba interpretar el subdesarrollo en el marco de las jerarquías y la división del trabajo impuestas por el centro del sistema, que condenaba a los países periféricos a un papel subordinado y dependiente (Cardoso y Faletto, 1969; o Furtado, 1964, entre otros).

En la actualidad, las corrientes críticas que han adquirido más eco no pretenden erigir una interpretación alternativa del desarrollo, en pugna con la dominante, sino cuestionar la idea misma sobre la que se asienta la empresa del desarrollo. Dos son las corrientes en las que de forma breve vamos a centrar nuestra atención: los enfoques posestructuralistas y la visión del decrecimiento. Aunque ambas impugnan la visión del desarrollo, tienen un muy distinto punto de partida: en el primer caso, el reconocimiento de las experiencias y visiones que surgen desde un Sur Global heterogéneo y diverso; en el segundo caso, las sombrías implicaciones de los excesos del Norte.

### **Posdesarrollo, pluriverso y decolonización**

Bajo la órbita del pensamiento posestructuralista se acoge una amplia colección de propuestas, no exactamente coincidentes, que tienen en común entender el

desarrollo como una construcción ideológica, un discurso y unas prácticas sociales que, bajo un manto de supuesta racionalidad, encubre la imposición al Sur Global de la visión del mundo, los valores e intereses de los países ricos de Occidente. En el nacimiento de estos enfoques confluyen los planteamientos anticolonialistas de Fanon, Césaire o Cabral, la crítica cultural de los «estudios subalternos», de Said, Bhabha o Spivack, y las visiones emanadas de los movimientos antirracistas e indigenista (como el «buen vivir» de las comunidades andinas). En la construcción intelectual de este pensamiento crítico tendrán una influencia notable las figuras más centrales del posestructuralismo europeo, como Derrida, Deleuze y, sobre todo, Foucault. De estos autores toman el interés en el análisis crítico del discurso, en la exploración de las relaciones ubicuas de poder y dominación y en la crítica a los componentes represivos y uniformadores de la modernidad.

Es relativamente compartido entre estos autores suponer que la empresa del desarrollo da continuidad, bajo otras claves, al proyecto colonizador que dominó los siglos precedentes. Como en aquella empresa, al desarrollo se le atribuye una indiscutida carga normativa (es bueno en sí mismo), que asume una radical división del mundo en dos realidades diferenciadas, una que se supone realizada (el colonizador, hoy país desarrollado) y otra imperfecta, inacabada, por realizar (el colonizado/subdesarrollado), encontrando esta última en la primera su modelo referencial, aquello que aspira a ser.

Pese a la continuidad evocada, se reconocen también diferencias. La empresa colonial se amparaba en supuestas razones morales, teñidas de prejuicios étnicos: se trataba de «civilizar» a población salvaje, a razas y culturas tenidas por inferiores. En la empresa del desarrollo esos componentes se eliminan (o, al menos, no son expresos), en beneficio de una visión aparentemente más técnica, que adjudica a los países ricos los saberes, las técnicas y los recursos necesarios para incubar el progreso. A las dos empresas es común la dualidad «ellos frente a nosotros», así como el propósito de la uniformidad (hacer del otro una realidad semejante

a la propia), a través de un ejercicio de imposición, de erradicación de la singularidad. Una imposición que es mucho más sutil, pero igualmente efectiva, en el caso del desarrollo, al encubrirla bajo la supuesta autoridad de la ciencia (Escobar, 1995; o Rist, 1997).

Acorde con esta visión, lo que procede es impugnar la empresa del desarrollo, desvelar las relaciones de poder que subyacen al proyecto modernizador y repolitizar un discurso que se encubre bajo el manto de la racionalidad técnica (Ferguson, 1994). En contra del afán uniformador del desarrollo, se reclamará el valor de la diversidad, el respeto a los universos culturales y a los saberes propios de cada comunidad, y el igual reconocimiento de los criterios valorativos de cada cual acerca del progreso. A la lógica de un uni-verso que nos modele, se opondrá el derecho a un pluri-verso que resulte del igual reconocimiento de las culturas y de los marcos valorativos de cada cual (Kothari *et al.*, 2019).

No cabe duda que estas corrientes desvelan importantes aspectos críticos de la visión tradicional del desarrollo que requieren ser revisados. Entre ellos la dualidad (rico/pobre, norte/sur) que permea la teoría del desarrollo: su corrección demanda unas relaciones más equilibradas de voz y poder, el reconocimiento de la naturaleza común de muchos de los problemas de desarrollo y la necesidad de promover un esfuerzo cooperativo, basado en el respeto a las visiones y saberes propios de cada cual. Se trata, pues, de avanzar en un proceso profundo de descolonización de las mentes, las instituciones y las prácticas sociales, a las que estas visiones han contribuido (Ziai, 2016).

Más allá de este importante mensaje, cabe reprochar a alguno de estos enfoques el trazo grueso de su crítica a la teoría del desarrollo, incapaz de captar las diferencias entre las diversas propuestas. Por ejemplo, mientras parece pertinente que se acuse a la teoría de la modernización de Rostow (1961) de la pretensión de convertir a los países desarrollados en modelo para los países en desarrollo, esto resulta mucho más cuestionable en el caso del enfoque de las capacidades de Sen (1999), que se asienta en la libertad de

cada cual para definir los escenarios de vida que valora. Debilita también a estos enfoques su afán por moverse en el análisis crítico del discurso, en ocasiones con limitado esfuerzo por respaldar sus planteamientos con un esfuerzo empírico similar. Esta carencia se expresa en la limitada capacidad que tienen para conectar sus propuestas con la efectiva expresión de aspiraciones de los colectivos sociales a los que se invoca, al tiempo que hace que, con frecuencia, los componentes críticos (destituyentes) de su planteamiento no se vean suficientemente acompañados de otros (de tipo constituyente) que aporten alternativas probadas a los problemas que padecen los sectores subordinados (pobreza, desigualdad, vulnerabilidad) (McEwan, 2019).

## Decrecimiento

La otra gran corriente crítica que impugna la teoría del desarrollo es aquella que reclama poner fin al modelo de producción y consumo vigente y someter a control la dinámica de acumulación y crecimiento económico, para restaurar los equilibrios básicos del planeta. Esta línea de pensamiento tiene sus antecedentes más celebrados en los trabajos del economista y matemático rumano Georgescu-Roegen, quien trató de poner a la economía bajo la lógica de las leyes de la termodinámica, situando en el centro de la reflexión el flujo de materiales y de energía que aparece asociado a la creación de riqueza. A esta fundacional influencia se suman otras más variadas, derivadas del activismo ambiental y de la economía ecológica, incluyendo los estudios sobre los límites del crecimiento que encabezaron la pareja Meadows. Todas estas influencias cristalizan en el enfoque del decrecimiento (o no-crecimiento), que el economista francés Latouche se encargará de difundir (Latouche, 2004).

Subyace a este planteamiento un enfoque crítico con el núcleo de la ciencia económica, que descansa sobre una definición estricta del perímetro disciplinario, atribuye al mercado el óptimo de la coordinación social y hace del valor mercantil agregado de lo producido la principal

métrica del progreso. Frente a ello, se reclama que las variables ambientales, económicas y sociales formen parte de un sistema integrado de pensamiento, que debe tener como propósito preservar la sostenibilidad de las interacciones entre la sociedad y el marco biofísico que sustenta la vida. En ese contexto semeja incompatible la finitud de los recursos del planeta con las exigencias que impone una senda continuada de expansión del consumo y de la producción. La alternativa es, por tanto, regular (reducir o anular) el proceso de crecimiento, poniendo mayor atención en la sostenibilidad de la vida. Dentro de esta línea de pensamiento, hay quienes de forma más matizada asignan el propósito del decrecimiento exclusivamente a los países desarrollados, justamente para ampliar los márgenes de holgura de los países en desarrollo, aun cuando no expliquen cómo hacer operativo ese desacoplamiento (Hickel, 2021).

Este planteamiento genérico se traduce en el ámbito doctrinal en la preferencia por los enfoques interdisciplinarios, por el análisis complejo e integrado de las relaciones sociales y ambientales, a través de la teoría de sistemas, por la defensa de la equidad intra e intergeneracional y por la atención brindada a los flujos de materiales y de energía (y no solo de los precios). También se deriva de este enfoque la necesidad de proceder a un cambio en los valores sociales y en los estilos de vida, que en el terreno práctico supone el combate del consumismo, el gusto por la sobriedad y la sencillez, por las soluciones locales, basadas en la naturaleza, por la relocalización de actividades o por la reutilización y el reciclaje de materiales.

Aunque algunos de estos planteamientos han sido acogidos en la renovada teoría del desarrollo, lo cierto es que los defensores del decrecimiento consideran a la empresa del desarrollo como uno de los blancos centrales de sus críticas, en buena medida porque le atribuyen el propósito de extender el depredador modo de vida occidental al resto del planeta. Tampoco aceptan que esta crítica quede anulada por añadir al desarrollo un adjetivo (sostenible) de difícil interpretación, por conformar lo que ellos consideran un oxímoron.

Nadie duda de que muchas de las recomendaciones concretas de la visión del decrecimiento resultan acordes con las exigencias que impone la severidad de la crisis ambiental que afecta al planeta. Las dudas provienen no tanto de esas medidas parciales, cuanto de la tesis última que las respalda: la necesidad de cuestionar todo desarrollo y disminuir de forma deliberada la tasa de crecimiento y aun el nivel de renta de los países, con los costes sociales que ello generaría en términos de equilibrios intergeneracionales. Tampoco solucionaría el problema acotar este propósito a los países desarrollados, cuando buena parte del progreso tecnológico tiene en estos países su origen y cuando son algunos países en desarrollo los que encabezan los ritmos de crecimiento de las emisiones. Hay buenas razones para pensar que todavía hay márgenes para operar a través de regulaciones públicas y del diseño de incentivos y penalizaciones que alienten transformaciones de entidad, sin cercenar las bases de la innovación y el emprendimiento que aparecen asociadas a la dinámica económica. Solo agotadas esas posibilidades y ante riesgos irreversibles parecería justificado abocarse a aquello que estas líneas de pensamiento sugieren, sin embargo, como obligado punto de partida.

## 5. Consideraciones finales

La trayectoria de la teoría del desarrollo es ciertamente singular. Nacida con la pretensión de constituirse en un cuerpo de doctrina alternativo, sufrió las consecuencias de una relativa postergación intelectual, que encuentra sus razones tanto en las debilidades de su propio discurso como en los condicionantes que en toda ciencia impone la construcción de una ortodoxia. Pese a ello, fue capaz de realizar aportaciones audaces que la historia posterior ha terminado por reconocer como clarificadoras. Tras la oleada neoliberal, la teoría del desarrollo se ha demostrado especialmente activa, adoptando un nuevo tono intelectual, más abierto al diálogo con otras tradiciones del pensamiento económico, más preocupada por fundamentar sus hipótesis y validar

empíricamente su acierto y más ceñida al estudio de problemas concretos, muchos de ellos desafiantes. Con ello se han diluido las fronteras caracterizadoras de la teoría del desarrollo, pero, a cambio, se ha consolidado un terreno apto para la elaboración de hipótesis, estimación de modelos y construcción de políticas basadas en la evidencia. No cabe derivar de ese esfuerzo una pragmática universal del desarrollo que quepa denominar óptima, ni siquiera se acepta que exista una respuesta única posible a los problemas de desarrollo: las opciones son múltiples, de acuerdo con las condiciones de cada caso (Rodrik, 2007). Lo que sí cabe decir es que hoy se conocen mejor los fundamentos de esas terapias y las condiciones en que se tornan más propicias. Todo ello ha convertido a la teoría del desarrollo en uno de los campos más activos y fascinante de la Economía. Un campo que recibe también la mirada crítica de visiones que nos alertan acerca de dos severos sesgos en la construcción teórica: la arrogancia de un discurso que ha interpretado el mundo en desarrollo como una realidad subalterna, convirtiendo a Occidente en modelo referencial; y la ideología productivista, que ha desconsiderado los efectos perversos que nuestros logros presentes tienen sobre la sostenibilidad de la vida y del planeta.

### Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origin of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91(5), 1369-1401.
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2005). Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth. In P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth*, 1(A) (pp. 385-472). North Holland.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail, The Origin of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Currency.
- Agénor, P. R., & Montiel, P. J. (2008). *Development Macroeconomics*. Princeton University Press.
- Aghion, P., & Howitt, P. W. (1997). *Endogenous Growth Theory*. MIT Press.
- Aiyar, S., & Ebeke, Ch. (2019). *Inequality of opportunity, inequality of income, and economic growth* (IMF Working Paper No. 19/34). International Monetary Fund.
- Alonso, J. A. (2009). En defensa de la teoría del desarrollo. *Cuadernos Económicos de ICE*, 78, 9-28.
- Alonso, J. A. (2021). Calidad institucional y cohesión social: el corrosivo efecto de la desigualdad. *Papeles de Economía Española*, 168, 20-33, 189.
- Alonso, J. A., & Ocampo, J. A. (2015). *Global Governance and Rules for the Post-2015 Era: Addressing Emerging Issues in the Global Environment*. Bloomsbury Academy.
- Alonso, J. A., & Ocampo, J. A. (2020). *Trapped in the Middle? Developmental Challenges for Middle-Income Countries*. Oxford University Press.
- Azariadis, C. (2006). The theory of Poverty Traps. What have we Learned? In S. Bowles, S. N. Durlauf & K. Hoff (Eds.), *Poverty Traps* (pp. 17-40). Princeton University Press.
- Azariadis, C., & Drazen, A. (1990). Threshold Externalities in Economic Development. *Quarterly Journal of Economics*, 105(2), 501-526.
- Bancalari, A., Berlinski, S., Buitrago, G., García, M.<sup>a</sup> F., de la Mata, D., & Vera-Hernández, M. (2023). *Health Inequalities in Latin America and the Caribbean: Child, Adolescent, Reproductive, Metabolic Syndrome, and Mental Health* (LACIR Working Paper No. 112). Latin American and Caribbean Inequality Review.
- Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2011). *Poor Economics. A radical rethinking of the way to fight global poverty*. Public Affairs.
- Bardhan, P. (2006). The economist's approach to the problem of corruption. *World Development*, 34(2), 341-348.
- Barrett, S. (2007). *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*. Oxford University Press.
- Bauer, P. T. (1971). *Dissent on Development*. Harvard University Press.
- Baumol, W. J. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of the urban crisis. *American Economic Review*, 57(3), 415-426.
- Becker, G. S., Murphy, K. M., & Tamura, R. (1990). Human capital, Fertility, and Economic Growth. *Journal of Political Economy*, 98(5), S12-S37.
- Behrman, J. R., Parker, S. W., & Todd, P. E. (2005). *Long-term impacts of the Oportunidades Conditional Program on rural youth in Mexico* (IAI Discussion Paper No. 122). Ibero-American Institute for Economic Research.
- Besley, T., & Persson, T. (2011). *Pillars of Prosperity. The Political Economics of Development Clusters*. Princeton University Press.
- Blanchar, O., & Rodrik, D. (2021). *Combating Inequality: Rethinking Government's Role*. MIT Press.
- Bowles, S. (2003). *Microeconomics. Behavior, Institutions, and Evolution*. Princeton University Press.
- Bowles, S., Durlauf, S. N., & Hoff, K. (2006). *Poverty Traps*. Princeton University Press.

- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina: Ensayo de una Interpretación Sociológica*. Editorial Siglo XXI.
- Chancel, L. (2020). *Unsustainable Inequalities: Social Justice and the Environment*. Harvard University Press.
- Chancel, L., Piketty, Th., Saez, E., & Zucman, G. (2022). *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab. <https://wir2022.wid.world/>
- Chenery, H. B., & Syrquin, M. (1975). *Patterns of Development, 1950-1970*. Oxford University Press.
- Cohen, J., & Dupas, P. (2010). Free Distribution or Cost-sharing? Evidence from Randomized Malaria Prevention Experiment. *Quarterly Journal of Economics*, 125(1), 1-45.
- Corbridge, S. (2007). The (im)possibility of development studies. *Economy and Society*, 36(2), 179-211.
- Cornia, G. A. (2020). *The macroeconomics of developing Countries. An Intermediate Textbook*. Oxford University Press.
- Cornia, G. A., Jolly, R., & Stewart, F. (1987). *Adjustment with a Human Face. Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Clarendon Press.
- De La Croix, D., & Michel, P. (2002). *A Theory of Economic Growth: Dynamics and Policy in Overlapping Generations*. Cambridge University Press.
- Deaton, A. (2002). Policy Implications of the Gradient of Health and Wealth. *Health Affairs*, 21(2), 13-30.
- Deaton, A., & Cartwright, N. (2018). Understanding and misunderstanding randomized controlled trials. *Social Science & Medicine*, 210(1), 2-21.
- Dixit, A. K., & Stiglitz, J. E. (1977). Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity. *American Economic Review*, 67(3), 297-308.
- Engerman, S. L., & Sokoloff, K. L. (1997). Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States. In S. Harber (Ed.), *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford University Press.
- Engerman, S. L., & Sokoloff, K. L. (2012). *Economic Development in the Americas since 1500. Endowments and Institutions*. NBER series on long-term factors in economic development. Cambridge University Press.
- Escobar, A. (1995). *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press.
- Felipe, J., Mehta, A., & Rhee, C. (2019). Manufacturing matters... but it's the jobs that count. *Cambridge Journal of Economics*, 43(1), 139-168.
- Ferguson, J. (1994). *The Anti-Politics Machine. "Development," Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. University of Minnesota Press.
- Ferreira, F. (2023). *Is there a "new consensus" on inequality?* (LSE Working Paper No. 101). London School of Economics, International Inequalities Institute.
- Ffrench-Davis, R. (2005). *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism*. Palgrave Macmillan.
- Fuest, C., Neumeier, F., & Stölker, D. (2018). *Why the IMF and OECD are wrong about inequality and growth?* EconPol Policy Brief 07. European Network for Economic and Fiscal Policy Research.
- Fujita, M., Krugman, P., & Venables, A. J. (1999). *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*. MIT Press.
- Furtado, C. (1964). *Desarrollo y subdesarrollo*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Harvard University Press.
- Griffith-Jones, S., Montes, M. F., & Nasution, A. (Eds.) (2001). *Short-term Capital Flows and Economic Crises*. Oxford University Press.
- Herrendorf, B., Rogerson, R., & Valentinyi, Á. (2014). Growth and Structural Transformation. In P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth*, 2 (pp. 885-941). Elsevier.
- Hickel, J. (2021). What does degrowth means? A few points of clarifications. *Globalizations*, 18(7), 1105-1111.
- Hidalgo, C. A., Hausmann, R., & Dasgupta, P. S. (2009). The Building Blocks of Economic Complexity. *Proceeding of the National Academy of Science*, 106(26), 10570-10575. <https://www.jstor.org/stable/40483593?typeAccessWorkflow=login>
- Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and state*. Harvard University Press.
- IPCC. (2021). *Cambio Climático 2021. Bases físicas. OMM y PNUMA*. [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WG1\\_SPM\\_Spanish.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WG1_SPM_Spanish.pdf)
- Kaldor, N. (1967). *Strategic Factors in Economic Development*. Ithaca.
- Kaul, I., Grunberg, I., & Stern, M. (1999). *Global Public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*. Oxford University Press.
- Kaul, I., Conceição, P., Le Goulven, K., & Mendoza, R. U. (2003). *Providing Global Public Goods*. Oxford University Press.
- Kaul, I., & Conceição, P. (2006). *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. Oxford University Press.
- Kothari, A., Salleh, A., Escobar, A., Demaria, F., & Acosta, A. (2019). *Pluriverse. A Post-development Dictionary*. Tulika Books.
- Krugman, P. (1991). *Geography and Trade*. MIT Press.
- Krugman, P. (1994). The fall and rise of development economics. In L. L. Rodwin & D. A. Schon (Eds.),

- Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman* (pp. 39-58). Brookings Institution Press.
- Kuznets, S. (1966). *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread*. Yale University Press.
- Lal, D. (1983). *The poverty of "Development Economics"*. Institute of Economic Affairs.
- Latouche, S. (2004). Degrowth Economics: Why Less Should Be So Much More. *Le Monde Diplomatique*, 11, 1-5. <https://mondediplo.com/2004/11/14latouche>
- Leibenstein, H. (1957). *Economic backwardness and economic growth: studies in the theory of economic development*. John Wiley & Sons.
- Lewis, W. A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *Manchester School of Economics and Social Studies*, 22(2), 139-191.
- Lewis, W. A. (1955). *The Theory of Economic Growth*. Richard D. Irwin.
- Matsuyama, K. (2002). The Rise of Mass Consumption Societies. *Journal of Political Economy*, 110(5), 1035-1070.
- McEwan, C. (2019). *Postcolonialism, Decoloniality and Development*. Routledge.
- McMillan, M. S., & Rodrik, D. (2011). *Globalization, Structural Change and Productivity Growth* (NBER Working Paper No. 17143). National Bureau of Economic Research.
- McMillan, M. S., Rodrik, D., & Sepúlveda, C. (2016). *Structural Change, Fundamentals, and Growth. A Framework and Case Studies*. International Food Policy Institute.
- Meier, G. M., & Seers, D. (1984). *Pioneers in Development*. Oxford University Press.
- Miguel, E., & Kremer, M. (2004). Worms: Identifying impacts on education and health in the presence of treatment externalities. *Econometrica*, 72(1), 159-217.
- Milanovic, B. (2019). *Capitalism, Alone: The Futures of the System that Rules the World*. Harvard University Press.
- Minsky, H. (2016). *Can it Happen Again: Essays on Instability and Finance*. Routledge.
- Murphy, K. M., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1989a). Industrialization and the Big Push. *Journal of Political Economy*, 97(5), 1003-1026.
- Murphy, K. M., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1989b). Income distribution, market size and industrialization. *The Quarterly Journal of Economics*, 104(3), 537-564.
- Myrdal, G. (1957). *Economic theory and under-developed regions*. Gerald Duckworth & Co Ltd.
- Myrdal, G. (1968). *An Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*. Twentieth Century Fund and Pantheon Books.
- Nelson, R. R. (1956). A Theory of the Low-level Equilibrium Trap in Underdeveloped Economics. *American Economic Review*, 46(5), 894-908.
- North, D. C., Wallis, J. J., Weingast, B. R. (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge University Press.
- Nurkse, R. (1953). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford University Press.
- Ocampo, J. A. (Ed.) (2016). *Global Governance and Development*. Oxford University Press.
- Ocampo, J. A., Rada, C., & Taylor, L. (2009). *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*. Columbia University Press.
- Ostry, J. D., Berg, A., & Tsangarides, C. G. (2014). *Redistribution, inequality, and growth*. IMF Staff Discussion Note, SDN/14/02.
- Palma, J. G. (2005). Four sources of 'de-industrialisation' and a new concept of 'Dutch Disease'. In J. A. Ocampo (Ed.), *Beyond reforms: Structural dynamics and macroeconomic vulnerability*, 3(5) (pp. 71-116). Stanford University Press and the World Bank.
- Palma, J. G. y Pincus, J. (2022). América Latina y el Sudeste Asiático. Dos modelos de desarrollo, pero la misma "trampa del ingreso medio": rentas fáciles crean élites indolentes. *El Trimestre Económico*, 89(354), 613-681.
- Paus, E. (2020). Innovation Strategies Matter: Latin America's Middle-Income Trap Meets China and Globalisation. *Journal of Development Studies*, 56(4), 657-679.
- Piketty, Th. (2019). *Capital e ideología*. Deusto.
- Prebisch, R. (1949). *Estudio Económico de América Latina*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Rebelo, S. (1991). Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, 99(3), 500-521.
- Rist, G. (1997). *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. Zed Books.
- Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes. Globalization, institutions, and economic growth*. Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2016). Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, 21, 1-33.
- Romer, P. M. (1986). Increasing Returns and Long-run Growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002-1037.
- Romer, P. M. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98(5, part 2), S71-S102.
- Rosenstein-Rodan, P. N. (1943). Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal*, 53(210-211), 202-211.
- Rostow, W. W. (1961). *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press.
- Saint-Paul, G. (1992). Technology choice, financial markets and economic development. *European Economic Review*, 36(4), 763-781.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Solow, R. M. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65-94.

- Solow, R. M. (1957). Technical change and the aggregate production function. *Review of Economics and Statistics*, 39(3), 312-320.
- Stern, N. (2006). *The Economics of Climate Change. The Stern Review*. Cambridge University Press.
- Stokey, N. L. (1988). Learning by doing and the introduction of new goods. *Journal of Political Economy*, 96(4), 701-717.
- Syrquin, M. (1988). Patterns of structural change. In H. Chenery & T. Srinivasan (Eds.), *Handbook of Development Economics*, 1 (pp. 203-273).
- Tang, S. (2022). *The Institutional Foundation of Economic Development*. Princeton University Press.
- Tanner, Th., & Horn-Phathanothai, L. (2014). *Climate Change and Development*. Routledge.
- Wilson, G., Furniss, P., & Kimbowa, R. (2009). *Environment, Development, and Sustainability: Perspectives and Cases from Around the World*. Oxford University Press.
- Ziai, A. (2016). *Development Discourse and Global History: From Colonialism to the Sustainable Development Goals*. Routledge.



## Información Comercial Española Revista de Economía

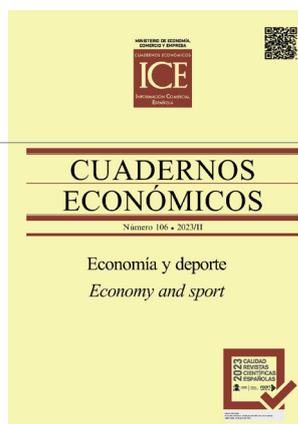
4 números anuales

Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales

## Boletín Económico de Información Comercial Española

12 números anuales

Artículos y documentos sobre economía española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior



## Cuadernos Económicos de ICE

2 números anuales

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación económica



Librería virtual y venta [www.mineco.gob.es](http://www.mineco.gob.es)  
P.º de la Castellana 162, 28046 Madrid  
Tels. 91 603 79 93/72 45  
[distribucionpublicaciones@economia.gob.es](mailto:distribucionpublicaciones@economia.gob.es)

Rafael Fernández\*

Adrián Rial\*

Andrés Maroto\*\*

## VARIANTES DE (DES)INDUSTRIALIZACIÓN Y TERCIARIZACIÓN EN ECONOMÍAS EN DESARROLLO

*El trabajo analiza los procesos de cambio estructural en 45 economías en desarrollo durante el periodo 1990-2018, distinguiendo tres tipos de actividades de servicios y diferenciando a las economías en procesos de desindustrialización prematura de las que aún se mantienen dentro de una senda industrializadora. La principal conclusión es que la terciarización realmente existente en las economías en desarrollo difícilmente puede actuar como un motor de crecimiento.*

### **Variants of (de)industrialisation and tertiarisation in developing economies**

*The paper analyses the processes of structural change in 45 developing economies over the period 1990-2018, distinguishing three types of service activities and differentiating economies undergoing premature deindustrialisation from those still on an industrialising path. The main conclusion is that actual tertiarisation in developing economies can hardly act as an engine of growth.*

**Palabras clave:** cambio estructural, desarrollo económico, Kaldor, servicios.

**Keywords:** structural change, economic development, Kaldor, services.

**JEL:** O1, O4.

---

\* Universidad Complutense.

Contacto: [rafernan@ccee.ucm.es](mailto:rafernan@ccee.ucm.es) y [arial@ucm.es](mailto:arial@ucm.es)

\*\* Universidad Autónoma de Madrid.

Contacto: [andres.maroto@uam.es](mailto:andres.maroto@uam.es)

Versión de diciembre de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.934.7731>

## 1. Introducción

Siguiendo a Syrquin (1988), el desarrollo económico puede entenderse como un conjunto de procesos interrelacionados de transformación estructural que se dan a lo largo del tiempo y que acompañan, a veces como causa y otras como consecuencia, al crecimiento continuado de la renta por habitante. Una de esas transformaciones es la que atañe a la estructura de la producción; otras afectan a la estructura de la demanda, la composición exportadora, la distribución de la renta o las instituciones que regulan el conjunto del proceso económico. No es exagerado afirmar que a lo largo de la última década hemos asistido a un renovado interés por el estudio de estos cambios y de sus relaciones con las dinámicas de crecimiento económico, en parte como respuesta a las limitaciones que presentan los modelos agregados, supuestamente dinámicos, en los que las participaciones relativas de los diferentes componentes de la estructura económica permanecen constantes a lo largo del tiempo.

En lo que se refiere a los cambios en la estructura sectorial, ese renovado interés ha servido para llamar la atención sobre el proceso de desindustrialización prematura que está afectando a un buen número de economías en desarrollo. Este proceso es visto con preocupación, en la medida en que se entiende que la escasa capacidad de absorción del empleo por parte de la industria y su prematuro desplazamiento hacia las actividades de servicios puede acabar mermando las posibilidades de crecimiento de estos países. Para evitar este daño, se aconsejan políticas sectoriales destinadas a extender y fortalecer el tejido industrial. No obstante, esta preocupación y estas recomendaciones de política se sustentan en la premisa de que la industria presenta unas características singulares que la convierten en el motor del crecimiento económico. Sin embargo, hay cada vez más evidencias de que algunas actividades de servicios presentan características asimilables a las que se observan en las manufacturas, por lo que las consecuencias de la desindustrialización sobre el crecimiento pueden diferir dependiendo del tipo de actividades de servicios

que sean receptoras del empleo procedente de los sectores primario y secundario.

Para conocer las consecuencias sobre el crecimiento de este tipo de cambios sectoriales, este artículo analiza los desplazamientos del empleo hacia las actividades de servicios en 45 economías en desarrollo durante el periodo 1990-2018. Estas economías se dividen en dos grupos, en función de si han iniciado o no dinámicas de desindustrialización; mientras que las actividades de servicios se agrupan en tres clústeres, de acuerdo con sus niveles de productividad, complejidad, transabilidad y organización interna. El objetivo es comprobar cómo se ha distribuido el empleo procedente de los otros sectores entre estos tres grupos de actividades de servicios. Este tipo de análisis sigue una metodología similar a la aplicada por Nayyar (2013) para el caso de la India. El uso de los datos de la base GGDC/UNU-WIDER Economic Transformation Database permite aplicarlo de forma simultánea a un amplio número de países, que tienen diferentes niveles de renta por habitante y se encuentran en diferentes momentos de transformación estructural.

El resultado del ejercicio es que el clúster de servicios que se ve más beneficiado por la pérdida de empleo en la agricultura y/o la industria es el que presenta un nivel más bajo de productividad. La escasa capacidad del clúster más dinámico, formado por los servicios a empresas y los servicios financieros, para atraer el empleo procedente de los otros sectores hace pensar que no es fácil que la terciarización sin industrialización pueda actuar como motor del crecimiento. En parte porque el desarrollo de un proceso de terciarización basado en sectores progresivos parece depender de que antes haya tenido lugar un proceso de industrialización suficientemente consistente. Dejando aparte consideraciones medioambientales, esta conclusión sugiere que las políticas sectoriales conviene que sigan siendo, sobre todo, políticas industriales, si bien sería conveniente que abrieran el perímetro a actividades de servicios que también pueden actuar como «motores del crecimiento».

Después de esta introducción, el apartado n.º 2 revisa las contribuciones relativas a las causas y consecuencias

de la desindustrialización prematura, prestando especial atención al debate sobre el papel de la industria como motor de crecimiento. El apartado n.º 3 analiza los resultados del estudio. El apartado n.º 4 finaliza destacando las principales conclusiones.

## 2. Desindustrialización prematura y terciarización como lastre o motor del crecimiento

### (Des)industrialización y crecimiento económico

El cambio en la estructura productiva, por el que la industria, primero, aumenta su participación relativa en el empleo y el valor añadido (en detrimento de la agricultura), y luego la reduce (en favor de los servicios), a medida que aumenta la renta por habitante, constituye una de las regularidades empíricas más concluyentes y ampliamente aceptadas por los estudiosos del crecimiento económico moderno (Kuznets, 1966, 1973; Chenery *et al.*, 1986). No obstante, trabajos recientes advierten que, en las economías en las que ese cambio estructural está actualmente en desarrollo —economías en desarrollo—, la evolución de las manufacturas también está siguiendo una trayectoria de U invertida, pero ligeramente distinta a la registrada tiempo atrás por las economías de industrialización temprana (Palma, 2005; Dasgupta y Singh, 2006; Rodrik, 2016; Felipe *et al.*, 2019). Dos rasgos caracterizan esa trayectoria diferenciada: la participación del empleo manufacturero toca techo a niveles más bajos —no rebasa el 20%—; y ese pico se alcanza con niveles de renta por habitante muy inferiores (en torno a los cuatro mil dólares per cápita)<sup>1</sup>. Estos dos rasgos son los que, en síntesis, definen el fenómeno

<sup>1</sup> De acuerdo con Felipe *et al.* (2019), entre las economías que tocaron techo en los 2000, la industria no superó en ningún caso el 20% del empleo y la media fue inferior al 18%. En las economías que llegaron al pico en los años 90 y 80, las medias fueron del 20% y el 25%, respectivamente. De acuerdo con Rodrik (2016), aunque con importantes diferencias entre regiones, las economías que tocaron techo antes de los años 90 tenían de media una renta por habitante casi tres veces más alta (12 mil dólares) que la de las que llegaron al pico después de los años 90 (4,4 mil dólares).

generalmente conocido como «desindustrialización prematura»; fenómeno que, aun con variantes (Bah, 2011), afecta a un buen número de economías en desarrollo.

Entre los autores que se han interesado por las causas de este cambio en el patrón de transformación de la estructura productiva, parece que hay acuerdo en considerar que los motivos son diversos y muchos de ellos idiosincráticos a cada país, pero que, en términos generales, los factores más novedosos —en comparación con el patrón anterior— y más determinantes —en comparación con otros factores igualmente relevantes<sup>2</sup>— son aquellos que están más directamente relacionados con el avance de la globalización y, más específicamente, con la fragmentación internacional de la producción (Hausmann *et al.*, 2007; Matsuyama, 2009; Baldwin, 2016). Estos factores externos ofrecen buenas condiciones de posibilidad para que el aumento de la participación de las manufacturas se inicie ahora antes que en el pasado (a niveles inferiores de renta por habitante); pero, paradójicamente, también se presentan como obstáculos que impiden que esa participación —en términos de valor y, sobre todo, de empleo— llegue a ser significativa (Romano y Traù, 2017).

De forma muy sintética, la idea que subyace en estos trabajos es que, en un contexto de mayor apertura, el *big push* ha pasado a estar al alcance de más países, pero al mismo tiempo se ha hecho más breve porque ya no es tan *big*: el despegue industrial está acotado a un número más reducido de actividades y genera menos efectos de tracción sobre otras ramas manufactureras (Romano y Traù, 2017). En este mismo contexto de hiperglobalización y *unbundling* productivo, las

<sup>2</sup> Dejando aparte el efecto estadístico generado por la externalización de servicios, la desindustrialización en las economías de industrialización temprana se explica, sobre todo, por factores internos, bien de oferta a lo Baumol —por diferencias tecnológicas entre sectores (Herrendorf *et al.*, 2015)—, o bien de demanda a lo Engel-Clark —por diferencias en las elasticidades (Comín *et al.*, 2017)—. Rowthorn y Ramaswamy (1999) concluyen que, frente a los factores internos (tecnología y demanda), los factores externos explican en estas economías menos de una quinta parte del cambio estructural, si bien Liboreiro *et al.* (2021) obtienen resultados que matizan esa escasa relevancia que le atribuye la mayoría de la literatura.

«viejas» estrategias de industrialización que aspiraban a levantar cadenas completas de producción con base en la economía nacional se han encontrado con grandes dificultades para seguir avanzando (Baldwin, 2016). Adicionalmente, en las economías abundantes en recursos, la subida del precio de las *commodities* ha dado lugar a un fuerte aumento en los ingresos de los productos primarios y de la demanda de los bienes no transables (servicios), en detrimento de la participación del sector manufacturero (Palma, 2005). Por último, Felipe y Mehta (2016) recuerdan que la participación de las manufacturas en la producción mundial tiende a mantenerse estable en torno al 16-17 % (al 14 % en el empleo); ello hace que la elevada participación de las manufacturas en algunos países de gran tamaño se tenga que compensar, por pura lógica aritmética, con una participación relativamente menor de las restantes.

Esta aparente limitación estructural al potencial de expansión de las manufacturas ha abierto un debate igualmente interesante sobre sus consecuencias, que tiene importantes implicaciones de política<sup>3</sup>. En este debate, la postura más habitual es la que da por descontado que esas consecuencias no pueden ser positivas. Esta presunción se basa en una idea ampliamente asentada en la literatura: que la industria es el motor del crecimiento. Partiendo de esta premisa, se da por hecho que si ese motor se para o su tamaño no llega a ser suficientemente grande, la dinámica de crecimiento se ralentiza o queda al menos potencialmente dañada. Ese daño se explica fundamentalmente por tres razones, que Kaldor (1966, 1967) quiso elevar a la categoría de leyes.

El primer motivo (o primera ley kaldoriana) es que la industria, más intensiva en capital y tecnología, presenta niveles y ritmos de crecimiento de la productividad más elevados que los de los demás sectores, siendo por ello causa (no solo consecuencia) del crecimiento de la producción agregada. El segundo motivo (o segunda ley

kaldoriana) es que la industria presenta rendimientos crecientes a escala, de manera que el aumento de la demanda genera incrementos en su productividad; lo mismo sucede con la demanda externa, de forma que un aumento de la misma da lugar a una mejora en la competitividad de la industria, lo que a su vez retroalimenta la expansión de la demanda exterior, con efectos positivos tanto sobre el crecimiento como sobre la balanza comercial. El tercer motivo (o tercera ley kaldoriana) es que el crecimiento de la industria atrae parte del empleo ocupado —o desempleado de forma encubierta— en los sectores de baja productividad, dando lugar a un aumento de la productividad tanto en el sector moderno (la industria) como en el tradicional (la agricultura). Un último motivo, no menos importante, que también se recoge en la primera ley de Kaldor (Thirwall, 1983), se refiere a la capacidad de la industria para generar incrementos de la demanda y la productividad en otros sectores, a través de la difusión de innovaciones, la creación de mercados y el despliegue de capacidades readaptables y combinables en distintas formas para la fabricación de nuevos productos (Hirschman, 1958; Hidalgo y Hausmann, 2009).

Para economías en desarrollo, tanto asiáticas como latinoamericanas, múltiples trabajos (Felipe, 1998; Libanio y Moro, 2006; Felipe *et al.*, 2007; Pacheco-López y Thirwall, 2014; entre otros) han aportado evidencias de que, durante la fase ascendente de la U invertida, la industria cumplió, efectivamente, ese papel de motor del crecimiento, en un sentido muy similar al que adelantó Lewis (1954) o al que le atribuyen autores como Kaldor o Hirschman<sup>4</sup>. Por su parte, Felipe *et al.* (2019) ofrecen como prueba un dato sencillo pero contundente: todas las economías que en los 2000 superaban los 12 mil dólares per cápita habían registrado con anterioridad picos de empleo en las manufacturas superiores al 18 %; y las tres cuartas partes de las que habían

<sup>3</sup> Para una revisión más amplia de la literatura sobre la desindustrialización y sus implicaciones se puede consultar Camacho y Maldonado (2018).

<sup>4</sup> Huneus y Rogerson (2020) aportan evidencia de que en las últimas décadas se ha dado una relación entre crecimiento de la productividad en la agricultura y la participación manufacturera, con un sentido de causalidad distinta a la que propone el modelo de Lewis (1954).

superado ese pico del 18 % estaban por encima de ese umbral de renta<sup>5</sup>.

De estas evidencias y aquellas leyes se deduce que, si el aumento de la participación de la industria fue positivo para el crecimiento, el descenso de la misma tendrá que tener consecuencias negativas (Baumol, 1967), especialmente si ese descenso es demasiado prematuro. En este último caso será incluso difícil confiar en que la economía pueda salir de ese cambio estructural con una dinámica continuada de incremento de la renta por habitante. Siendo así se comprende que las políticas orientadas a (re)iniciar o sostener la industrialización se presenten como la mejor (o la única) opción posible hacia el desarrollo económico (Andreoni y Tregenna, 2018; Andreoni y Chang, 2019).

### Los servicios como lastre o motor del crecimiento

Sin embargo, aun compartiendo lo esencial del análisis kaldoriano —reconocimiento de que la asignación sectorial de los recursos no es neutral en términos de crecimiento económico—, el debate sobre las consecuencias de la desindustrialización prematura se puede abrir a nuevas consideraciones si, como hacen numerosos autores, se pone en cuestión la premisa de que solo el sector secundario presenta los atributos necesarios —en términos de intensidades factoriales, innovación tecnológica, rendimientos a escala, arrastres productivos, elasticidades de demanda y propensiones exportadoras— para actuar como motor del crecimiento.

Esta premisa la ponen en cuestión múltiples estudios dedicados a desmontar los «mitos» en torno al papel pasivo o subsidiario de los servicios, mostrando que, en las economías de las OCDE, muchas de estas actividades, en especial las intensivas en conocimiento (KIBS, por sus siglas en inglés), presentan altas tasas de crecimiento de la productividad y son compatibles con la

creación de empleo<sup>6</sup> (Kox y Rubalcaba, 2007; Djellal y Gallouj, 2008; Gallouj y Savona, 2008; Maroto-Sánchez y Cuadrado-Roura, 2009). Asimismo, estos y otros trabajos insisten en el alto grado de internacionalización de los servicios de mercado (Baldwin y Lopez-Gonzalez, 2013), plantean que la externalización de tareas y la servitización de la industria restan validez a la separación convencional entre manufacturas y servicios (Guerrieri y Meliciani, 2005), y muestran que el desarrollo de servicios avanzados es una variable determinante de la competitividad industrial (Herrero y Rial, 2023).

Dasgupta y Singh (2005) y Timmer y de Vries (2009, 2014) recogen estos mismos argumentos para las economías en desarrollo. Más recientemente, y apoyándose en algunas experiencias de «éxito» como la de la India (Ahsan y Mitra, 2017), Nayyar *et al.* (2018) y Atolia *et al.* (2018) se preguntan si la desindustrialización es realmente preocupante (o si la industrialización es realmente necesaria), teniendo en cuenta que cada vez más servicios comparten los rasgos propios de la industria (innovadoras, exportadoras, economías de escala) de una forma más evidente que muchas manufacturas<sup>7</sup>.

Para responder a esta pregunta, Di Meglio *et al.* (2018) analizan el comportamiento de todos los sectores con un nivel de desagregación de un dígito a la luz de las tres leyes de Kaldor para un total de 29 economías de América Latina, África y Asia durante el periodo 1975-2005, llegando a las siguientes conclusiones: el crecimiento de las manufacturas y los servicios actúa como motor del crecimiento del producto en América Latina y Asia; las manufacturas, pero también los servicios, presentan rendimientos crecientes a escala en ambos subcontinentes; los recursos se desplazan desde la agricultura y

<sup>6</sup> Las KIBS también ponen parcialmente en cuestión la idea de que con la desindustrialización se reduce la rentabilidad social de la inversión en capital humano, al disminuir el empleo productivo intensivo en conocimiento.

<sup>7</sup> Tregenna y Andreoni (2020) también recuerdan que la industria no es un sector homogéneo —no es lo mismo producir *potato chips* que *microchips* (Dosi *et al.*, 2021)— y muestran que tampoco siguen una trayectoria uniforme con respecto al proceso desindustrializador. Este afecta, sobre todo, a las ramas menos intensivas en tecnología y/o más intensivas en mano de obra.

<sup>5</sup> Felipe *et al.* (2019) subrayan que en la participación manufacturera en términos de empleo es un predictor de renta mucho más potente que la participación en términos de valor añadido.

las manufacturas hacia los servicios y ese desplazamiento contribuye positivamente a la productividad en Asia y África, confirmando los resultados de McMillan *et al.* (2014). En un estudio posterior, Di Meglio y Gallego (2022) también confirman los dos primeros puntos del análisis anterior para un nivel de desagregación mayor: las manufacturas, junto con los servicios a empresas, actúan como motor del crecimiento.

El conjunto de estos trabajos pone de manifiesto que análisis más desagregados, y métodos de desagregación distintos de los que ofrece la contabilidad nacional —como los que se aplican en Rial y Fernández (2023) o en Herrero y Rial (2023)—, contribuyen a delimitar mejor las propiedades tractoras de las diferentes actividades (o de las distintas cadenas de actividad) y, en esa medida, a comprender de manera un poco más afinada el fenómeno de la desindustrialización prematura y, más en general, los cambios estructurales que están teniendo lugar en las economías en desarrollo. No obstante, de estos análisis más afinados no se deduce necesariamente que los servicios puedan jugar un papel equiparable al de la industria como «sector moderno» a lo Lewis; fundamentalmente por tres motivos: muchas actividades de servicios siguen un patrón tradicional, estas actividades tradicionales son las principales receptoras del empleo procedente de la agricultura y la industria, y la demanda de servicios modernos depende en exceso del exterior o de un desarrollo industrial previo.

Este artículo ahonda en esta misma línea de investigación. Para ello, el sector servicios se divide en tres clústeres, en función de su capacidad para contribuir al crecimiento de la producción y la productividad agregadas, con el objetivo de identificar patrones de asignación del empleo dentro del sector servicios de acuerdo con el nivel de renta por habitante y el momento de la transformación estructural en el que se encuentra cada economía.

### 3. Análisis empírico

Como hemos comentado, los efectos de la desindustrialización prematura sobre el proceso de desarrollo

dependen de que el sector manufacturero sea reemplazado por servicios que tengan el potencial de actuar como motores de crecimiento. Partiendo de esta constatación, este apartado tiene como objetivo proporcionar una caracterización general del proceso de cambio estructural seguido por las economías en desarrollo en las últimas décadas. Al contrario que estudios previos (Rodrik, 2016; Tregenna y Andreoni, 2020; Dosi *et al.*, 2021; Kruse *et al.*, 2022), no limitamos nuestra atención al sector manufacturero, sino que también analizamos la transformación estructural que ha tenido lugar dentro del sector servicios. Para ello, aplicamos una taxonomía, basada en la que aplica Nayyar (2013) para la India, que distingue entre tres grupos o clústeres de servicios. El primer clúster está formado por actividades de baja productividad y complejidad en el uso de factores y baja-media transabilidad y organización interna. Se encuentran incluidos en este clúster el comercio, el transporte, los servicios personales y los servicios inmobiliarios. El segundo clúster está formado por actividades de alta productividad, complejidad, transabilidad y organización interna. En este grupo se encuentran los servicios intermedios a empresas y las finanzas. Finalmente, el tercer clúster considera los servicios públicos, caracterizados por presentar una productividad y complejidad medias, media-alta complejidad en el uso factorial y un alto nivel de organización interna. Por consiguiente, de acuerdo con esta taxonomía, los servicios del segundo clúster son los que tienen un mayor potencial para actuar como motores del crecimiento.

Con el fin de documentar estos patrones de desindustrialización (prematura) y cambio estructural dentro del sector servicios, seguimos a Rodrik (2016) y Kruse *et al.* (2022) y estimamos las siguientes ecuaciones para el sector manufacturero, los tres clústeres de servicios y la agricultura:

$$EMPCuota_{jit} = \beta_0 + \beta_1 \ln PIBpc_{it} + \beta_2 (\ln PIBpc_{it})^2 + \beta_3 \ln pob_{it} + \beta_4 (\ln pob_{it})^2 + \gamma PD_{década_t} + \alpha_i + \varepsilon_{it} \quad [1]$$

$$EMPCuota_{jit} = \beta_0 + \beta_1 \ln PIBpc_{it} + \beta_2 (\ln PIBpc_{it})^2 + \beta_3 \ln pob_{it} + \beta_4 (\ln pob_{it})^2 + \gamma PD_{década_t} + \delta PD_{década_t} \times d_{i=c} + \alpha_i + \varepsilon_{it} \quad [2]$$

Donde  $EMPCuota_{jit}$  es la cuota o participación sobre el empleo para el sector  $j$ , país  $i$  y año  $t$ ,  $\ln PIBpc$  y  $(\ln PIBpc)^2$  son los logaritmos naturales del PIB per cápita y su valor al cuadrado,  $\ln pob$  y  $(\ln pob)^2$  son los logaritmos naturales de la población y su valor al cuadrado,  $PD_{década_t}$  denota *dummies* temporales para 1990-1999, 2000-2009 y 2010-2018,  $PD_{década_t} \times d_{i=c}$  es la *dummy* temporal interaccionada con la *dummy* del grupo de países de interés ( $d_{i=c} = 1$  y  $d_{i \neq c} = 0$ ) y  $\alpha_i$  son efectos fijos de país, que toman en consideración las características propias de cada economía (como la geografía, los recursos y la historia). Estas ecuaciones se estiman utilizando mínimos cuadrados ordinarios y errores estándar robustos.

Para llevar a cabo este análisis utilizamos la GGDC/UNU-WIDER Economic Transformation Database, a partir de la cual calculamos las cuotas o participaciones sectoriales sobre el empleo. Dada la heterogeneidad de los servicios, sería deseable trabajar con un mayor número de clústeres, pero esta base no se presta a mayores niveles de desagregación. A cambio, permite incluir en nuestro estudio a 45 economías en desarrollo<sup>8</sup>. Además de la Economic Transformation Database, también hacemos uso de la base de datos del Banco Mundial, de la que tomamos los datos relativos al PIB per cápita (PIBpc) y a la población.

La Ecuación [1] es la regresión base. Nos permite capturar la relación existente entre las participaciones sobre el empleo y la renta per cápita. Para tener en cuenta la posibilidad de que esta relación no sea lineal incluimos el término cuadrático del PIB per cápita. Por su parte, la Ecuación [2] nos permite explorar la heterogeneidad en la tendencia temporal del cambio estructural entre diferentes grupos de países. Si  $\gamma$  es la tendencia media excluido el grupo de países  $c$ , el coeficiente  $\delta$  indica cuánto varía la *dummy* temporal en el grupo de países  $c$  con respecto a la tendencia media. Al añadir

la tendencia media y el efecto interacción ( $\gamma + \delta$ ) obtenemos el efecto marginal correspondiente al grupo de países  $c$ , es decir, la tendencia temporal seguida por la cuota sobre el empleo del sector  $j$  en ese grupo de países. Para calcular el error estándar de este efecto marginal utilizamos la aproximación de Taylor del método delta.

Además de estimar la Ecuación [1] para el conjunto de 45 economías, tratamos de profundizar en la heterogeneidad presente en el proceso de cambio estructural y de documentar las implicaciones de la desindustrialización prematura, estimando dicha ecuación de manera separada para dos grupos de países: los países que se están industrializando y los que sufren desindustrialización prematura. En la muestra de 45 países incluidos en la Economic Transformation Database pertenecen al grupo de países que se están industrializando las siguientes economías: Senegal, Vietnam, Burkina Faso, Sri Lanka, Lesoto, Camboya, Tailandia, Kenia, Turquía, Bolivia, Indonesia, Camerún, Mozambique, China, Nepal y Namibia. Son, en cambio, países que están en proceso de desindustrialización prematura los siguientes: India, Filipinas, Perú, Marruecos, Zambia, Tanzania, Uganda y Nigeria.

Para realizar esta clasificación de países se parte de los resultados de Kruse *et al.* (2022). De esta manera, son países que se están industrializando aquellos para los que, tras estimar una Ecuación [2] que utiliza como variable dependiente la cuota del sector manufacturero sobre el empleo e incluye una *dummy* específica de país que se interacciona con la *dummy* temporal, se encuentra que el efecto marginal de la *dummy* temporal de 2010-2018 en relación con la de 1990-1999 es positivo y significativamente distinto de cero. Este resultado implica que el país en cuestión ha incrementado el peso del sector manufacturero sobre el empleo en 2010-2018 con respecto a la década de los noventa, controlando por nivel de renta per cápita, tamaño de la población y efectos fijos. Por el contrario, son países que sufren desindustrialización prematura aquellos para los que se cumplen estas tres condiciones: *i*) el efecto marginal de 2010-2018 con respecto

<sup>8</sup> Aunque la Economic Transformation Database nos permitiría incluir a las seis economías pertenecientes a la región de «Asia desarrollada» (Hong Kong, Israel, Japón, Corea del Sur, Singapur y Taiwán), no forman parte de este estudio debido a su alto nivel de desarrollo.

a 1990-1999 es negativo y significativamente distinto de cero, es decir, el sector manufacturero ha perdido peso sobre el empleo en 2010-2018 con respecto a los noventa; *ii*) el máximo alcanzado por la participación de la manufactura sobre el empleo no ha superado el 18% en el periodo objeto de estudio (Felipe *et al.*, 2019); y *iii*) no han alcanzado un PIB per cápita de 11.750 \$ internacionales, que constituye el umbral de renta a partir del cual una economía se clasifica como economía de renta alta (Felipe *et al.*, 2017; Rekha y Suresh Babu, 2022), y, por tanto, desindustrializarse antes de haber superado ese umbral caracteriza al proceso de desindustrialización como prematuro<sup>9</sup>.

La Figura 1 muestra la relación estimada entre las participaciones sobre el empleo y el PIB per cápita para cada uno de los cinco sectores empleando la Ecuación [1] e incluyendo las 45 economías objeto de estudio. Como se puede observar, el incremento de la renta per cápita da lugar a un descenso muy fuerte del peso de la agricultura en el empleo. No obstante, la manufactura apenas es capaz de aprovechar esta pérdida relativa de empleo en la agricultura. La participación sobre el empleo del sector manufacturero alcanza un máximo del 11,5% a un nivel aproximado de PIBpc de 1.800 \$. En comparación con la experiencia de los países que tocaron techo antes de los años noventa, en los cuales la participación sobre el empleo alcanzó como promedio un máximo del 20% y a niveles de renta per cápita en torno a los 12.000 \$ de 1990 (Rodrik, 2016), estas cifras confirman que las economías en desarrollo están viendo cómo desaparecen antes de tiempo las oportunidades para alcanzar una industrialización significativa.

Como resultado de este proceso de desindustrialización prematura, el empleo perdido por la agricultura es absorbido por el sector servicios. Dentro de

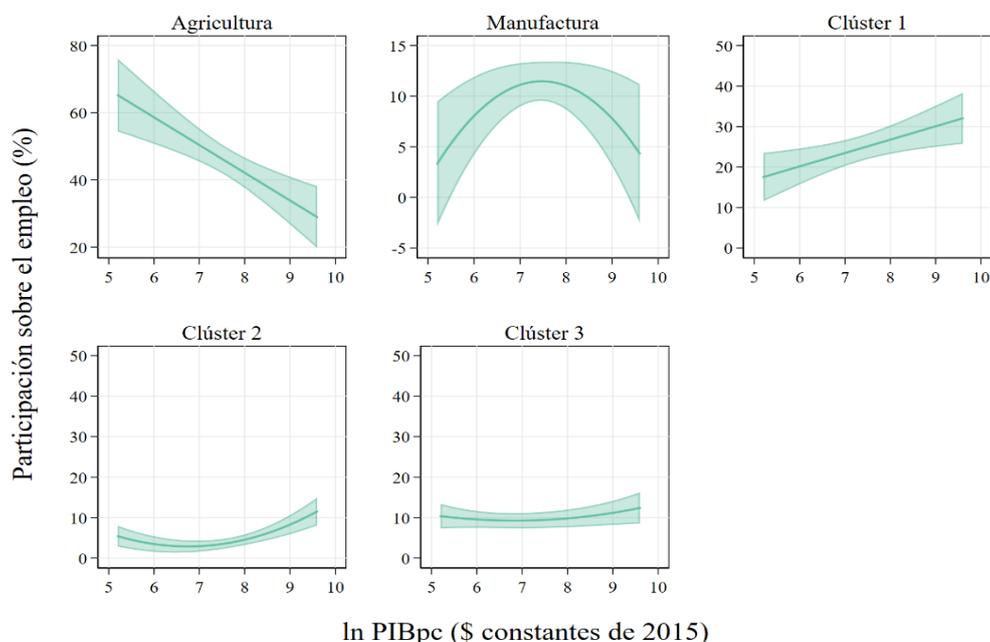
este sector, son fundamentalmente los servicios del clúster 1 los que tienen más éxito a la hora de absorber este empleo. La relación estimada para los servicios con potencial para actuar como motor de crecimiento (clúster 2) sigue una trayectoria de U, lo que significa que la relación solo se vuelve positiva a partir de un determinado umbral de PIBpc (en torno a 900 \$) y que el empleo relativo crece más rápido para niveles más altos de renta per cápita. No obstante, para el nivel de PIBpc promedio de la muestra de 45 países, la participación predicha por nuestro modelo para el clúster 2 apenas supera el 3%, lo que compromete la capacidad de los servicios para reemplazar a la manufactura como motor de crecimiento.

En la Figura 2 exploramos las diferencias en el proceso de cambio estructural entre los países que sufren desindustrialización prematura y los países que se están industrializando. En primer lugar, para los países que se industrializan observamos que la participación del sector manufacturero sobre el empleo se sitúa en torno al 10% y no crece de manera significativa con la renta per cápita, mientras que en los países que sufren desindustrialización prematura se puede observar una trayectoria de U-invertida. El grupo de los que se desindustrializan alcanza un máximo de participación de la manufactura que apenas supera el 8% a un nivel de renta per cápita aproximado de 2.000 \$, lo que confirma el carácter prematuro de esta desindustrialización. En segundo lugar, los países que sufren desindustrialización prematura presentan participaciones más altas para cualquier nivel de renta en la agricultura. Por el contrario, presentan participaciones menores en los servicios del clúster 1 y del clúster 2. En lo que respecta a los servicios públicos (clúster 3), la cuota comienza siendo más alta en los países que sufren desindustrialización prematura, pero esta desciende paulatinamente hasta que acaba convergiendo con la de los países que se industrializan. En tercer lugar, tras la llegada de la desindustrialización prematura, la brecha en la participación de la agricultura sobre el empleo entre los países que sufren esta desindustrialización y los que se industrializan se va haciendo cada

<sup>9</sup> El resto de economías (21) son países que, bien no han experimentado una industrialización o desindustrialización significativa en 2010-2018 con respecto a los años noventa, bien se han desindustrializado de manera significativa, pero sin cumplir las condiciones para caracterizar dicha desindustrialización como prematura. En este trabajo no analizamos los resultados relativos a este grupo.

FIGURA 1

RELACIÓN ESTIMADA ENTRE LAS PARTICIPACIONES SOBRE EL EMPLEO POR SECTOR Y EL PIBpc DE ACUERDO CON LA ECUACIÓN [1]



NOTA: Los efectos fijos se promedian y el tamaño de la población se fija en la media muestral. Solo se incluyen en la regresión los términos cuadráticos del PIBpc significativamente distintos de cero al 10%. Las áreas sombreadas se corresponden con intervalos de confianza al 95%.

FUENTE: Elaboración propia a partir de *Economic Transformation Database* y Banco Mundial.

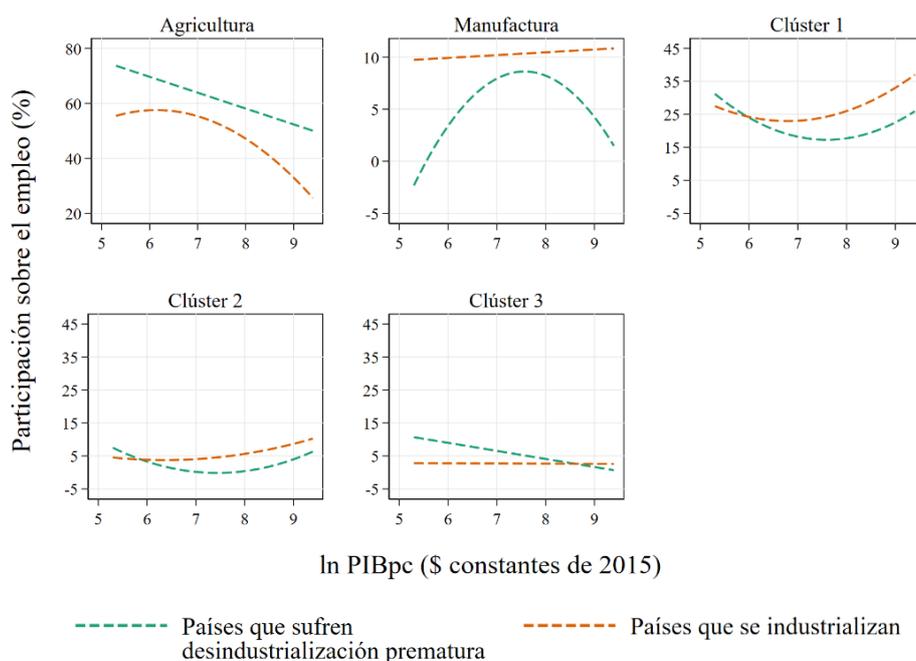
vez más grande. Esto se debe a que la caída del empleo relativo en la agricultura es más intensa en el segundo grupo de países que en el primero.

Finalmente, en la Figura 3 se muestra la heterogeneidad en la tendencia temporal de las participaciones sobre el empleo de los cinco sectores entre los países que sufren desindustrialización prematura y los países que se industrializan. En primer lugar, el primer grupo de países ha intensificado significativamente su desindustrialización prematura con el paso de las décadas. Controlando por nivel de renta per cápita, tamaño de la población y efectos fijos, la participación del sector manufacturero sobre el empleo en 2010-2018 es 3,1 puntos porcentuales menor que en 1990-1999. Por el contrario, los países

que se industrializan han incrementado el empleo relativo en la manufactura en 2,7 puntos en el mismo periodo. En segundo lugar, esta divergente evolución en el peso de la manufactura va acompañada de una trayectoria también divergente en la agricultura. Los países que se industrializan lo hacen a través de una intensificación de la caída de la agricultura, que pierde 4,9 puntos porcentuales en 2010-2018 con respecto a los años noventa. En cambio, en ese mismo periodo los países que sufren desindustrialización prematura no experimentan cambios significativos en la tendencia del peso de la agricultura. En tercer lugar, los países que se industrializan logran impulsar el empleo relativo en los servicios del clúster 2 en 1,1 puntos porcentuales en 2010-2018 con respecto a 1990-1999.

FIGURA 2

RELACIÓN ESTIMADA ENTRE LAS PARTICIPACIONES SOBRE EL EMPLEO POR SECTOR Y EL PIBpc DE ACUERDO CON LA ECUACIÓN [1] PARA LOS PAÍSES QUE SUFREN DESINDUSTRIALIZACIÓN PREMATURA Y LOS PAÍSES QUE SE INDUSTRIALIZAN



NOTA: Los efectos fijos se promedian y el tamaño de la población se fija en la media muestral. Solo se incluyen en la regresión los términos cuadráticos del PIBpc significativamente distintos de cero al 10%.

FUENTE: Elaboración propia a partir de *Economic Transformation Database* y Banco Mundial.

Por el contrario, los países que sufren desindustrialización prematura no incrementan de manera significativa el peso del clúster 2 en ese periodo. Este resultado, combinado con las bajas participaciones que presentan estos servicios para diferentes niveles de renta per cápita (Figura 2), sugiere que los países que sufren desindustrialización prematura no son capaces de encontrar una alternativa viable al desarrollo económico basado en la manufactura.

#### 4. Conclusiones

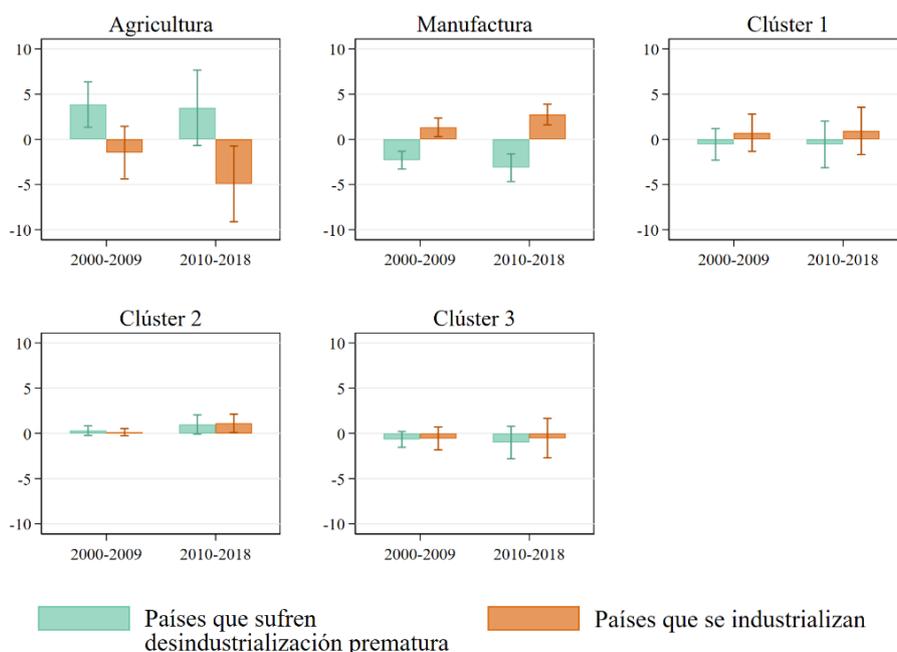
La desindustrialización prematura es generalmente percibida como un problema, en la medida en que se presupone que la prematura concentración del empleo

en el sector servicios resta posibilidades de crecimiento a largo plazo. No obstante, hay amplia evidencia de que algunas actividades de servicios presentan niveles de productividad, complejidad, transabilidad y organización interna similares a las de muchas manufacturas. Por tanto, la valoración positiva o negativa que podamos hacer sobre el fenómeno desindustrializador dependerá del tipo de actividades que emerjan como alternativa a la producción manufacturera.

El análisis que se ha llevado a cabo en este trabajo concluye que esa valoración no puede ser muy positiva, puesto que en las 45 economías analizadas el clúster de servicios que se ve más beneficiado por el declive relativo de la agricultura es el que acoge a las actividades

FIGURA 3

HETEROGENEIDAD EN LA TENDENCIA TEMPORAL DE LAS PARTICIPACIONES SOBRE EL EMPLEO ENTRE LOS PAÍSES QUE SUFREN DESINDUSTRIALIZACIÓN PREMATURA Y LOS PAÍSES QUE SE INDUSTRIALIZAN



NOTA: Se muestran los efectos marginales de las *dummies* para 2000-2009 y 2010-2018 con respecto a la *dummy* para 1990-1999 de acuerdo con la Ecuación [2]. Los intervalos de confianza al 95 % se basan en la aproximación de Taylor del método delta para los errores estándar de los efectos marginales.

FUENTE: Elaboración propia a partir de *Economic Transformation Database* y Banco Mundial.

menos productivas. El clúster de servicios más productivo tiene una participación casi residual y solo crece a partir de niveles de renta por habitante relativamente elevados. Además, el empleo en este clúster tiene una participación más alta y una evolución relativa más favorable en las economías que aún se mantienen dentro de una senda industrializadora que en las que sufren desindustrialización prematura, lo que parece sugerir que es precisamente el alcance limitado del proceso industrializador lo que impide que este tipo de servicios pueda aparecer como un receptor significativo del empleo procedente de otros sectores. Dados estos resultados, parece difícil que la terciarización realmente existente

en las economías en desarrollo pueda actuar, por sí misma, como un motor del crecimiento. Ello implica que políticas sectoriales orientadas a generar desde la industria dinámicas de retroalimentación intersectorial parecen más aconsejables que estrategias dirigidas a transitar desde la agricultura a los servicios sin pasar por el desarrollo manufacturero.

El trabajo también aporta otras conclusiones interesantes en relación con el fenómeno de la (des)industrialización en las economías en desarrollo. En primer lugar, los resultados sugieren que la desindustrialización prematura quizá no sea un fenómeno tan generalizado. De acuerdo con los criterios que hemos establecido, solo

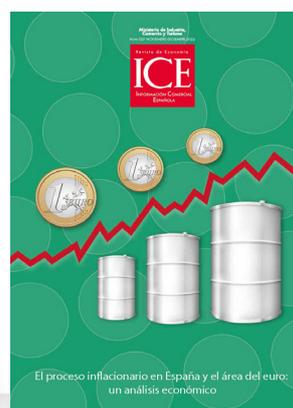
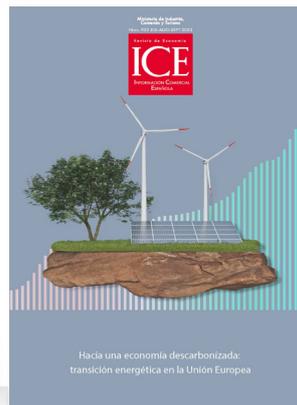
8 de las 45 economías analizadas se han desindustrializado prematuramente a lo largo del periodo 1990-2018. En segundo lugar, los resultados invitan a analizar con más detalle los vínculos entre la desindustrialización prematura y los procesos de desagrarización. De nuestro análisis llama la atención que la relación entre ambos procesos parece ser negativa, en la medida en que la desindustrialización no necesariamente implica más terciarización, pero sí menos desagrarización. En tercer lugar, los resultados constatan la baja participación que alcanzan las manufacturas en la mayoría de las economías en desarrollo, incluidas las que se mantienen dentro de una senda industrializadora.

### Referencias bibliográficas

- Ahsan, R. N., & Mitra, D. (2017). Can the whole actually be greater than the sum of its parts? Lessons from India's growing economy and its evolving structure. In M. S. MacMillan, D. Rodrik & C. Sepúlveda (Eds.), *Structural change, fundamentals, and growth: A framework and case studies: Synopsis* (pp. 39-80). International Food Policy Research Institute.
- Andreoni, A., & Chang, H. J. (2019). The Political Economy of Industrial Policy: Structural Interdependencies, Policy Alignment and Conflict Management. *Structural Change and Economic Dynamics*, 48, 136-150.
- Andreoni, A., & Tregenna, F. (2018). *Stuck in the middle: premature deindustrialization and industrial policy* (CCRED Working Paper No. 11/2018). Centre for Competition, Regulation, and Economic Development.
- Atolia, M., Loungani, P., Marquis, M., & Papageorgiou, Ch. (2018). *Rethinking Development Policy: Deindustrialization, Servicification and Structural Transformation* (IMF Working Paper No. 18/223). International Monetary Fund.
- Bah, E. (2011). Structural Transformation Paths Across Countries. *Emerging Markets Finance and Trade*, 47(2), 5-19.
- Baldwin, R. (2016). *The Great Convergence. Information Technology and the New Globalization*. Harvard University Press.
- Baldwin, R., & Lopez-Gonzalez, J. (2013). *Supply-chain trade: A portrait of global patterns and several testable hypotheses* (NBER Working Paper Series No. 18957). National Bureau of Economic Research.
- Baumol, W. J. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *American Economic Review*, 57(3), 415-426.
- Camacho, J. A. y Maldonado, A. A. (2018). De la desindustrialización madura a la desindustrialización prematura: la dinámica e inflexión del debate teórico. *Investigación Económica*, 77(303), 130-160.
- Chenery, H. B., Robinson, S., & Syrquin, M. (1986). *Industrialization and growth: A comparative study*. Oxford University Press.
- Comín, D., Lashkari, D., & Mestieri, M. (2017). *Structural Change with Long-run Income and Price Effects* (CEPR Discussion Papers No. 12458). Centre for Economic Policy Research.
- Dasgupta, S., & Singh, A. (2005). Will services be the new engine of Indian economic growth? *Development and Change*, 36(6), 1035-1058.
- Dasgupta, S., & Singh, A. (2006). *Manufacturing, Services and Premature De-industrialization in Developing Countries: A Kaldorian Empirical Analysis* (CBR Working Paper No. 327). Centre for Business Research.
- Di Meglio, G., Gallego, J., Maroto, A., & Savona, M. (2018). Services in Developing Economies: The deindustrialization Debate in Perspective. *Development and Change*, 49(6), 1495-1525.
- Di Meglio, G., & Gallego, J. (2022). Disentangling services in developing regions: A test of Kaldor's first and second laws. *Structural Change and Economic Dynamics*, 60, 221-229.
- Djellal, F., & Gallouj, F. (2008). *Measuring and Improving Productivity in Services: Issues, Strategies and Challenges*. Edward Elgar Publishing.
- Dosi, G., Riccio, F., & Virgillito, M. E. (2021). Varieties of deindustrialization and patterns of diversification: why microchips are not potato chips. *Structural Change and Economic Dynamics*, 57, 182-202.
- Felipe, J. (1998). The Role of the Manufacturing Sector in Southeast Asian Development: A Test of Kaldor's First Law. *Journal of Post Keynesian Economics*, 20(3), 463-485.
- Felipe, J., Kumar, U., & Galope, R. (2017). Middle-income transitions: trap or myth? *Journal of the Asia Pacific Economy*, 22(3), 429-453.
- Felipe, J., León-Ledesma, M., Lanzafame, M., & Estrada, G. (2007). *Sectoral engines of growth in developing Asia: stylized facts and implications* (RED-ADB Working Paper Series No. 107). Economic and Research Department-Asian Development Bank.
- Felipe, J., & Mehta, A. (2016). Deindustrialization? A global perspective. *Economics Letters*, 149, 148-151.
- Felipe, J., Mehta, A., & Rhee, C. (2019). Manufacturing matters... but it's the jobs that count. *Cambridge Journal of Economics*, 43(1), 139-168.
- Gallouj, F., & Savona, M. (2008). Innovation in Services: A Review of the Debate and a Research Agenda. *Journal of Evolutionary Economics*, 19(2), 149-172.

- Guerrieri, P., & Melicani, V. (2005). Technology and international competitiveness: The interdependence between manufacturing and producer services. *Structural Change and Economic Dynamics*, 16(4), 489-502.
- Hausmann, R., Hwang, J., & Rodrik, D. (2007). What you export matters. *Journal of Economic Growth*, 12(1), 1-25.
- Herrendorf, B., Herrington, Ch., & Valentinyi, A. (2015). Sectoral Technology and Structural Transformation. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 7(4), 104-133.
- Herrero, D., & Rial, A. (2023). Productive linkages in a segmented economy: The role of services in the export performance of German manufacturing. *Economic Systems Research*, 35(2), 183-210.
- Hidalgo, C. A., & Hausmann, R. (2009). The Building Blocks of Economic Complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 106(26), 10570-10575.
- Hirschman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press.
- Huneeus, F., & Rogerson, R. (2020). *Heterogeneous paths of industrialization* (NBER Working Paper Series No. 27580). National Bureau of Economics Research.
- Kaldor, N. (1966). *Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom*. Cambridge University Press.
- Kaldor, N. (1967). *Strategic factors in economic development*. New York State School of Industrial and Labor Relations. Cornell University.
- Kox, H., & Rubalcaba, L. (2007). *Analysing the contribution of business services to European economic growth* (BEER Papers No. 9, 1-57). Bruges European Economic Research.
- Kruse, H., Mensah, E., Sen, K., & Vries, G. (2022). A Manufacturing (Re)Naissance? Industrialization in the Developing World. *IMF Economic Review*, 71(2), 439-473.
- Kuznets, S. (1966). *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*. Yale University Press.
- Kuznets, S. (1973). Modern Economic Growth: Findings and Reflections. *American Economic Review*, 63(3), 247-258.
- Lewis, W. A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester School*, 22(2), 139-191.
- Libanio, G., & Moro, S. (2006). Manufacturing industry and economic growth in Latin America: A Kaldorian approach. In *Second Annual Conference for Development and Change*, 2-5.
- Liboreiro, P. R., Fernández, R., & García, C. (2021). The drivers of deindustrialization in advanced economies: A hierarchical structural decomposition analysis. *Structural Change and Economic Dynamics*, 58, 138-152.
- Maroto-Sánchez, A., & Cuadrado-Roura, J. R. (2009). Is growth of services an obstacle to productivity growth? A comparative analysis. *Structural Change and Economic Dynamics*, 20(4), 254-265.
- Matsuyama, K. (2009). Structural Change in an Interdependent World: A Global View of Manufacturing Decline. *Journal of the European Economic Association*, 7(2-3), 478-486.
- McMillan, M., Rodrik, D., & Verduzco-Gallo, I. (2014). Globalization, Structural Change, and Productivity Growth, with an Update on Africa. *World Development*, 63, 11-32.
- Nayyar, G. (2013). Inside the black box of services: Evidence from India. *Cambridge Journal of Economics*, 37(1), 143-170.
- Nayyar, G., Cruz, M., & Zhu, L. (2018). *Does Premature Deindustrialization Matter? The Role of Manufacturing versus Services in Development* (WB Policy Research Working Paper No. 8596). World Bank.
- Pacheco-López, P., & Thirwall, A. P. (2014). A new interpretation of Kaldor's first growth law for open developing economies. *Review of Keynesian Economics*, 2(3), 384-398.
- Palma, J. G. (2005). Four sources of deindustrialisation and a new concept of Dutch disease. In J. A. Ocampo (Ed.), *Beyond reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability*, 3(5) (pp. 71-116). Stanford University Press and the World Bank.
- Rekha, R., & Suresh Babu, M. (2022). Premature deindustrialization and growth slowdowns in middle-income countries. *Structural Change and Economic Dynamics*, 62, 377-389.
- Rial, A., & Fernández, R. (2023). Does tertiarisation slow down productivity growth? A Kaldorian–Baumolian analysis across 10 developed economies. *Metroeconomica*, 74(1), 188-222.
- Rodrik, D. (2016). Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, 21, 1-33.
- Romano, L., & Traù, F. (2017). The nature of industrial development and the speed of structural change. *Structural Change and Economic Dynamics*, 42, 26-37.
- Rowthorn, R., & Ramaswamy, R. (1999). Growth, Trade, and Deindustrialization. *IMF Staff Papers*, 46(1), 18-41.
- Syrquin, M. (1988). Patterns of Structural Change. In H. B. Chenery & T. N. Srinivasan (Eds.), *Handbook of Development Economics*, 1 (pp. 203-273). Elsevier.
- Thirwall, A. P. (1983). Symposium on Kaldor's Growth Laws. *Journal of Post Keynesian Economics*, 5(3).
- Timmer, M. P., & de Vries, G. J. (2009). Structural change and growth acceleration in Asia and Latin America: A new sectoral data set. *Cliometrica*, 3(2), 165-190.
- Timmer, M. P., de Vries, G. J., & de Vries, K. (2014). *Patterns of Structural Change in Developing Countries*. (Research Memorandum GD-149). Groningen Growth and Development Centre.
- Tregenna, F., & Andreoni, A. (2020). *Deindustrialisation reconsidered: structural shifts and sectoral heterogeneity* (IIPP-UCL Working Paper Series No. 2020-06). Institute for Innovation and Public Purpose-University College London.

## ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS



Carlos Garcimartín \*

## FISCALIDAD Y DESARROLLO

*En este artículo se examinan las principales características de los sistemas tributarios de los países en desarrollo, su evolución y reformas, así como dos desafíos en particular que han surgido en los últimos años cambiando las reglas de la tributación: la expansión de la economía digital y el acuerdo sobre imposición a los grandes grupos multinacionales. La principal conclusión es que, pese a los retos y carencias aún existentes, se han producido mejoras muy significativas en los sistemas tributarios de los países en desarrollo.*

### Taxation and development

*This article examines the main features of developing countries' tax systems, their evolution and reforms, as well as two particular challenges that have emerged in recent years changing the rules of taxation: the expansion of the digital economy and the agreement on the taxation of large multinational groups. The main conclusion is that, despite remaining challenges and shortcomings, there have been very significant improvements in developing countries' tax systems.*

**Palabras clave:** sistemas tributarios, impuestos, economía digital, fiscalidad internacional.

**Keywords:** tax systems, taxation, digital economy, international taxation.

**JEL:** H24, H25, O23.

---

\* Universidad Rey Juan Carlos. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Campus de Vicálvaro (Madrid).

Contacto: [carlos.garcimartin@urjc.es](mailto:carlos.garcimartin@urjc.es)

Versión de diciembre de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.934.7732>

## 1. Introducción

En los últimos años la movilización de recursos internos ha venido ocupando un papel cada vez más destacado en los análisis y políticas de desarrollo, incluido los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La cuantía y origen de los ingresos públicos se considera como un factor determinante para el desarrollo, ya que incide en el comportamiento de los agentes económicos, condiciona el potencial de los Estados para proveer bienes y servicios y redistribuir renta e incide en la calidad institucional. Además, los ingresos de origen tributario suponen un intercambio de impuestos por representación y ciudadanía que se halla en el núcleo del contrato social.

Los criterios habituales para juzgar la calidad de un sistema tributario son: la suficiencia (su capacidad de proveer al Estado de los recursos necesarios); la eficiencia (que minimice las distorsiones que generan los propios impuestos); la equidad (que sea justo); la sencillez administrativa (que los costes de cumplimiento, tanto para los contribuyentes como para la Administración, sean reducidos); y la flexibilidad (su capacidad para adaptarse a un entorno cambiante). Desde el punto de vista de los países en desarrollo (PED), los sistemas impositivos tradicionalmente han tenido que construirse en circunstancias complejas, debiendo enfocarse en ocasiones más a lo posible que a lo deseable (Tanzi y Zee, 2001). El elevado peso de la economía informal y de la agricultura, el gran número de empresas de muy reducida dimensión, las carencias institucionales, el menor desarrollo del sistema financiero o las inequidades y poder de las élites son factores que, unidos a su menor nivel de renta, han supuesto que los sistemas fiscales de los PED difieran de los de las naciones más ricas en varios aspectos. En primer lugar, en cuanto a su capacidad recaudatoria, notablemente inferior en los primeros. En segundo lugar, respecto a la estructura de los ingresos tributarios, sesgada a favor de los impuestos indirectos. Tercero, con relación a la capacidad de sus Administraciones tributarias. Finalmente, en cuanto al diseño de las principales figuras impositivas.

No obstante, en los últimos años se ha observado una clara tendencia positiva en los sistemas tributarios de muchos PED, tanto respecto a su capacidad recaudatoria como a la mejora de diseño de los impuestos y de sus Administraciones tributarias. El propio crecimiento económico explica parte de esta tendencia, pero también han desempeñado un papel fundamental las reformas emprendidas. Junto a estas tendencias positivas recientemente han surgido notables desafíos, en particular dos de ellos: los cambios en la fiscalidad internacional y los retos que plantea la economía digital. Aunque ambos afectan a todos los países, la distinta capacidad de abordarlos hace que existan ciertas particularidades en el caso de los PED.

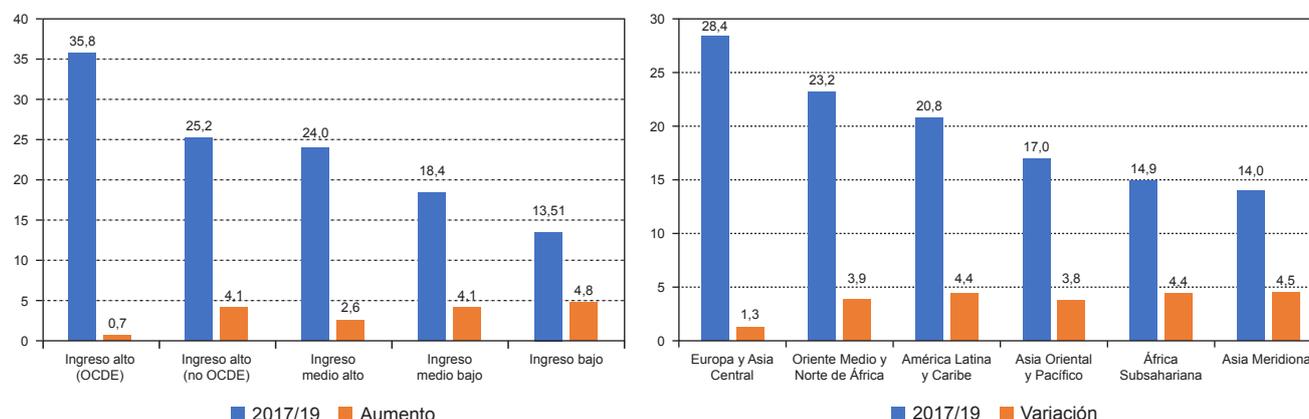
El presente artículo trata de las características, cambios producidos y dichos desafíos novedosos a los que se enfrentan los sistemas fiscales del mundo en desarrollo.

## 2. Caracterización de los ingresos públicos de los países en desarrollo

En general, los ingresos tributarios de que disponen los gobiernos de los PED son muy inferiores en términos relativos a los que tienen los países ricos. En promedio de los años 2017 a 2019 los países de bajos ingresos tenían unos ingresos tributarios equivalentes al 13,5% de su PIB, frente al 18,4% en los países de ingreso medio bajo, 24% en los de ingreso medio alto y 35,8% en los de altos ingresos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Figura 1). No obstante, desde principios de siglo, los PED han progresado de manera significativa. En aquellos de ingreso bajo y medio bajo, los ingresos tributarios han aumentado desde 2000/2002 4,8 y 4,1 puntos del producto interior bruto (PIB), respectivamente, y 2,6 en los de ingreso medio alto; frente a 0,7 en los países ricos de la OCDE. Por ejemplo, en el grupo de bajos ingresos, en Ruanda y Togo los ingresos tributarios han crecido más de siete puntos del PIB; en los de ingreso medio bajo, han aumentado más de 11 puntos en Camboya y casi 8 en Kenia; en los de ingreso

FIGURA 1

### INGRESOS TRIBUTARIOS EN 2017/2019 Y AUMENTO DESDE 2000/2002 (En % del PIB)



NOTA: Incluyen contribuciones sociales. En la división geográfica se excluyen los países de altos ingresos.

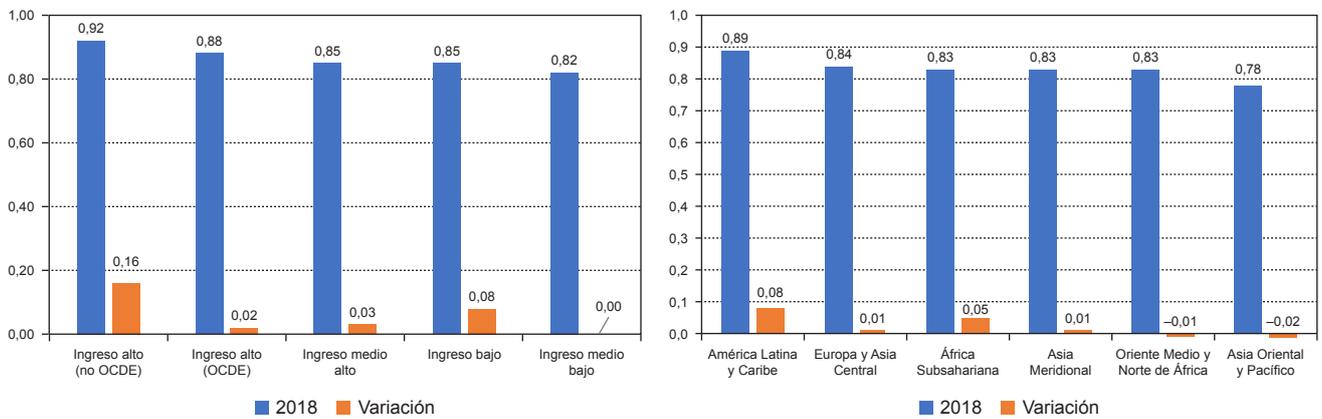
FUENTE: Elaboración propia a partir de UNU-WIDER *Government Revenue Dataset*, 2023.

medio alto cabe destacar Argentina (10 puntos) o Belice (8,4). Por zonas geográficas, los mayores ingresos tributarios dentro del mundo en desarrollo se localizan en Europa y Asia Central (28,4% del PIB), lo que tiene que ver con su pasado de economías planificadas de varios de estos países, seguido de Oriente Medio y Norte de África (23,2%) y América Latina y Caribe (20,8%). En el otro extremo están África Subsahariana y Asia Meridional (14,9% y 14%, respectivamente). En todas las zonas se han producido aumentos muy notables, especialmente en África Subsahariana, Asia Meridional y América Latina y Caribe, alrededor de 4,5 puntos del PIB, produciéndose una cierta convergencia en materia de ingresos tributarios. En suma, pese a la tradicional menor capacidad de recaudación del mundo en desarrollo, en las últimas décadas ha crecido de forma notable en muchos países. Esto se debe, en parte, por el propio desarrollo económico, que amplía la base tributaria y, en parte, por un esfuerzo de reformar y modernizar los sistemas fiscales, como se verá más adelante.

Más allá de posibles diferencias en el diseño de los sistemas tributarios, que reflejarían decisiones sociales soberanas a cada país, existen diversas razones que explican la menor capacidad tributaria de los PED. En primer lugar, el propio menor nivel de ingreso per cápita, que disminuye la capacidad de pagar impuestos. En segundo lugar, la estructura productiva. Un elevado peso del sector agrario suele afectar negativamente a la capacidad recaudatoria, ya que es un sector difícil de gravar (Leuthold, 1991; Stotsky y WoldeMariam, 1997). También el peso de los sectores minero y de hidrocarburos puede afectar a la recaudación impositiva, aunque en este caso la relación es menos clara: son sectores sencillos de gravar, pero también los gobiernos pueden intentar obtener recursos no impositivos de los mismos a través de licencias, empresas públicas e incluso medios poco transparentes<sup>1</sup>. En tercer lugar, la calidad institucional puede incidir negativamente en los recursos impositivos,

<sup>1</sup> Por ejemplo, Stotsky y WoldeMariam (1997) o Bornhorst *et al.* (2009) encuentran un impacto negativo de la minería.

**FIGURA 2**  
**ESFUERZO FISCAL, 2018 Y VARIACIÓN, 2000/2018**



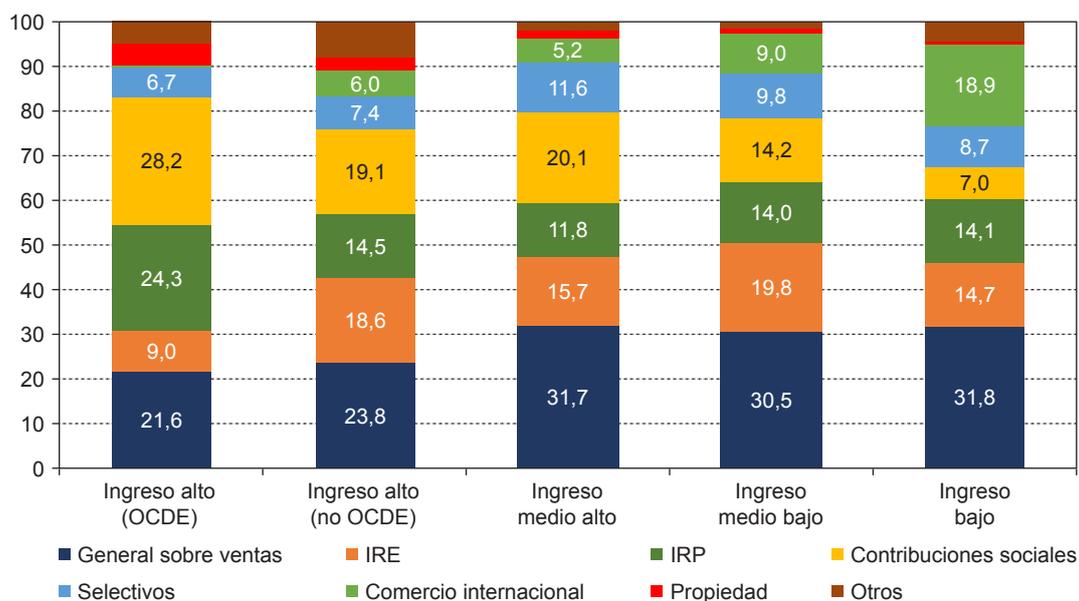
NOTA: En la división geográfica se excluyen los países de altos ingresos.  
FUENTE: Elaboración propia a partir de McNabb *et al.* (2021) (estimación TREz).

algo que se confirma, por ejemplo, en Bird *et al.* (2004) o Gupta (2007). También la distribución del ingreso ha sido considerada como factor condicionante de la capacidad recaudatoria de un gobierno (Gupta, 2007; Alonso *et al.*, 2012). En sociedades muy desiguales puede reducirse la base tributaria debido, por ejemplo, a una mayor informalidad o puede reforzarse el poder de las élites para eludir el pago de impuestos y diseñar sistemas más favorables a sus intereses. La literatura ha apuntado a otros factores condicionantes, pero con efectos ambiguos o evidencia empírica poca clara, como el peso del comercio internacional (Gupta, 2007; Keen y Simone, 2004), la ayuda externa (Bräutigam y Knack, 2004; Alonso *et al.*, 2012; Clist y Morrissey, 2011) o la inestabilidad macroeconómica (Brun *et al.*, 2011; Remmer, 2004). De hecho, una vez que se tienen en cuenta todos estos factores y se calcula el esfuerzo tributario (la relación entre la recaudación real y la potencial dadas las restricciones estructurales), puede observarse como el esfuerzo fiscal de los PED es relativamente similar al que hacen los países desarrollados y que, especialmente en los de ingreso bajo, ha aumentado notablemente a lo largo de

los últimos años (Figura 2). Por regiones, es en América Latina y Caribe y en África Subsahariana donde mayores han sido los aumentos (por ejemplo, en casos como Malawi, El Salvador o Ecuador).

Además de en la cuantía total, también existen diferencias notables entre los países desarrollados y los PED respecto a la estructura de los ingresos tributarios. En general, a bajos niveles de renta, los impuestos sobre el comercio internacional generales sobre ventas y sobre renta de empresas (IRE) son relativamente más importantes, sucediendo lo contrario con la imposición sobre la renta de personas físicas (IRP), el patrimonio y las cotizaciones sociales (Figura 3). Así, en los países de ingreso alto de la OCDE, los impuestos sobre el comercio internacional ni siquiera alcanzan el 1% de la recaudación, mientras que en los de ingreso bajo son casi el 19%. En estos últimos, los impuestos generales sobre ventas suponen el 31,8% de la recaudación, en comparación con el 21,6% en los países ricos de la OCDE. Los IRE son el 14,7% en los países más pobres, casi el 20% en los de ingreso medio bajo, el 16% en los de renta media alta, pero solo el 9% en los más ricos de la

**FIGURA 3**  
**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, 2017/2019**  
 (En %)



FUENTE: Elaboración propia a partir de UNU-WIDER *Government Revenue Dataset*, 2023.

OCDE. Por el contrario, en estos los IRP, las contribuciones sociales y los que gravan la propiedad representan, respectivamente, el 24,3 %, 28,2 % y 4,5 %; frente al 14,1 %, 7 % y 0,3 %, respectivamente, en los países de bajos ingresos. De hecho, la ratio impuestos directos sobre indirectos (sin incluir cotizaciones sociales) es 1,3 en los países ricos de la OCDE, frente a 0,7 en los países de ingreso medio alto, 0,6 en los de ingreso medio bajo y 0,5 en los de ingreso bajo. Es decir, una diferencia importante con los países desarrollados es que en el mundo en desarrollo tiende a primar la imposición indirecta, lo que tiene claras implicaciones en términos de equidad, pues son los directos y, en especial los IRP, los que contribuyen a la progresividad de los sistemas tributarios. Es más, si nos fijamos en la imposición sobre la renta, la ratio renta personal sobre renta empresas es 2,7 en los países de altos ingresos

de la OCDE (por cada euro recaudado en empresas se recaudan casi tres a personas físicas), mientras que en los países en desarrollo apenas llega a 0,8, lo que, de nuevo, tiene consecuencias sobre la capacidad redistributiva de los sistemas tributarios y también sobre la competitividad empresarial.

### 3. Las reformas emprendidas

Como se ha mencionado anteriormente, el aumento de los ingresos impositivos que ha tenido lugar en las últimas décadas en los PED obedece al propio crecimiento económico, pero también a múltiples reformas emprendidas en muchos de ellos, que, pese a su lógica diversidad, comparten algunos rasgos comunes. Los objetivos generales de dichas reformas han consistido básicamente en aumentar los ingresos, lograr una mayor eficiencia y

mejorar la Administración tributaria y la eficacia recaudatoria. En el caso de la imposición sobre la renta personal, tradicionalmente ha sido poco eficiente y equitativa en los PED, presentando numerosas deficiencias: con frecuencia el número de personas sujetas a su pago es reducido; el número de tramos y tipos marginales tiene una progresividad real mucho menor que la nominal; hay gran número de exenciones y deducciones; existen rentas de intereses y dividendos no gravadas; etc. Como consecuencia, las reformas emprendidas en la imposición personal han ido encaminadas a elevar los tipos más bajos del impuesto, simplificar la escala, aumentar el mínimo exento y eliminar deducciones y exenciones para ampliar la base imponible. A ello hay que añadir la aparición de dos nuevos esquemas de imposición (no solo propios del mundo en desarrollo): el impuesto dual o semidual (Nicaragua, Uruguay) y el impuesto lineal (Rusia y otros países de Europa y Asia Central). El primero consiste fundamentalmente en sustituir el tradicional enfoque sintético donde toda la renta tributa de forma conjunta, por otro donde los ingresos de trabajo y capital se tratan de forma diferenciada, gravando al primer componente con una tarifa progresiva y al segundo con un tipo único e igual al mínimo de las rentas del trabajo, igual a su vez al del impuesto de sociedades (en su diseño más puro). Aunque es un esquema que, en principio, parecería poco justificado desde el punto de vista de la equidad, debido al tratamiento más favorable a las rentas de capital que a las del trabajo, presenta ciertas ventajas: tiene menores costes de administración y cumplimiento, reduce la planificación fiscal y la evasión de rentas del capital a otras jurisdicciones; y, además, su menor progresividad no siempre es tal, pues pueden pasar a gravarse rentas del capital que, en realidad, anteriormente, no se gravaban. En cuanto al esquema lineal, supone aplicar un tipo igual para todas las fuentes y cuantías de renta, e igual también al tipo aplicado a la renta empresarial. Su ventaja fundamental radica en su sencillez (retenciones liberatorias), mientras que tiene el importante inconveniente de su menor progresividad, lograda habitualmente mediante una deducción común a todos los contribuyentes.

En definitiva, los cambios fundamentales han consistido en una reducción de tipos máximos, elevación de mínimos, medidas encaminadas a ampliar las bases e introducción de nuevos esquemas impositivos. Sin embargo, estas reformas no se hallan exentas de desafíos: la recaudación sigue siendo baja en muchos casos, habiendo margen para reducir exenciones y ampliar las bases; el paso a los actuales sistemas lineales o duales puede ser positivo, pero como una etapa transitoria hacia esquemas con mayor potencial recaudatorio y mayor progresividad; en muchos casos el mínimo exento sigue siendo demasiado alto, dejando fuera del impuesto a un número elevado de potenciales contribuyentes, mientras que los marginales máximos son notablemente inferiores a los que hay en los países más ricos y se aplican para niveles de renta mucho más altos en términos del ingreso per cápita del país (Mullins *et al.*, 2020). De hecho, el peso relativo de la imposición a la renta personal en el PIB apenas ha aumentado en muchos países en desarrollo, especialmente en los más pobres, lo que tampoco ha sido compensado con aumentos en la tributación sobre la propiedad. La dificultad de realizar buenos catastros, el elevado peso de tierras dedicadas a la agricultura, la resistencia de las clases medias urbanas al pago de impuestos a la propiedad y la generosidad en las exenciones (es el caso de numerosos países subsaharianos, como Kenia, Sudáfrica o Tanzania) han impedido un mayor protagonismo de los impuestos a la propiedad (Mullins *et al.*, 2020)<sup>2</sup>.

Respecto a la imposición a la renta empresarial, es una de las figuras que más transformaciones está experimentando a nivel mundial, a menudo derivadas de la propia globalización y la expansión de la economía digital. Aunque a esto último y a los cambios más recientes en la tributación internacional se dedica el próximo apartado, cabe adelantar que las reformas en el impuesto llevan tiempo produciéndose, a consecuencia de la mayor movilidad del capital, el crecimiento de las relaciones comerciales y financieras entre las distintas filiales y sucursales

<sup>2</sup> Los recientes desarrollos de tecnologías de geolocalización y *blockchain* han reducido estas dificultades.

de la misma empresa matriz o el uso de este impuesto como herramienta para atraer inversión extranjera directa. En el caso de los PED, los problemas que tradicionalmente ha presentado podrían resumirse en los siguientes: tasas marginales máximas muy elevadas, existencia de tasas múltiples, incoherencias de los sistemas de depreciación; moratorias fiscales y acuerdos para evitar la doble imposición que reducen el potencial recaudatorio en los PED (en general mucho más receptores que emisores de inversión extranjera directa) (Hearson, 2016; Mills, 2017)<sup>3</sup>. Para superar estos retos los PED se embarcaron en reformas encaminadas a reducir el número de tipos impositivos y los marginales máximos, con un énfasis mucho menor en la ampliación de las bases y las mejoras en el diseño y gestión del impuesto. Una mención especial merece la imposición a las industrias extractivas. En los últimos años se ha producido un cambio desde un sistema basado en cánones (sobre el valor bruto del producto extraído) a otro basado en impuestos sobre la renta neta. Aunque en principio es un paso lógico, aplicar sistemas basados en renta neta, es más complejo para las Administraciones de los PED, que a veces no tienen capacidad para ello, especialmente dadas las intensas relaciones entre las subsidiarias y la casa matriz, que pueden dar origen a elusión fiscal a través de precios de transferencia u otras herramientas (Durst, 2016; Beer y Loeprick, 2015).

Posiblemente la imposición indirecta es la que más transformaciones ha experimentado en el mundo en desarrollo a lo largo de las últimas décadas. El cambio más relevante que ha tenido lugar ha sido la sustitución de impuestos generales sobre ventas por impuestos sobre el valor añadido (IVA). La introducción del IVA ha sido generalizada a nivel mundial. A finales de los años ochenta del pasado siglo unos cincuenta países contaban con este impuesto, en la actualidad la mayoría lo tiene y supone alrededor del 30 % de los ingresos tributarios del mundo

en desarrollo, unos diez puntos más que en los países desarrollados. Los pioneros dentro de los PED fueron los países latinoamericanos (Brasil lo adoptó a nivel regional en 1967 y Ecuador en 1970), mientras que en África Subsahariana y Asia este proceso ha tenido lugar fundamentalmente desde los años noventa del pasado siglo. Esta introducción del IVA ha perseguido ampliar la base de la imposición indirecta, incluyendo servicios que no habían estado tradicionalmente sujetos, reducir el número de impuestos específicos y aprovechar las ventajas que presenta el IVA frente a otros impuestos generales, como la eliminación del efecto cascada presente en los antiguos tributos, su neutralidad desde el punto de vista del comercio exterior o la importante información tributaria que proporciona. Sin embargo, pese a estas ventajas, el IVA presenta importantes problemas en su aplicación en los PED (gestión compleja, sectores importantes no sujetos *de facto* al impuesto por su dificultad, mecanismo de deducción excesivamente restrictivo, negándose o retrasándose la deducción del IVA soportado, etc.). A ello hay que añadir que el IVA es, en principio, regresivo y para reducir su regresividad es habitual emplear tipos menores para aquellos productos que ocupan un lugar importante en la cesta de consumo de las rentas más bajas, pero, a su vez, ello introduce complejidades administrativas, tiene un importante coste recaudatorio y en términos absolutos los individuos de renta alta se benefician más de los tipos reducidos. Otro problema importante en los países en desarrollo es el umbral de negocio a partir del cual debe pagarse. Así, por ejemplo, cuando se introdujo por primera vez en Ghana en 1995 con un umbral de 20.000 dólares el IVA constituyó un fracaso, que se convirtió en éxito cuando se reintrodujo en 1999 con el umbral de 75.000 dólares. Algo parecido sucedió en el caso de Uganda, donde se introdujo en 1996 con un umbral de 20.000 dólares y más tarde se amplió a 50.000 (Ebrill *et al.*, 2002).

La contrapartida al aumento de los ingresos por impuestos generales sobre ventas y, en particular, el IVA, ha sido la reducción significativa de los impuestos al comercio internacional en los PED. Este hecho

<sup>3</sup> De hecho, varios países en desarrollo han comenzado a reconsiderar la lógica de estos tratados. Sudáfrica, Ruanda, Argentina o Mongolia han cancelado o renegociado tratados en los últimos años.

se debe no solo a las reformas impositivas, sino sobre todo a políticas comerciales orientadas a un generalizado proceso de apertura, tanto global como regional. La sustitución de restricciones cuantitativas por aranceles, la disminución del número de estos y de su tipo medio o la eliminación de impuestos a la exportación han supuesto una fuerte caída de los ingresos por este concepto, aunque aún supongan un porcentaje elevado del total de ingresos impositivos, especialmente en los países de bajos ingresos (alrededor del 18 % del total). Desde principios de siglo su peso ha caído 6,5 puntos en los países de ingreso medio bajo y 7,6 en los de ingreso medio alto. En principio, esta reducción de los ingresos por impuestos al comercio internacional no supone un problema, ya que basta con sustituirlos por impuestos indirectos generales, logrando mejoras de eficiencia e incluso un posible aumento de los ingresos al aumentar la base impositiva. En la práctica la cuestión no es tan sencilla. Mientras los aranceles son fáciles de recaudar, el IVA requiere una complejidad administrativa mucho mayor. De hecho, buena parte de los ingresos por IVA se recaudan en frontera en los países en desarrollo, en muchos de ellos más de la mitad del total.

Un factor importante que ha condicionado el éxito de las reformas llevadas a cabo en los PED ha sido la calidad institucional: escasez de recursos materiales y humanos, excesiva influencia en la toma de decisiones de determinados grupos sociales o corrupción. La evidencia empírica sugiere que la calidad institucional condiciona los ingresos tributarios (Alonso *et al.*, 2012) y aquella es claramente menor en los países en desarrollo, aunque conviene subrayar, sin embargo, que los países de renta medio alta muestran un comportamiento mucho mejor que el resto de los PED. Las carencias institucionales han supuesto que las reformas impositivas se hayan encontrado con obstáculos importantes. Por un lado, surgen los problemas puramente derivados de las deficiencias administrativas, producto de la escasez de medios materiales y humanos. La gestión tributaria es un asunto complejo y, en no pocos casos, los países presentan legislaciones contradictorias, dificultades para el contribuyente

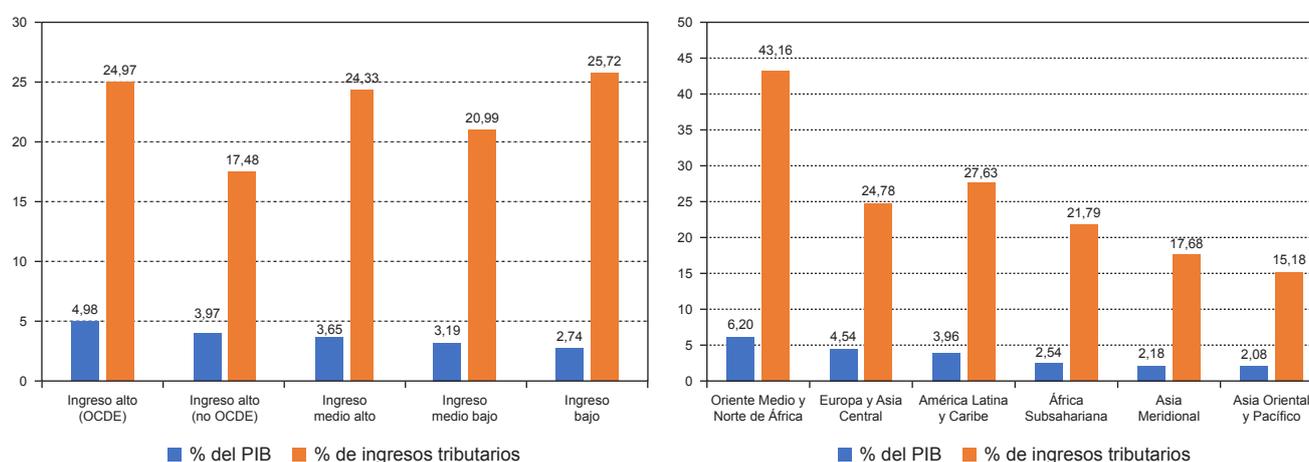
a la hora de cumplir sus obligaciones fiscales, escasa preparación de los trabajadores de la Administración tributaria o importantes lagunas legislativas. Por otro lado, existen graves problemas de corrupción y evasión.

No obstante, cabe señalar que ha habido también importantes avances al respecto, con una creciente preocupación por los temas administrativos y de evasión y corrupción. Ejemplos de ello son: el establecimiento, cada vez mayor, de autoridades fiscales semiautónomas, como, por ejemplo, en Malawi, Tanzania o Uganda; el avance en la adopción de herramientas digitales, como la factura electrónica en muchos países latinoamericanos; la creación de unidades de grandes contribuyentes; la adopción de métodos específicos al país para aumentar el número de contribuyentes; o la creación de institutos de formación de personal. De hecho, suelen tener mejor resultados reformas tributarias si al mismo tiempo se moderniza la Administración (Akitoby *et al.*, 2019). También cabe resaltar que la comunidad internacional lleva tiempo trabajando en la mejora de las Administraciones tributarias y que se han desarrollado herramientas, como el TADAT (*Tax Administration Diagnostic Assessment Tool*) o ISORA (*International Survey on Revenue Administration*) muy útiles para evaluar su funcionamiento.

Del mismo modo, se ha constatado la importancia en las reformas impositivas de condicionantes de corte político o estratégico, como el momento del periodo gubernamental en que se hace una reforma tributaria, la secuencia de su implementación, la popularidad, ideología y novedad en el cargo del gobierno que la hace, la fragmentación del partido gubernamental o la percepción sobre la eficiencia y equidad del gasto público (Bird *et al.*, 2004; Keen, 2012; Prichard, 2010; Mills, 2017; Moore, 2013; Akitoby *et al.*, 2020). Así, por ejemplo, el éxito en la introducción de un impuesto real a la renta en Uruguay en 2006/2007 fue favorecido por campañas pedagógicas a la población y el fuerte apoyo entonces al presidente del país. La introducción del IVA en Uganda tuvo en su momento resultados muy pobres debido a factores como un gasto público percibido como injusto o una cultura de

FIGURA 4

## GASTO TRIBUTARIO, PROMEDIO 2011/2019



NOTA: En la división geográfica se excluyen los países de altos ingresos.

FUENTE: Elaboración propia a partir de *Global Tax Expenditures Database*.

corrupción en la Administración tributaria, mientras que el mismo proceso en Ruanda fue bastante exitoso, entre otros motivos, por una percepción mucho menor de la corrupción, y un proceso reformista institucionalizado y relativamente transparente y participativo. De hecho, ocurre en muchos PED que la tributación a la renta personal recae solo en salarios del sector formal (Kangave *et al.*, 2016) y, aunque existe margen para ampliar la tributación al resto, ello afectaría a los ciudadanos de mayores ingresos y riqueza con gran influencia política, lo que hace muy difícil llevarlo a la práctica (Monkam y Moore, 2015). Hassan y Prichard (2013) ilustran de forma muy clara estos problemas en el caso de Bangladesh y Von Schiller (2018) encuentra una relación positiva entre la recaudación por impuestos a la renta personal y la fortaleza democrática del sistema de partidos.

Finalmente, es importante mencionar que una causa importante de la brecha entre el potencial recaudatorio y lo efectivamente recaudado en los PED es la existencia de gastos tributarios. En principio, existen diversas razones teóricas para justificar dichos gastos: para

incentivar determinadas actividades; para atraer inversión ante la presencia de fallos de mercado, debilidades institucionales y competencia fiscal; para reducir disparidades regionales; y para aumentar la progresividad o reducir la regresividad de los tributos. Sin embargo, también tienen riesgos o efectos negativos importantes que hacen cuestionarse su idoneidad en muchos casos. Por un lado, el propio coste que suponen en términos de recaudación perdida. Por otro, la dificultad para gestionarlos, monitorearlos y evaluarlos adecuadamente. Ante una escasa capacidad o voluntad de hacerlo, los incentivos fiscales pueden tener un resultado negativo y prestarse al abuso, lo que suele ocurrir en mayor medida en los PED (Barreix y Velayos, 2021).

Medido como porcentaje del PIB, el gasto tributario casi llega al 5% en los países ricos de la OCDE, bajando hasta el 2,74% en los países de bajos ingresos, pero en ambos casos supone alrededor de una cuarta parte de los ingresos tributarios, es decir, una cantidad muy considerable (Figura 4). En Oriente Medio y Norte de África supera el 6% del PIB y el 40% de los ingresos tributarios.

Alcanzándose las cifras más bajas en Asia Oriental y Pacífico. Una diferencia importante entre los países desarrollados y los PED es que los primeros tienen comparativamente mucho más gasto tributario en la imposición a la renta (personal y empresarial), mientras que los segundos en la imposición sobre bienes y servicios.

#### 4. Tributación de la economía digital y cambios en la tributación internacional. Implicaciones para los países en desarrollo

La economía digital se expande a un ritmo muy superior al que lo hace la economía tradicional y los PED no escapan a esta tendencia. Este fenómeno tiene implicaciones muy relevantes en materia de tributación, no solo por su potencial recaudatorio, sino porque introduce importantes cambios cualitativos. Las características propias de la economía digital hacen que las reglas tradicionales de tributación tengan una validez limitada en este ámbito y que sea necesario replantearlas (Jorrat, 2020). Así, en la imposición sobre la renta empresarial destacan tres particularidades. Por un lado, en la economía digital los usuarios pueden convertirse en proveedores de insumos, básicamente por tres vías: datos propios (buscadores; redes sociales), contenido generado (redes sociales; plataformas de video) y externalidades de red (páginas web de reservas o de intermediación de transporte o alojamiento). Por otro lado, aparece lo que se denomina «escala sin masa», que significa que en la economía digital es posible tener una fuerte presencia en el mercado de un determinado país sin necesariamente contar con presencia física. Finalmente, aunque no es un rasgo exclusivo de la economía digital, la propiedad intelectual tiene una importancia muy superior que en otros sectores más tradicionales.

Estas tres características tienen consecuencias sobre dos aspectos clave de la arquitectura internacional de la tributación a la renta empresarial: *i)* el reparto de los derechos de tributación y su modo de hacerlos efectivos; y *ii)* el aumento de los problemas

BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*). Respecto a lo primero, la definición tradicional de establecimiento permanente (EP), clave para que un país tenga derechos de tributación sobre las rentas de una empresa, queda en entredicho, pues suele requerir una cierta presencia física (además, algunas instalaciones, como almacenes, tan relevantes en el comercio electrónico, han estado específicamente excluidas de la consideración de EP). El cambio en esta área requiere, por tanto, una nueva definición de EP, vinculada a presencia digital, no física. En cuanto a los riesgos BEPS, la digitalización agrava algunos problemas tradicionales y plantea nuevos retos, dada la importancia de los activos intangibles, muy fáciles de reubicar y muy difíciles de valorar. Todos estos desafíos han llevado a la comunidad internacional a buscar un consenso sobre las reglas de tributación, que finalmente, y como contrapartida a no adoptar soluciones unilaterales, se ha materializado en el llamado Pilar 1, al que nos referiremos posteriormente.

En el caso de la tributación sobre la renta personal (y las contribuciones sociales) la economía digital también tiene implicaciones importantes. En ocasiones (actividades de transporte o reparto) cambia la configuración de asalariado a autoempleo, modificando los impuestos a aplicar. Por otro lado, se generan obligaciones tributarias tanto del perceptor de los ingresos (autodeclaración) como del pagador (retenciones), que a veces se desconocen y/o resulta difícil hacerlas cumplir. Por ejemplo, los alquileres de inmuebles a través de plataformas suponen ingresos esporádicos para los perceptores, que son difíciles de controlar para las Administraciones y que precisan la colaboración de la plataforma correspondiente, que no siempre es sencillo de obtener si se encuentra en otra jurisdicción; menos aún para países pequeños y de ingreso bajo.

Respecto al IVA, este impuesto tradicionalmente se ha basado en el principio de destino en las operaciones transfronterizas, aplicando el impuesto donde se encuentre el comprador. Una excepción importante ha sido la de los bienes de escaso valor adquiridos por los

consumidores, dado el coste de controlarlos para las autoridades aduaneras. Por ello, los países fijan umbrales de valor por debajo de los cuales rige la exención. Con el crecimiento del comercio electrónico, esta exención se ha convertido en un problema, no solo por los ingresos dejados de percibir, sino por la competencia desleal que supone, dado que los vendidos internamente sí están gravados. Pero, eliminar esta exención no es tan sencillo, porque se sobrecargaría a las aduanas en sus labores de control. De nuevo, se requiere la participación de las plataformas de comercio *online* (así como de otros participantes, como *couriers* o el servicio postal).

En cuanto al comercio de servicios, en principio, debería regir también el principio de destino, pero para hacerlo posible se requeriría autoliquidación por parte de los consumidores, razón por la cual la mayoría de los países grava en origen. Con el fuerte aumento del comercio internacional de servicios electrónicos, esto se ha convertido también en un problema cada vez más importante. Gravar en origen evita el fraude en los llamados servicios B2C (*business-to-consumer*, por sus siglas en inglés), pero incentiva que las empresas se desplacen a jurisdicciones de baja tributación para ofrecer sus servicios. Por ello, cada vez más países están pasando también servicios B2C a tributación en destino, con obligación de registrarse, cobrar y remitir el impuesto *online*, introduciendo al mismo tiempo un método simplificado de registro para las empresas no residentes. Para ello, es también fundamental conseguir la colaboración de los proveedores foráneos (ya que es difícil controlarlos, al ser de otra jurisdicción), pero la experiencia indica que las grandes plataformas suelen colaborar si se les facilita la tarea, existiendo numerosas experiencias en países en desarrollo (Jorrat, 2020; Garcimartín *et al.*, 2021).

En definitiva, la economía digital puede suponer una fuente de tributación cada vez más importante, pero para aprovechar esta oportunidad es necesario enfrentar una serie de retos derivados de sus propias características. Ello requiere la colaboración de las propias plataformas,

lo que es más difícil de lograr para los PED, especialmente si son pequeños, y en el caso de la renta empresarial exige un consenso multilateral.

Este consenso, precisamente, se ha alcanzado en el marco de otro de los fenómenos que ha modificado la visión tradicional de la tributación, en particular, de la renta empresarial: el proceso de globalización de las últimas décadas. El crecimiento de las relaciones intraempresa, la deslocalización, la eliminación de barreras al comercio y el creciente peso de los servicios en la producción, unido al desarrollo de nuevas tecnologías, ha supuesto mayores oportunidades para las empresas para emplear estrategias de planificación fiscal, así como ha generado una competencia fiscal entre jurisdicciones, mermando todo ello la capacidad recaudatoria del impuesto y la equidad de los sistemas tributarios y distorsionando la competencia entre grandes empresas internacionalizadas con mayor capacidad para aprovechar ventajas fiscales y las de menor dimensión que operan principalmente en mercados nacionales. Con objeto de enfrentarse a estos efectos perniciosos, la comunidad internacional puso en marcha el Marco Inclusivo en el contexto BEPS, bajo el liderazgo de la OCDE y a solicitud del G20, alcanzando un acuerdo en julio de 2021 para la modernización de la imposición a la renta empresarial refrendado por 130 países participantes en dicho Marco Inclusivo<sup>4</sup>.

Este acuerdo consiste en dos componentes llamados Pilar 1 y Pilar 2. El primero, para multinacionales con ingresos superiores a 20 mil millones de euros, busca otorgar derechos de gravamen a los países en que las empresas tienen actividad económica pero muy poca o

<sup>4</sup> Cabe señalar que al mismo tiempo se estaba produciendo una reforma significativa de la tributación a la renta empresarial en Estados Unidos. La reforma de 2017 supuso una protección de la base imponible mediante dos instrumentos: el «impuesto a la propiedad global intangible» (GILTI, por su sigla en inglés), cuyo objetivo es limitar la transferencia de activos intangibles de difícil valoración por empresas. Del mismo modo, también es importante destacar los avances del Foro Global de Intercambio de Información y Transparencia Tributaria, que han supuesto un intercambio de datos entre jurisdicciones y el conocimiento del último beneficiario de la propiedad de las empresas, lo que facilita, entre otras cosas, el control tributario de las mismas.

ninguna presencia física, como señalábamos antes en el caso de la economía digital<sup>5</sup>. Para ello, se establecen tres elementos básicos. Por un lado, un nuevo derecho a gravar otorgado al país de mercado «cantidad A». Para calcular esta cantidad en cada país se determinan primero los beneficios globales (consolidados) del grupo multinacional. Posteriormente, se le aplica una tasa de beneficio del 10 % (beneficio ordinario), que se asigna al país de residencia del grupo. El 25 % de la cantidad restante de los beneficios, una vez excluidos esta parte correspondiente al país de residencia, se distribuye proporcionalmente a las ventas en cada jurisdicción (siempre que en la misma los ingresos superen el millón de euros; 250 mil para los países con PIB inferior a 40 mil millones de euros). Es decir, se reconoce así la creación de valor por parte de los consumidores/usuarios de cada país. El segundo elemento es el establecimiento de una «cantidad B» como tasa de retorno para remunerar a determinadas actividades de distribución y *marketing* realizadas en la jurisdicción de mercado. Finalmente, el tercer elemento del Pilar 1 es un mecanismo de prevención y resolución de disputas.

Respecto al Pilar 2, busca evitar el traslado de beneficios a países de baja tributación y la competencia fiscal a la baja. Para ello, para las empresas multinacionales con ingresos superiores a los 750 millones de euros se fija una tasa efectiva mínima del 15 % en las distintas jurisdicciones (calculada como el impuesto a pagar sobre los beneficios contables menos un porcentaje del valor de los activos tangibles y de la nómina salarial)<sup>6</sup>. El Pilar 2 tiene varios componentes (Muleiro, 2023). La *Regla de inclusión de ingresos*, que gravaría los ingresos de sucursales extranjeras o subsidiarias si esos ingresos estuvieron sujetos a una tasa efectiva por debajo de la mínima global. La *Regla de*

*pagos infra gravados*, que opera cuando las reglas no hayan sido adoptadas por el país de residencia, denegando la deducibilidad del gasto o estableciendo una retención para pagos a entidades vinculadas y gravados por debajo de la tributación mínima. La *Regla de cambio de método (switch-over)* en los tratados tributarios, que permite a la jurisdicción de residencia cambiar de un método de exención a uno de crédito fiscal si las ganancias de un establecimiento permanente están sujetas a una tasa efectiva por debajo de la mínima. Por último, la *Regla de sujeción a imposición en la fuente*, permitiendo la no aplicabilidad de beneficios de acuerdos de doble imposición si el pago no está sujeto a la tasa mínima.

El Pilar 1 puede beneficiar a los PED en la medida en que reasigna bases tributarias hacia ellos, aunque lógicamente a nivel individual depende de cada tamaño de mercado. El Pilar 2 limita la competencia fiscal a la baja y la presión a conceder incentivos tributarios. Además, al calcularse la base tributaria para la estimación de la tasa efectiva descontando activos tangibles y nómina salarial, queda margen para el uso de dichos incentivos tributarios a aquellas inversiones que sí suponen actividad real. No obstante, en algunos casos se puede perder una ventaja fiscal y, además, todo ello implicará cambios en la legislación tributaria que pueden ser complejos para los países de menor renta. Barake *et al.* (2021) estimaron que el impuesto mínimo global beneficiará fundamentalmente a los países desarrollados, ya que son sede de la mayoría de las multinacionales. Así, mientras que la recaudación por este impuesto aumentaría en los primeros un 19 %, en los segundos solo el 2 %, aunque en países como China y, en menor medida, Sudáfrica o Brasil el aumento sería considerablemente mayor<sup>7</sup>.

Conviene añadir, además, que recientemente se votó a favor en Naciones Unidas una propuesta (*Promotion of Inclusive and Effective Tax Cooperation*) de países africanos dirigida a llevar a este organismo, en lugar

<sup>5</sup> Quedan excluidas las industrias extractivas y los financieros regulados.

<sup>6</sup> Según la propia OCDE, el Pilar 1 supone unos 125 mil millones adicionales de base imponible para las jurisdicciones de mercado, mientras que la recaudación tributaria adicional es estimaba en 150.000 millones de dólares.

<sup>7</sup> Véase también Barreix *et al.* (2022).

de la OCDE, las negociaciones sobre la cooperación fiscal internacional. La razón última de esta propuesta es la necesidad de que la gobernanza de los desafíos que plantea la fiscalidad internacional se articule en un espacio de mayor participación de los países en desarrollo. De este modo, las soluciones y acuerdos multilaterales tendrán un menor riesgo de estar sesgados a favor de los intereses de los países desarrollados, que es donde se encuentran las casas matrices de las grandes corporaciones internacionales. En definitiva, un multilateralismo fiscal más inclusivo que el que hasta ahora ha liderado la OCDE.

## 5. Conclusiones

A lo largo de las páginas anteriores hemos indicado, en primer lugar, que los ingresos tributarios en los PED (en términos de PIB) son notablemente menores que los que existen en los países desarrollados; aunque el esfuerzo fiscal es relativamente similar, una vez que se tienen en cuenta características estructurales que dificultan la capacidad recaudatoria. En segundo lugar, hemos visto que las estructuras tributarias son distintas, primando en los PED los impuestos indirectos.

En las últimas décadas se han observado importantes avances en la capacidad tributaria de los PED. Por un lado, la recaudación ha aumentado notablemente; en 4,8, 4,1 y 2,6 puntos del PIB desde principios de siglo en los países de ingreso bajo, medio bajo y medio alto, respectivamente. Hay casos, como Ruanda, Togo, Camboya o Kenia, donde dicho aumento es incluso muy superior a esas cifras. No obstante, dichos aumentos se han sustentado fundamentalmente en la imposición indirecta, lo que tiene claras repercusiones en términos de equidad. La imposición a la renta personal y a la propiedad sigue siendo muy baja, en general, cuando se compara con los países más ricos. Por otro lado, se han producido reformas en el diseño de los principales impuestos: cambios en la imposición a la renta, generalización del IVA o pérdida de protagonismo de los impuestos al comercio internacional.

Finalmente, también ha habido notables avances en la Administración tributaria. No obstante, aún queda un importante margen de mejora en los distintos impuestos y, en especial, la necesidad de profundizar en los gravámenes a la renta personal y a la propiedad. Una lección importante aprendida a lo largo de estos años de reformas es que su éxito ha estado condicionado por factores sociales, institucionales, políticos y estratégicos, que es preciso tener en cuenta. Un elemento clave es la coordinación de reformas en el diseño de los impuestos con cambios en la Administración tributaria que las hagan posibles. También, como han señalado diversos autores, es importante complementarlas con mejoras en la eficiencia y equidad del gasto público (Mullins *et al.*, 2020). Existen numerosos ejemplos al respecto, como la reforma de 2012 en República Dominicana, que suponía un aumento de impuestos bastante impopular y que fue posible aprobar tras comprometerse el gobierno a aumentar el gasto en educación al 4% del PIB.

Por último, hemos visto los desafíos producidos por dos nuevos elementos que requieren cambios sustanciales en la tributación. El primero de ellos es la expansión de la economía digital, que modifica la visión tradicional de las figuras impositivas más importantes. Estos cambios a veces pueden aplicarse de forma unilateral (por ejemplo, en el IVA), aunque exijan colaboración de las plataformas digitales. Diversos PED las han aplicado ya y, aunque aún es pronto para evaluar los resultados, el camino abierto es prometedor para otros países. En otros casos (renta empresarial) las reformas deben ser en acuerdos multilaterales. Precisamente, después de un largo tiempo discutiendo sobre este tema, la comunidad internacional alcanzó recientemente un consenso sobre tributación internacional a la renta de los grandes grupos multinacionales en el Marco Inclusivo de la iniciativa BEPS. Esto va a posibilitar que los PED puedan capturar nueva base imponible de empresas que no tienen una presencia física notable en su territorio, pero sí clientes. Dentro de este Marco Inclusivo, la otra gran novedad es la introducción a nivel internacional de una tributación mínima a las empresas y, aunque adherirse

a la iniciativa es voluntario, las salvaguardas existentes suponen un fuerte incentivo a hacerlo. Para los PED los efectos son ambiguos y dependerán de cada caso. Por un lado, penaliza la competencia fiscal a la baja y los incentivos fiscales, lo que puede aumentar la recaudación de las grandes multinacionales en su territorio. Por otro, precisamente por el mismo motivo, merma la posibilidad de usar incentivos fiscales para atraer inversión. Además, hay que tener en cuenta que la aplicación de la reforma es compleja y tiene costes administrativos, lo que en países con carencias en este ámbito puede suponer un coste importante y requerir de la cooperación internacional.

## Referencias bibliográficas

- Akitoby, B., Baum, A., Hackney, C., Harrison, O., Primus, K., & Salins, V. (2020). Tax Revenue Mobilization Episodes in Developing Countries. *Policy Design and Practice*, 3(1), 1-29.
- Akitoby, B., Honda, J., Miyamoto, H., Primus, K., & Sy, M. (2019). *Case Studies in Tax Revenue Mobilization in Low-Income Countries* (IMF Working Paper No. 104). International Monetary Fund.
- Alonso, J. A., Garcimartín, C., & Martín, V. (2012). Aid, Institutional Quality, and Taxation, Some Challenges for the International Cooperation System. In J. A. Alonso & J. A. Ocampo (Eds.), *Development Cooperation in Times of Crisis* (pp. 172-247). Columbia University Press.
- Barake, M., Neef, T., Chouc, P.-E., & Zucman, G. (2021). Revenue Effects of the Global Minimum Tax: Country-by-Country Estimates. *EUTAX Observatory*. <https://www.taxobservatory.eu/publication/2938/>
- Barreix, A. D., Bes, M., González, U., Pineda, E. y Riccardi, A. (2022). Nueva imposición internacional sobre sociedades. Desafíos, alternativas y recomendaciones para América Latina y el Caribe. *Banco Interamericano de Desarrollo-BID*.
- Barreix, A. D., & Velayos, F. (2021). *Tax Incentives, International Commitments, and Tax Sufficiency. Another Impossible Trilogy* (IDB Discussion Paper No. 861). Inter-American Development Bank.
- Beer, S., & Loeprick, J. (2015). *Taxing Income in the Oil and Gas Sector - Challenges of International and Domestic Profit Shifting* (WU International Taxation Research Paper No. 2015-18). Vienna University of Economics and Business.
- Bird, R. M., Martínez-Vázquez, J., & Torgler, B. (2004). *Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries* (ISP Working Paper No. 04-06). International Studies Program.
- Bornhorst, F., Gupta, A. S., & Thornton, J. (2009). Natural Resource Endowments and the Domestic Revenue Effort. *European Journal of Political Economy*, 25(4), 439-446.
- Bräutigam, D. A., & Knack, S. (2004). Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa. *Economic Development and Cultural Change*, 52(2), 255-285.
- Brun, J.-F., Chambas, G., & Guérineau, S. (2011). Aide et mobilisation fiscale dans les pays en développement. *HAL open science*. <https://shs.hal.science/halshs-00556804/document>
- Clist, P., & Morrissey, O. (2011). Aid and tax revenue: Signs of a positive effect since the 1980s. *Journal of International Development*, 23(2), 165-180.
- Durst, M. C. (2016). *Improving the Performance of Natural Resource Taxation in Developing Countries* (ICTD Working Paper No. 60). International Centre for Tax and Development.
- Ebrill, L., Keen, M., Bodin, J.-P., & Summers, V. (2002). The Allure of the Value-Added Tax. *Finance and Development – A quarterly magazine of the IMF*, 39(2). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/06/ebrill.htm>
- Garcimartín, C., Roca, J. y Díaz, K. (2021). *Recaudación potencial del IVA a la economía digital en Centroamérica, Panamá y República Dominicana* (BID Nota Técnica n.º 2201). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/recaudacion-potencial-del-iva-la-economia-digital-en-centroamerica-panama-y-republica-dominicana>
- Gupta, A. S. (2007). *Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries* (IMF Working Paper No. 07/184). International Monetary Fund.
- Hassan, M., & Prichard, W. (2013). *The Political Economy of Tax Reform in Bangladesh: Political Settlements, Informal Institutions and the Negotiation of Reform* (ICTD Working Paper No. 14). International Centre for Tax and Development.
- Hearson, M. (2016). *Measuring Tax Treaty Negotiation Outcomes: The ActionAid Tax Treaties Dataset* (ICTD Working Paper No. 47). International Centre for Tax and Development.
- Jorrat, M. (2020). *Experiencias internacionales en la tributación de la economía digital* (BID Nota Técnica n.º 1939). Banco Interamericano de Desarrollo-BID.
- Kangave, J., Nakato, S., Waiswa, R., & Lumala Zzimbe, P. (2016). *Boosting Revenue Collection through Taxing High Net Worth Individuals: The Case of Uganda* (ICTD Working Paper No. 45). International Centre for Tax and Development.

- Keen, M. (2012). *Taxation and Development—Again* (IMF Working Paper No. 220). International Monetary Fund.
- Keen, M., & Simone, A. (2004). Tax Policy in Developing Countries: Some Lessons from the 1990s, and Some Challenges Ahead. In A. S. Gupta, B. Clemens & G. Inchauste (Eds.), *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy* (pp. 302-352). International Monetary Fund.
- Leuthold, J. H. (1991). Tax Shares in Developing Economies: A Panel Study. *Journal of Development Economics*, 35(1), 173-185.
- McNabb, K., Danquah, M., & Tagem, A. M. (2021). *Tax effort revisited: new estimates from the Government Revenue Dataset* (WIDER Working Paper No. 170). World Institute for Development Economics Research.
- Mills, L. (2017). *Barriers to increasing tax revenue in developing countries*. K4D Helpdesk Report.
- Monkam, N., & Moore, M. (2015). How Property Tax Would Benefit Africa. *Africa Research Institute*.
- Moore, M. (2013). *Obstacles to Increasing Tax Revenues in Low Income Countries* (ICTD Working Paper No. 15). International Centre for Tax and Development.
- Muleiro, L. M. (2023). Hacia una nueva fiscalidad internacional de los grandes grupos multinacionales. *Tax Legal Advisory Review*, 4, 17-24.
- Mullins, P., Gupta, A. S., & Liu, J. (2020). *Domestic Revenue Mobilization in Low-Income Countries: Where To From Here?* (CGD Policy Paper No. 195). Center for Global Development.
- Prichard, W. (2010). *Taxation and State Building: Towards a Governance Focused Tax Reform Agenda* (IDS Working Paper No. 341). Institute of Development Studies.
- Remmer, K. L. (2004). Does Foreign Aid Promote the Expansion of Government? *American Journal of Political Science*, 48(1), 77-92.
- Stotsky, J. G., & WoldeMariam, A. (1997). *Tax Effort in Sub-Saharan Africa* (IMF Working Paper No. 107). International Monetary Fund.
- Tanzi, V. y Zee, H. (2001). La política tributaria en los países en desarrollo. *Fondo Monetario Internacional, Temas de economía*, 27.
- Von Schiller, A. (2018). Party System Institutionalisation and Reliance on Personal Income Taxation in Developing Countries. *Journal of International Development*, 30(2), 274-301.



**SUSCRÍBETE A LA NEWSLETTER DE REVISTAS ICE  
Y RECIBE TODAS LAS NOVEDADES EN TU CORREO**



José Cuesta\*  
Lucía Madrigal\*  
Natalia Pecorari\*

## UNA PERSPECTIVA GLOBAL DE LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y LA POBREZA

*La sostenibilidad social es un concepto mal entendido y vagamente definido, a pesar de la creciente apreciación de su relevancia. Este artículo avanza en la comprensión empírica de la sostenibilidad social mediante la construcción de una base de datos global de 71 indicadores a través de 193 países y 37 territorios entre 2016 y 2020. Los indicadores se agrupan en cuatro dimensiones —inclusión social, resiliencia, cohesión social y legitimidad de los procesos— para las que construimos índices de medición. Un sencillo análisis empírico —basado en correlaciones y diagramas de dispersión— que utiliza nuestra base de datos confirma que la sostenibilidad social está negativa y fuertemente asociada a la pobreza (mientras que positivamente asociada con el ingreso per cápita).*

### **A global perspective on social sustainability and poverty**

*Social sustainability is a poorly understood and vaguely defined concept, despite growing appreciation of its relevance. This article advances the empirical understanding of social sustainability by constructing a global database of 71 indicators across 193 countries and 37 territories between 2016 and 2020. The indicators are grouped into four dimensions —social inclusion, resilience, social cohesion and process legitimacy— for which we construct measurement indices. A simple empirical analysis —based on correlations and scatter plots— using our database confirms that social sustainability is negatively and strongly associated with poverty (while positively associated with per capita income).*

**Palabras clave:** sostenibilidad social, índices, empírica, global, medición.

**Keywords:** social sustainability, indices, empirical, global, measurement.

**JEL:** D63, I30.

---

\* Banco Mundial.

Contacto: [jcuesta@worldbank.org](mailto:jcuesta@worldbank.org); [lmadrigal@worldbank.org](mailto:lmadrigal@worldbank.org); [npecorari@worldbank.org](mailto:npecorari@worldbank.org)

Este artículo se basa en Cuesta, Madrigal y Pecorari (2024) «Social Sustainability, Poverty and Income: An Empirical Exploration» aceptado para su publicación en *Journal of International Development*.

Versión de enero de 2024.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.934.7733>

## 1. Introducción

La sostenibilidad social es cada vez más importante para el desarrollo mundial. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fijaron en el año 2000 nuevas y ambiciosas metas para luchar contra la pobreza y el hambre, así como para promover la inclusión, la equidad y la igualdad de género. La adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015 consagró las cuestiones sociales como elemento central del reto del desarrollo. Tres de ellos se centran directamente en la sostenibilidad social: la reducción de las desigualdades (ODS 10), la igualdad de género (ODS 5) y la paz, la justicia y las instituciones sólidas (ODS 16). Los gobiernos de muchos países también han promovido el concepto o los principios subyacentes de la sostenibilidad social como, por ejemplo, el renovado énfasis de China en la «prosperidad común» tras un periodo de creciente desigualdad. Más recientemente, la pandemia, junto con los brotes reavivados de conflictos civiles y las manifestaciones cada vez más graves del cambio climático, han reforzado la noción de una recuperación y un crecimiento que deben ser inclusivos, resilientes y sostenibles medioambientalmente. El concepto de desarrollo socialmente sostenible se ha convertido en un lugar común a escala internacional entre las instituciones multilaterales, los profesionales del desarrollo y los Gobiernos nacionales. Ejemplos de esta relevancia son: el *European Green Deal* (Comisión Europea, 2021); *Green, Resilient and Inclusive Recovery* del Banco Mundial del año 2021 (World Bank, 2021); *Resilience for Sustainable, Inclusive Growth* del Foro Económico Mundial y McKinsey del año 2022 (WEF y McKinsey Company, 2022); o *Build Back Better* de Estados Unidos (The White House, 2021).

Como punto de partida para un debate político significativo sobre la sostenibilidad social a largo plazo, proponemos, en primer lugar, una medida que permita seguir su evolución y, a continuación, ofrecemos un sencillo análisis exploratorio de cómo dicha medida está vinculada a los niveles de pobreza. Más concretamente,

planteamos la siguiente pregunta: ¿hasta qué punto son los países pobres menos sostenibles socialmente que los ricos? Aunque la respuesta parece obvia —esperaríamos que los países socialmente más sostenibles sean los más ricos—, no abundan pruebas empíricas convincentes. Esto se debe a que, para responder a esta pregunta, necesitaríamos una definición de sostenibilidad social consensuada y ampliamente utilizada, que pueda medirse y monitorearse, y que pueda vincularse con avances en el área del desarrollo. Por desgracia, no existe ni una definición consensuada, ni una medición, ni pruebas convincentes sobre sus vínculos con los resultados en materia de desarrollo. Por obvia que parezca la pregunta de investigación, no tenemos evidencia conclusiva en estos momentos.

Para superar esas lagunas de conocimiento, este artículo revisa, en primer lugar, las definiciones existentes de sostenibilidad social y adopta de forma pragmática una que reúne la mayoría de los elementos básicos de una bibliografía que, aunque carece de consenso, converge en varias dimensiones. En segundo lugar, construimos una base de datos global que recoge los múltiples aspectos de la sostenibilidad social destacados por la bibliografía anterior, operacionalizando así la definición adoptada de sostenibilidad. En tercer lugar, aportamos datos empíricos sobre la relación entre la pobreza de los países y sus índices de sostenibilidad social. Para ello, estimamos las correlaciones entre cada componente de la sostenibilidad social y una amplia gama de indicadores de desarrollo. Cabe señalar que no pretendemos establecer causalidad, dada la dificultad de desentrañar lo que previsiblemente son relaciones complejas, entrelazadas y endógenas.

Operacionalizar el concepto de sostenibilidad social no persigue substituir, sino complementar otros conceptos clave ya existentes como el de pobreza o inclusión social, por ejemplo. De hecho, un concepto amplio de sostenibilidad social es necesario para poder operacionalizar la triada de sostenibilidad (económica, medioambiental y social) que la comunidad internacional ha venido destacando como clave para el desarrollo

desde la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en los años ochenta del pasado siglo y que otras instituciones como el Banco Mundial, Naciones Unidas o Comisión Europea, entre otras, han abrazado de forma decidida durante décadas —Barron *et al.* (2023) proveen una discusión detallada de la triada de sostenibilidad—. A pesar de ese reconocimiento conceptual, como se explica en el apartado 2, el concepto de desarrollo social no se ha formalizado, consensuado y mucho menos, articulado en una medida empírica que permita su análisis y monitoreo. El resultado es una proliferación reciente, en torno a la pandemia, de conceptos como crecimiento inclusivo, reconstrucción sostenible y resiliente, crecimiento «verde» y resiliente. Todos ellos incluyen aspectos de desarrollo social sostenible pero lo hacen de una manera ambigua, parcial y en su mayoría carente de un marco de referencia conceptual propio. Para algunos, un crecimiento inclusivo es aquel que reduce la pobreza, para otros un crecimiento que reduce la desigualdad, otros requieren reducción de pobreza y desigualdad simultáneamente, para otros solo cuando conlleva una reducción de la exclusión social. Un concepto de sostenibilidad social, claramente articulado y operacional empíricamente es, por tanto, necesario para completar la conceptualización y medición de las sostenibilidades ambientales y económicas.

Este artículo está organizado como sigue. En el apartado 2 se revisa la bibliografía existente que define la sostenibilidad social y se analizan los retos que plantea llegar a una definición y una medición consensuadas. El apartado 3 parte del enfoque pragmático propuesto, basado en la adopción de la definición más convergente —alejada de caracterizaciones rígidas—, que conduce a una base de datos global de indicadores de sostenibilidad social. Utilizando esta base de datos, podemos medir cada una de las dimensiones de la sostenibilidad social que consideramos más significativas. En el apartado 4 utilizamos esos indicadores para diagnosticar cómo se asocia la sostenibilidad social con los niveles de pobreza monetaria y producto interior bruto (PIB), per cápita. Para ello, elaboramos figuras de dispersión

que representan gráficamente la correlación de cada componente de la sostenibilidad social con los resultados del desarrollo. Los diagramas de dispersión nos permiten captar la dirección y la fuerza de estas relaciones, así como identificar los países que obtienen mejores o peores resultados de lo esperado en comparación con sus homólogos. El apartado 5 concluye con varias implicaciones de política asociadas a nuestras principales conclusiones.

## 2. Definiciones de sostenibilidad social

La sostenibilidad social comprende los múltiples aspectos sociales del desarrollo sostenible. El concepto de desarrollo sostenible fue definido por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1987 en su página 43 como «el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». La sostenibilidad se basa en la premisa de que las circunstancias de los necesitados pueden y deben mejorarse sin degradar aún más el ecosistema (ICA, 2016). La definición de la Agenda 21 de la Cumbre de la Tierra de 1992 mencionaba implícitamente el desarrollo humano y las dimensiones sociales de la sostenibilidad. Sin embargo, estas se incluyeron solo en un papel subordinado, como contribuyentes a la preservación del medioambiente. Desde entonces, la sostenibilidad social ha seguido ganando peso en el debate sobre la sostenibilidad (Turkington y Sangster, 2006), lo que ha provocado una creciente toma de conciencia de que ni la sostenibilidad social, ni la medioambiental, ni la económica pueden considerarse de forma aislada, sino solo en términos relacionales (Purvis *et al.*, 2019). Algunos académicos y profesionales han empezado incluso a enmarcar la sostenibilidad social como la dimensión dominante de la sostenibilidad. Por ejemplo, en el marco de la economía social y solidaria, se considera que los mecanismos basados en el mercado y las políticas de economía verde tienen lugar bajo una forma de desarrollo sostenible que protege

ante todo los derechos de las personas y las comunidades (UNRISD, 2016).

Por desgracia, la creciente concienciación sobre la sostenibilidad social no se ha traducido en una definición operativa consensuada. Esto se debe, entre otras razones, a la intangibilidad del concepto, su multidimensionalidad (Åhman, 2013), sus características dinámicas (Littig y Griessler, 2005), su dependencia del contexto (Maloutas, 2003) y la necesidad de flexibilidad conceptual (Purvis *et al.*, 2019) para abordar su naturaleza multidisciplinar. De hecho, se ha llegado a describir recientemente la literatura sobre sostenibilidad social como «fragmentada, compleja, vaga y caótica», destacando la continua falta de claridad sobre lo que realmente significa, su dinámica y cómo debería articularse en la implementación de políticas (Mehan y Soflaei, 2017, p. 297). A menudo, la sostenibilidad social se capta mediante alguna combinación larga y abierta de características. Dempsey *et al.* (2011) propusieron una lista de 27 elementos, mientras que Weingaertner y Moberg (2014) identificaron 17 dimensiones.

En cuanto a la escala, aunque la sostenibilidad social es un concepto global, también puede tener en cuenta especificidades nacionales y subnacionales. Por ejemplo, los trabajos académicos se han centrado a menudo en las ciudades y en su capacidad para seguir funcionando como un entorno viable a largo plazo para la interacción humana, la comunicación y el desarrollo cultural, fomentando la integración social y la mejora de la calidad de vida de todos los segmentos de la población (Polèse y Stren, 2000). Otros, sin embargo, han argumentado que incluso dentro de las ciudades (así como en los entornos rurales), las comunidades no deben presentar prácticas discriminatorias —racismo, xenofobia, discriminación por edad, entre otras— que impidan a los individuos participar de forma significativa en los asuntos económicos, sociales y políticos de ese ámbito (Pierson, 2002; Ratcliffe, 2000). Podría decirse que no existe una escala única u óptima a la que deba analizarse la sostenibilidad social. El objetivo del análisis, el nivel de representatividad estadística de los datos

disponibles y la naturaleza de algunos de los conceptos determinan, en última instancia, la escala del análisis.

Aunque la bibliografía sigue creciendo sin una definición consensuada, ciertos temas emergen de forma recurrente. Ballet *et al.* (2020) identifican tres bloques comunes en la bibliografía: cohesión social (coherencia en las actitudes y comportamientos de los miembros de esta sociedad), equidad (ausencia de desigualdades) y seguridad (protección frente a las perturbaciones económicas). También demuestran que cada uno de estos bloques guarda una estrecha relación con la sostenibilidad medioambiental. Littig y Griessler (2005) definen la sostenibilidad social como las interacciones entre los individuos y los acuerdos institucionales relacionados que ayudan a satisfacer un conjunto ampliado de necesidades humanas y a cumplir las reivindicaciones normativas de justicia social, dignidad humana y participación; y donde esas necesidades y reivindicaciones satisfechas se preservan durante periodos de tiempo más largos. El Banco Mundial (World Bank, 2005) ofrece una definición conceptualmente similar de desarrollo socialmente sostenible, aunque circunscrita a las instituciones: el desarrollo es socialmente sostenible cuando promueve instituciones inclusivas, resilientes, cohesionadas y responsables. Más recientemente, Barron *et al.* (2023, p. 30) ofrecen una de las últimas definiciones y un marco conceptual para la sostenibilidad social:

La sostenibilidad social se da cuando todas las personas se sienten parte del proceso de desarrollo y creen que ellas y sus descendientes se beneficiarán de él. Las comunidades y sociedades socialmente sostenibles están dispuestas y son capaces de trabajar juntas para superar los retos, ofrecer bienes públicos y asignar los escasos recursos de forma que todos los perciban como legítima y justa para que todas las personas puedan prosperar a lo largo del tiempo.

Esta definición destaca cuatro componentes críticos de la sostenibilidad social: cohesión social, inclusión, resiliencia y legitimidad de los procesos. Una sociedad

cohesionada tiene un propósito compartido y altos niveles de confianza, lo que permite a las comunidades y grupos trabajar juntos por un bien común, responder a los retos e impulsar soluciones reales y compromisos sostenibles. Una sociedad inclusiva es aquella en la que todas las personas tienen acceso a los mercados y servicios, así como a los espacios políticos, sociales y culturales, lo que permite prosperar a todos los miembros de la sociedad. Una sociedad resiliente tiene la habilidad, la capacidad y la flexibilidad para evitar conflictos (incluida la violencia interpersonal) y para resistir, recuperarse o absorber los impactos de los choques exógenos a lo largo del tiempo. La legitimidad de los procesos engloba los procedimientos mediante los cuales se diseñan y aplican políticas o programas en el contexto de las normas y valores existentes, de forma que las decisiones tomadas y llevadas a cabo sean consideradas justas, creíbles y aceptables por todos los miembros y grupos de una comunidad o sociedad determinada. Es importante subrayar que estos procesos no ocurren en un vacío, sino en contextos definidos por la historia, normas sociales, marcos legales y, por supuesto, instituciones. Las instituciones afectan la forma en que emana la autoridad de los gobernantes, se procesan las decisiones de política y, en última instancia, se observan efectos o impactos concretos en la vida de los individuos. Estas instituciones abarcan los ámbitos político, judicial, administrativo, legislativo, de seguridad, entre otros. Mientras que los indicadores usados en esta base no pueden capturar cada uno de estos ámbitos, se reconoce la necesidad de considerar cómo las instituciones en una sociedad explican, influyen y son influidas por la legitimidad de procesos.

### 3. Creación de la Base de Datos Mundial de Sostenibilidad Social (SSGD)

La creación de una base de datos mundial de indicadores de sostenibilidad social contribuye a ampliar la evidencia actual de cuatro maneras: primero, permite la evaluación comparativa de dichos indicadores entre países; segundo, describe las condiciones o los perfiles

de sostenibilidad social dentro de un país determinado; tercero, amplía el análisis en torno a la sostenibilidad social; y, cuarto, supervisa las tendencias de sostenibilidad social nacionales, regionales o mundiales a lo largo del tiempo.

Para construir la base de datos mundial se siguen cuatro pasos. En primer lugar, trazamos un mapa de los indicadores de sostenibilidad social disponibles. Realizamos una revisión exhaustiva de los indicadores utilizados por diferentes autores, así como de las fuentes de datos internacionales y nacionales disponibles, y evaluamos si los datos existentes podían desglosarse de forma viable. La Tabla 1 muestra los indicadores sociales elegidos y el desglose disponible de cada indicador. Este ejercicio de mapeo identifica 11 fuentes de datos con indicadores de ajuste relacionados con la sostenibilidad social (véase más abajo). Utilizando esas fuentes, identificamos 71 variables que maximizan el número de países incluidos en la base de datos, como se detalla a continuación. La base de datos contiene 230 países y territorios para el periodo que comprende 2016-2020. Cuando un indicador tiene datos disponibles para varios años dentro de ese periodo, la base de datos incluye el más reciente.

En segundo lugar, agrupamos los indicadores seleccionados en los cuatro componentes de la sostenibilidad social que la bibliografía respalda como elementos básicos comunes. Aunque el propósito no es imponer una organización conceptual rígida a los indicadores seleccionados, los indicadores de sostenibilidad social se agrupan en el menor número posible de categorías que reúnan el máximo número de indicadores conceptualmente similares. Los indicadores se agrupan en cada componente basándose en la revisión de la literatura actual. Los componentes resultantes son la inclusión social, la resiliencia, la cohesión social y la legitimidad de los procesos. Con estos componentes, pretendemos captar hasta qué punto las sociedades están dispuestas a trabajar juntas para superar los retos, ofrecer bienes públicos y asignar los escasos recursos de una forma que se perciba como legítima y justa, de modo que

todos puedan prosperar a lo largo del tiempo. Entre los retos para la sostenibilidad social se encuentran el cambio climático, las pandemias y las catástrofes naturales, los conflictos civiles y las guerras. Estos componentes hacen hincapié en los resultados que conforman la sostenibilidad social, así como en los procesos mediante los cuales se toman las decisiones, es decir, tanto el «qué» del desarrollo como el «cómo» (Barron *et al.*, 2023). En última instancia, nos guiamos por la alineación de los conceptos con las definiciones y de estas con los indicadores disponibles. Por ejemplo, si la definición de *cohesión social* engloba características de confianza o voluntad de cooperar dentro de los grupos, y entre ellos y los gobiernos, buscamos variables disponibles que capten la confianza interpersonal, la confianza en el gobierno o en las instituciones públicas, la participación en asuntos comunitarios y/o en organizaciones, en las manifestaciones, etcétera.

Definimos la *resiliencia* como la capacidad de todos los miembros de la sociedad, incluidos los grupos pobres y marginados, para resistir a los choques y mantener intacta su cultura. La resiliencia mejora la capacidad de los individuos, las comunidades, las sociedades y las culturas para vivir con el cambio y adaptarse a él, y para responder a las amenazas que enfrentan.

La *cohesión social* engloba el sentido del propósito, la confianza y la voluntad de cooperar dentro de los grupos y entre ellos, así como con los gobiernos, en aras de la prosperidad común. Este componente nos informa sobre el grado en que los individuos y las comunidades actúan basándose en la confianza interpersonal e institucional, sobre sus actitudes hacia los grupos minoritarios y sobre lo seguros que se sienten. Las sociedades cohesionadas pueden encontrarse en contextos ricos y pobres, pacíficos y afectados por conflictos.

Definimos la *legitimidad de los procesos* como los procedimientos de gestión del cambio que se comprometen con las normas y valores locales, y concilian puntos de vista opuestos, con el fin de llegar a decisiones percibidas como suficientemente justas, creíbles y aceptables por una comunidad o sociedad. El concepto

de legitimidad de los procesos pretende captar la importancia de fundamentar las decisiones en un proceso que refleje las autoridades, reglas, normas y valores establecidos —a menudo construidos a lo largo de muchas generaciones— y las percepciones de quién se beneficia de las decisiones en cada sociedad. El marco funciona dentro de un espacio conceptual conocido como «ámbito político»: las instituciones y foros donde se asignan los recursos públicos y se toman las decisiones entre los individuos, el gobierno y los grupos interesados a través del debate, la negociación y el compromiso, con amplias posibilidades de desacuerdo, tensiones o incluso conflictos. Para resolver las tensiones es importante ampliar el acceso a la arena política, especialmente para los grupos marginales y vulnerables, así como compartir la información e incorporar circuitos de retroalimentación y otras medidas de responsabilidad social. La sostenibilidad social es más eficaz cuando todas sus dimensiones están presentes y trabajan en la misma dirección —por ejemplo, para reducir la pobreza—, ofreciendo así un círculo virtuoso y mutuamente reforzado que ayuda a impulsar el desarrollo, fomentar la prosperidad o mantener la paz. Sin embargo, no siempre se mueven juntas. Algunas de las sociedades más resilientes son también las menos inclusivas, por ejemplo, mientras que otras caracterizadas por una rendición de cuenta limitada parecen, sin embargo, duraderas.

El tercer paso del proceso es la armonización de los indicadores. En primer lugar, identificamos variables para cada país en la base global GMD (*Global Monitoring Database*) armonizada del Banco Mundial. Trabajamos con las bases de datos de 141 países para compilarlas en un único archivo que permitiera comparaciones entre países. En una segunda etapa, extrajimos los indicadores de interés de las fuentes regionales y mundiales. A continuación, procedimos a un proceso de armonización global, identificando y analizando hasta qué punto las preguntas (y, en última instancia, los indicadores) eran comparables entre las distintas fuentes. Los valores faltantes son otra cuestión que requirió armonización. En el conjunto de datos

global, asumimos que los valores faltantes de hasta el 5 % de la muestra son aleatorios o no causan un sesgo significativo. Cuando los valores faltantes superan ese límite (normalmente para preguntas sensibles en encuestas de percepción), la base de datos mundial no incluye esa variable y busca una alternativa cercana en otra fuente de datos.

El último paso es la consolidación en un único conjunto de datos de los indicadores armonizados de sostenibilidad social y otros indicadores de interés para nuestro análisis. El ejercicio de consolidación consiste, en primer lugar, en seleccionar un periodo de referencia. Para maximizar el número de variables y países, nos referimos a un periodo «más reciente» que comprende de 2016 a 2020, en lugar de un único año de referencia. Un único año de referencia requeriría cierto grado de alineación artificial mediante la actualización de datos de un año anterior o simplemente la pérdida de información que no se comunica para el año de referencia. Una vez procesados todos los indicadores de las distintas fuentes dentro del periodo 2016-2020, los compilamos en dos conjuntos de datos únicos según el tipo de fuente (nacional vs. regional y mundial). La versión final de la base de datos contiene 71 variables de sostenibilidad social armonizadas: 23 en el componente de inclusión social, 18 en el componente de resiliencia, 20 que cubren la cohesión social y 10 para la legitimidad de los procesos. Además, incluimos 21 indicadores que cubren el PIB per cápita, las tasas de crecimiento, la pobreza monetaria y multidimensional, la desigualdad (de ingresos a través del coeficiente de Gini), el Índice de Capital Humano del Banco Mundial, la tasa de fertilidad, la igualdad de oportunidades y la prosperidad compartida, entre otros.

La Base de Datos Global de Sostenibilidad Social (SSGD, por sus siglas en inglés) resultante abarca 193 países y 37 territorios de siete regiones del mundo, que representan el 98,7 % de la población mundial (véase la lista de países y territorios en el Anexo). La Tabla 1 enumera todas las variables de la SSGD que corresponden a cada uno de los componentes de la

sostenibilidad social, así como el número de países para los que se observa un valor para cada variable (Columna «Obs.»).

#### 4. Resultados

##### Índices

Una vez construida la base de datos global, analizamos a continuación cómo se relaciona cada componente de la sostenibilidad social con los niveles de pobreza. Incluso un simple análisis no causal puede proporcionar información útil sobre, por ejemplo, la capacidad de los países para reducir los niveles de pobreza o cómo la variación en los niveles de pobreza se traduce en diferencias en los niveles de inclusión. En este apartado se aborda una cuestión específica: ¿está la sostenibilidad social inequívocamente asociada a la reducción de los niveles de pobreza?

Para abordar esta cuestión, creamos un conjunto de índices para cada uno de los cuatro componentes de sostenibilidad social descritos anteriormente. Es importante notar que si bien construimos índices para cada uno de los componentes de sostenibilidad social no lo hacemos para una medida agregada de los cuatro componentes. Esta decisión consigue un balance entre la granularidad que aporta un análisis individual indicador a indicador y la simplicidad que permite un índice que agrega simultáneamente varias dimensiones. La ventaja de esta decisión intermedia entre un *dashboard* de indicadores y un índice superagregado de múltiples dimensiones se puede entender mejor comparando las ventajas y desventajas de ambas opciones extremas, por ejemplo, los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible versus el Índice de Desarrollo Humano, respectivamente. Monitorear individualmente cada uno de los 231 indicadores únicos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible permite describir con un grado excepcional de detalle el avance de un determinado país en cuanto a su desarrollo económico, social y medioambiental, mostrando qué indicadores han

**TABLA 1**  
**INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD SOCIAL EN EL *SOCIAL SUSTAINABILITY GLOBAL* DATASET, CIRCA 2019**

Componentes	Indicadores	Obs.	Fuente
<b>Inclusión social</b>			
Acceso a mercados	Tasa de participación en la fuerza laboral	113	GMD
	Tasa de desempleo	109	GMD
	Porcentaje de trabajadores autónomos	79	GMD
	Porcentaje de trabajadores con contrato de trabajo	36	GMD
	Porcentaje de la población que tiene una cuenta bancaria	105	FINDEX
Acceso a servicios básicos	Porcentaje de hogares que tienen acceso al agua potable	135	GMD
	Porcentaje de hogares que tienen acceso a saneamiento	137	GMD
	Porcentaje de hogares que tienen acceso a suministro eléctrico	104	GMD
	Porcentaje de hogares que tienen acceso a internet	50	GMD
	Porcentaje de la población que usa internet	42	AF, AB, ASB
	Porcentaje de la población que usa la internet como una fuente de información	73	WVS
Acceso a servicios de capital humano	Porcentaje de la población en edad escolar que asiste a la escuela primaria	114	GMD
	Porcentaje de la población con educación primaria completa	107	GMD
	Porcentaje de la población en edad escolar que asiste a la escuela secundaria	114	GMD
	Porcentaje de la población con seguro médico	28	GMD
	Porcentaje de la población con seguridad social	30	GMD
Acceso a espacios políticos y cívicos (voz y agencia)	Porcentaje de mujeres en el Parlamento nacional	190	WDI
	Proporción de la población que está de acuerdo en que es un problema que las mujeres ganen más que sus maridos	75	WVS
	Proporción de la población que está de acuerdo en que cuando los empleos son escasos, los hombres deberían tener más derecho a un empleo que las mujeres	76	WVS
	Proporción de mujeres que son la principal fuente de ingresos en sus hogares	18	LB
	Proporción de la población que está de acuerdo o totalmente de acuerdo en que los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres	76	WVS
	Porcentaje de mujeres de 25 años o más que terminaron la escuela secundaria	144	GMD

**TABLA 1 (Continuación 1)**  
**INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD SOCIAL EN EL SOCIAL SUSTAINABILITY GLOBAL DATASET, CIRCA 2019**

Componentes	Indicadores	Obs.	Fuente
	Proporción de mujeres que creen que está justificado que un marido golpee a su esposa	39	WB
<b>Resiliencia</b>			
	Porcentaje de hogares que poseen un ordenador	98	GMD
	Porcentaje de hogares que poseen un teléfono móvil	92	GMD
	Porcentaje de hogares que poseen un televisor	76	GMD
	Porcentaje de hogares que poseen una radio	55	GMD
	Porcentaje de hogares que poseen una lavadora	59	GMD
	Porcentaje de hogares que poseen una máquina de coser	41	GMD
	Porcentaje de hogares que poseen una motocicleta	62	GMD
	Porcentaje de hogares que poseen un refrigerador	68	GMD
	Porcentaje de hogares que poseen un vehículo	72	GMD
	Porcentaje de hogares que poseen tierra	13	GMD
	Promedio del número de bienes en el hogar	101	GMD
	Proporción de población que recibe transferencias gubernamentales (es decir, el individuo es beneficiario de un programa de ayuda estatal)	18	LB
	Proporción de la población que recibe remesas	34	AF
	Proporción de la población capaz de ahorrar	85	ASB, LB, WVS
	Proporción de población que se ha quedado sin alimentos suficientes para comer durante el año pasado	110	LB, AF, WVS
	Porcentaje de hogares que tienen más de una persona trabajando por un salario	113	GMD
	Proporción de población afectada por el cambio climático (Índice 0-1, de menor a mayor)	58	EM-DAT
	Proporción de población que está considerando migrar debido al cambio climático en los próximos cinco años	113	Gallup
<b>Cohesión social</b>			
	Proporción de la población que dice que se puede confiar en la mayoría de las personas	86	ASB, LB, WVS

**TABLA 1 (Continuación 2)**  
**INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD SOCIAL EN EL *SOCIAL SUSTAINABILITY GLOBAL DATASET*, CIRCA 2019**

Componentes	Indicadores	Obs.	Fuente
	Porcentaje de población a la que no le gustaría tener homosexuales como vecinos	73	WVS
	Proporción de la población que dice tener confianza en el Gobierno	112	LB, ASB, AF, AB, WVS
	Proporción de la población que dice tener confianza en la policía	113	LB, ASB, AF, AB, WVS
	Proporción de la población que dice tener confianza en las elecciones	75	AF, LB, ASB, WVS
	Proporción de la población que dice tener confianza en el sistema de justicia	101	AF, LB, ASB, AB, WVS
	Proporción de población que se siente insegura viviendo en su barrio/ciudad/aldea	85	LB, ASB, WVS
	Proporción de la población que a menudo o en ocasiones se ha sentido insegura frente a la delincuencia en sus propios hogares durante el último año	75	WVS
	Proporción de la población que fue víctima de un delito en el último año	82	LB, WVS
	Proporción de población que dice que el comportamiento racista es muy o bastante frecuente en su vecindario	74	WVS
	Proporción de población que votó en las últimas elecciones nacionales	106	LB, ASB, WVS
	Proporción de la población que alguna vez ha asistido a una manifestación o marcha de protesta	102	AF, AB, ASB, WVS
	Porcentaje de la población que está de acuerdo en que es libre de expresar lo que piensa	42	AF, AB, ASB
	Porcentaje de la población que acepta que es libre de unirse a cualquier organización que desee sin miedo	42	AF, ASB, AB
	Proporción de población que se reunió con otros para tratar de resolver problemas locales	14	ASB
	Proporción de la población que son miembros activos de organizaciones	78	ASB, WVS
	Proporción de población que participa en asociaciones, organizaciones o grupos comunitarios voluntarios	43	AF, AB
	Índice de muertes por violencia (0-1, baja a alta)	205	ACLED
	Número de hechos violentos en 2020	205	ACLED
	Índice de homicidios (0-1, de menor a mayor)	90	WDI

**TABLA 1 (Continuación 3)**  
**INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD SOCIAL EN EL SOCIAL SUSTAINABILITY GLOBAL DATASET, CIRCA 2019**

Componentes	Indicadores	Obs.	Fuente
<b>Legitimidad de los procesos</b>			
	Imperio de la ley [El grado en que los agentes tienen confianza y respetan las reglas de la sociedad, incluida la calidad del cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de que se cometan delitos y violencia]	209	WGI
	Efectividad del gobierno [La calidad de los servicios públicos, la capacidad de la función pública y su independencia de las presiones políticas, y la calidad de la formulación de políticas]	209	WGI
	Control de la corrupción [La medida en que el poder público se ejerce para beneficio privado, incluidas formas tanto pequeñas como grandes de corrupción, así como la «captura» del Estado por parte de élites e intereses privados]	209	WGI
	Satisfacción ciudadana con el sistema y los centros educativos (0-1)	59	Gallup
	Satisfacción ciudadana con el sistema sanitario (0-1)	59	Gallup
	La vida y la seguridad están efectivamente garantizadas – Índice (0-1, de menor a mayor)	139	WJP
	Los poderes del gobierno están limitados por el poder judicial – Índice (0-1, de menor a mayor)	139	WJP
	Igualdad de trato y ausencia de discriminación – Índice (0-1, de menor a mayor)	139	WJP
	Las regulaciones gubernamentales se aplican y hacen cumplir sin influencia indebida – Índice (0-1, de menor a mayor)	139	WJP
	Las personas pueden acceder y permitirse la justicia civil – Índice (0-1, de menor a mayor)	139	WJP

**FUENTE:** Elaboración propia a partir de GMD, Global Monitoring Database; AF, Afro Barometer; AB, Arab Barometer; ASB, Asian Barometer; LB, Latinobarómetro; WDI, World Development Indicators; WB, World Bank; WVS, World Values Survey; EM-DAT, International Disaster Database; ACLED, the Armed Conflict Location & Event Data Project; WJP, World Justice Project; y WGI, Worldwide Governance Indicators.

avanzado y cuáles no. Sin embargo, no permite llegar a una conclusión simple sobre el avance de ese país en cada una de esas dimensiones ni en su totalidad. Irremediamente, hemos de esperar que múltiples indicadores hayan avanzado, otros deteriorado y aún otros no hayan observado ningún cambio en el periodo de referencia elegido. Determinar qué áreas de intervención

tiene prioridad para revertir al deterioro de un país en torno a esos Objetivos de Desarrollo es, al final, un juicio subjetivo. Por otro lado, el Índice de Desarrollo Humano durante más de 30 años ha permitido agregar, describir, comparar y establecer clasificaciones de la experiencia individual de múltiples países en torno a su desempeño en términos de esperanza de vida,

educación e ingreso. El índice permite también determinar qué dimensión es responsable por la mayor contribución al avance o deterioro de su desempeño a través del tiempo, permitiendo establecer de forma objetiva qué dimensión es prioritaria por intervenir para mejorar el índice. Desafortunadamente, el número reducido de indicadores en su construcción permite solo una estrategia de política limitada en lugar de un plan de desarrollo amplio y comprehensivo. A través del índice propuesto por cada uno de los componentes de sostenibilidad social, pretendemos aportar una granularidad rica a la experiencia de inclusión social, resiliencia, cohesión y legitimidad a nivel global al tiempo que podamos proveer una discusión clara, simple, de alto nivel, a nivel de país, así como la comparativa entre países en cuanto a su desempeño reciente y, a medida que la data permita, a través del tiempo.

En la construcción de cada uno de estos índices se incluyen indicadores igualmente ponderados que reflejan el nivel de inclusión social, resiliencia, cohesión social y legitimidad de los procesos en un país determinado. La inclusión de los indicadores seleccionados para cada componente permite contar con el mayor número de países en el ejercicio empírico y, al mismo tiempo, abarcar de forma significativa diferentes aspectos entre los componentes de sostenibilidad social y dentro de cada uno de ellos. Seleccionamos estos indicadores siguiendo tres criterios: *i*) los indicadores captan productos o resultados que describen el nivel de la dimensión de sostenibilidad social; *ii*) los indicadores son objetivos o, cuando no, al menos captan las percepciones de los grupos vulnerables; y *iii*) los indicadores son univariantes en lugar de captar interacciones múltiples y complejas entre conceptos. Cuando no es posible cumplir estos tres criterios —generalmente debido a restricciones de datos que limitan gravemente la disponibilidad de indicadores—, seleccionamos fuentes e índices de opinión de expertos bien documentados, validados y reputados. Siguiendo la definición más parsimoniosa, cada uno de los cuatro índices pondera sus indicadores por igual. En la práctica, el índice de cada componente de

sostenibilidad social se define a nivel nacional. Los índices construidos van de 0 a 1 y se construyen monotónicamente de tal forma que los valores más bajos representan una menor sostenibilidad social.

El uso de una media aritmética para agregar los indicadores que componen un índice y la estandarización del índice de ese componente entre 0 y 1 responde a criterios de simplicidad y parsimonia. Esta decisión no ignora que las relaciones entre los indicadores son probablemente interdependientes, no lineales y complejas. A su vez, el grado de complejidad difícilmente puede capturarse de forma sencilla con pesos y agregaciones alternativas a las acá propuestas, por lo que se opta por la solución más parsimoniosa y se recomienda más investigación al respecto para entender mejor las consecuencias de otros pesos y agregaciones. En este sentido, el estudio predecesor de este artículo, Cuesta *et al.* (2024) muestran que el uso de medias geométricas para agregar indicadores, el uso de máximos y mínimos observados en la data para estandarizar el índice, o incluso pequeños cambios en el número de indicadores usados en los índices de cada componente de sostenibilidad social no alteran los mensajes principales en torno a las asociaciones de sostenibilidad social y otros indicadores de desarrollo. A su vez, la aplicación de índices de sostenibilidad social en el contexto de un país concreto, Vietnam, por Cuesta *et al.* (2023) muestra que la pérdida de precisión por agregación geográfica y, de nuevo, los cambios en la selección de indicadores en cada componente de sostenibilidad social tampoco alteran los resultados principales en torno a los niveles de sostenibilidad social en el país y su relación con la sostenibilidad medioambiental. No obstante, más investigación es necesaria para corroborar esos resultados en otros contextos.

Hay que admitir que los supuestos en los que se basan estas decisiones son fuertes. La igualdad de peso entre los componentes y dentro de ellos supone que cada uno es perfectamente sustituible. Sin embargo, no está claro que la falta de acceso al agua deba tener un peso similar a la percepción de la discriminación en los

distintos contextos. Aunque se trata de una suposición fuerte, es la más parsimoniosa. Determinar si el acceso al agua debería importar el doble que las percepciones de discriminación para un contexto concreto o universalmente, requeriría aún más información (de la que también carecemos). Asimismo, reconocemos cierta pérdida de precisión al escalar variables a nivel nacional cuando pueden ser más significativas a nivel comunitario. Por ejemplo, la percepción de la inseguridad o el acceso a determinados servicios puede estar determinada geográficamente. Otras cuestiones, como la confianza en las personas, pueden tener más sentido en un contexto comunitario más limitado.

Para abordar parcialmente algunas de estas consideraciones, realizamos comprobaciones de robustez para ver la sensibilidad de los resultados al número de indicadores utilizados en cada componente, elecciones alternativas de indicadores en todos los índices y formas funcionales no lineales para el índice (resultados disponibles previa solicitud a los autores). También se construyen índices alternativos utilizando una media geométrica para agregar los indicadores dentro del índice con el fin de evitar la influencia desproporcionada de las observaciones atípicas. Estas comprobaciones confirman la solidez de nuestros resultados: la mayoría de nuestras principales conclusiones no cambian en cuanto a la dirección y la fuerza de las correlaciones cuando los índices se construyen de formas alternativas.

### Índice de inclusión social ( $P_1$ )

El índice de inclusión social se compone de seis indicadores que reflejan diversas dimensiones de la inclusión social: participación en la población activa; inclusión financiera (medida a través de la titularidad de una cuenta bancaria); acceso a servicios básicos (acceso a electricidad y a un saneamiento adecuado); acceso a la educación (tasa de matriculación en secundaria); y acceso de las mujeres a los espacios políticos (reflejado por su proporción de escaños en los Parlamentos nacionales). Cada indicador se expresa como una proporción entre 0 y 1.

La Tabla 2 recoge las variables utilizadas, su fuente original y sus descriptivos básicos. El índice de inclusión social se construye de la siguiente manera:

$$P_1 = \sum_{i=1}^K \frac{1}{K} V_{1i}$$

Donde  $V_{1i}$  es la  $i$ -ésima variable del índice de inclusión social y  $K$  representa el número de indicadores incluidos en los índices.

### Índice de resiliencia ( $P_2$ )

El índice de resiliencia comprende cinco indicadores. Tres de ellos reflejan aspectos de la resiliencia como la capacidad de ahorrar dinero, diversificar las fuentes de ingresos y poseer activos que puedan utilizarse o aprovecharse para hacer frente a las crisis. Otros dos indicadores captan los resultados de la resiliencia: el grado en que los hogares disfrutan de seguridad alimentaria, y su voluntad y capacidad para desplazarse a causa del cambio climático. La Tabla 2 recoge las variables específicas utilizadas. El índice de resiliencia se construye de la siguiente manera:

$$P_2 = \sum_{i=1}^K \frac{1}{K} V_{2i}$$

Donde  $V_{2i}$  es la  $i$ -ésima variable en el índice de resiliencia, y  $K$  de nuevo representa el número de indicadores en los índices.

### Índice de cohesión social ( $P_3$ )

El índice de cohesión social contiene siete indicadores. Tres indicadores captan la confianza interpersonal e institucional: en otras personas, en el Gobierno nacional y en la policía. Otro indicador refleja el porcentaje de la población que ha votado en las últimas elecciones nacionales. El índice también incluye el porcentaje de la población que es miembro activo de

organizaciones. Los otros dos indicadores captan dos resultados objetivos de la falta de cohesión: las muertes por homicidios y por violencia en todo tipo de conflictos. Estas dos variables se normalizan de 0 a 1 para facilitar la agregación de todos los indicadores en un índice de cohesión social (véase la Tabla 2). Este índice se construye de la misma manera que los dos componentes anteriores:

$$P_3 = \sum_{i=1}^K \frac{1}{K} V_{3i}$$

Donde  $V_{3i}$  y  $K$  se interpretan como arriba.

### Índice de legitimidad de los procesos ( $P_4$ )

El índice de legitimidad de los procesos contiene siete indicadores que reflejan tanto aspectos de gobernabilidad —relacionados con el Estado de derecho, el control de la corrupción y los límites judiciales al gobierno— como de integridad e imparcialidad judicial —capturados por la accesibilidad y asequibilidad de la justicia civil, la aplicación imparcial de la normativa gubernamental, la ausencia de discriminación y el grado en que los derechos a la vida y a la seguridad personal están efectivamente garantizados por el poder judicial (véase la Tabla 2)—. El índice sigue la misma estructura que antes:

$$P_4 = \sum_{i=1}^K \frac{1}{K} V_{4i}$$

Donde  $V_{4i}$  y  $K$  se interpretan como arriba.

### Relación entre sostenibilidad social y pobreza

Utilizamos datos nacionales para comparar los recuentos de pobreza con cada uno de los índices de sostenibilidad social. Usamos, asimismo, los umbrales nacionales de pobreza del último año del que se dispone de información.

La Figura 1 muestra que las sociedades con mayor inclusión social, cohesión social, resiliencia y legitimidad de los procesos son también menos pobres. En todo el mundo, se espera que las sociedades con mayor acceso a mercados y servicios; comunidades con mayores niveles de confianza; individuos, comunidades, regiones y países más capaces de hacer frente a diferentes tipos de crisis; y sociedades en las que los gobiernos son más justos y transparentes, sean menos pobres. Esto se refleja en la correlación negativa entre los recuentos de pobreza y cada uno de los componentes de la sostenibilidad social.

Otra forma de entender la relación entre sostenibilidad social y el ingreso es analizar la correlación entre la primera y el PIB per cápita. La Figura 2 muestra cómo los países más ricos presentan valores más altos para cada una de las dimensiones de la sostenibilidad social. Esto significa que existe una correlación positiva entre el PIB per cápita y la inclusión social, la resiliencia, la cohesión social y la legitimidad del proceso. Aunque la relación es bastante fuerte para los índices de legitimidad del proceso e inclusión social, no ocurre lo mismo con las otras dos dimensiones, tal y como se observa para el caso de pobreza y esos dos componentes de sostenibilidad social.

Cabe señalar que las correlaciones no deben interpretarse como relaciones causales entre la sostenibilidad social y un resultado de desarrollo específico. Cabe esperar que exista un vínculo mutuo entre, por ejemplo, más inclusión y menos pobreza, por lo que la correlación capta el conjunto de esas relaciones y no una dirección específica. Así pues, estas correlaciones deben interpretarse como un resumen agregado de todos los factores que vinculan (en cualquier dirección y fuerza) un componente de la sostenibilidad social y un resultado de desarrollo. Curiosamente, estas correlaciones resumen todas las experiencias de todos los países considerados, con algunos muy cerca de la media estimada y otros muy lejos.

Por lo tanto, la sostenibilidad social no debe interpretarse como otra fuerte correlación con la reducción de

**TABLA 2**  
**ÍNDICES DE SOSTENIBILIDAD SOCIAL, ALREDEDOR DE 2019**

Variables	Número de observaciones	Media	Desviación estándar	Mín.	Máx.
<b>Inclusión social</b>					
Tasa de participación en la fuerza laboral (0-1)	113	0,592	0,166	0	0,978
Proporción de población con cuenta bancaria (0-1)	105	0,435	0,217	0,086	0,934
Proporción de hogares sin acceso a servicios sanitarios adecuados (0-1)	137	0,724	0,298	0,041	1
Proporción de hogares con acceso a suministro eléctrico (0-1)	104	0,730	0,301	0,027	1
Tasa de matrícula en secundaria (0-1)	114	0,678	0,229	0	0,989
Proporción de escaños ocupados por mujeres en los Parlamentos nacionales (0-1)	190	0,238	0,123	0	0,613
<i>Índice de Inclusión Social (0-1)</i>	73	0,552	0,131	0	1
<b>Resiliencia</b>					
Índice de activos promedio del hogar (normalizado 0-1)*	101	0,119	0,149	0,001	0,932
Proporción de la población que ahorra algo de dinero (0-1)	85	0,257	0,146	0,016	0,640
1 menos la proporción de población que no ha tenido suficientes alimentos para comer durante el último año (0-1)	110	0,386	0,204	0,046	0,928
Proporción de hogares con varias fuentes de ingresos (0-1)	113	0,569	0,191	0	0,920
Proporción de población que considera migrar por razones de cambio climático (0-1)	113	0,105	0,078	0,004	0,386
<i>Índice de resiliencia (0-1)</i>	40	0,470	0,077	0	1
<b>Cohesión social</b>					
Proporción de la población que dice que se puede confiar en la mayoría de las personas (0-1)	86	0,206	0,143	0,021	0,674
Proporción de población que dice tener confianza en el Gobierno (0-1)	112	0,434	0,204	0,051	0,971
Proporción de población que dice tener confianza en la policía (0-1)	113	0,536	0,191	0,044	0,966
Proporción de población que votó en las últimas elecciones nacionales (0-1)	106	0,639	0,174	0,114	0,926
Proporción de la población que son miembros activos de organizaciones (0-1)	78	0,374	0,238	0	1
Índice de muertes por violencia (normalizado 0-1)**	205	0,021	0,091	0	1
Índice de homicidios (normalizado 0-1)***	90	0,119	0,196	0	1
<i>Índice de cohesión social (0-1)</i>	68	0,579	0,086	0	1

**TABLA 2 (Continuación)**  
**ÍNDICES DE SOSTENIBILIDAD SOCIAL, ALREDEDOR DE 2019**

Variables	Número de observaciones	Media	Desviación estándar	Mín.	Máx.
<b>Legitimidad de los procesos</b>					
Estado de derecho (normalizado 0-1)	209	0,500	0,200	0,030	0,904
Control de la corrupción (normalizado 0-1)	209	0,500	0,200	0,145	0,934
Los poderes del gobierno están efectivamente limitados por el poder judicial (puntuación 0-1)	139	0,536	0,175	0,120	0,960
Igualdad de trato y ausencia de discriminación (puntuación 0-1)	139	0,580	0,121	0,320	0,850
Las personas pueden acceder y permitirse la justicia civil (puntuación 0-1)	139	0,566	0,110	0,340	0,800
Las regulaciones gubernamentales se aplican y hacen cumplir sin influencia indebida (puntuación 0-1)	139	0,633	0,175	0,250	0,990
Los derechos personales a la vida y a la seguridad están efectivamente garantizados (puntuación 0-1)	139	0,587	0,244	0,050	0,990
<i>Índice de Legitimidad de los Procesos (0-1)</i>	139	0,558	0,156	0	1

NOTA: Los índices de cada componente se definen entre 0 y 1, dado que cada uno de los indicadores que lo componen están estandarizados de 0 a 1, como se reporta en la tabla. Para indicadores, ese valor de 0 a 1 se define de forma diferente según la naturaleza del indicador. Para proporciones, teóricamente el índice solo puede tomar valores entre 0 y 1. Otros indicadores como los índices de corrupción o percepciones sobre la ausencia de discriminación en la justicia parten de scores originales que han de ser normalizados entre 0 a 1. Finalmente, hay dos variables, el índice de homicidios y de muertes por violencia en el país que están normalizados usando *var-varmin/varmax-varmin*. Ver las otras notas de esta tabla. \* Conjunto medio de activos que incluyen ordenador, teléfono móvil, radio, televisión, lavadora, máquina de coser, coche, frigorífico, motocicleta que posee un hogar en el país, normalizado entre 0 y 1 (1 = tener todos los activos considerados). \*\* Índice de muertes por violencia en un país. El indicador se normaliza en toda la muestra de países utilizando *var-varmin/varmax-varmin*. \*\*\* Índice del número de homicidios por cada 100.000 habitantes en un país normalizado en todos los países de la muestra utilizando *var-varmin/varmax-varmin*.

**FUENTE: Social Sustainability Global Database 2022 (World Bank, 2022); Social Sustainability Global Database 2022 Codebook.**

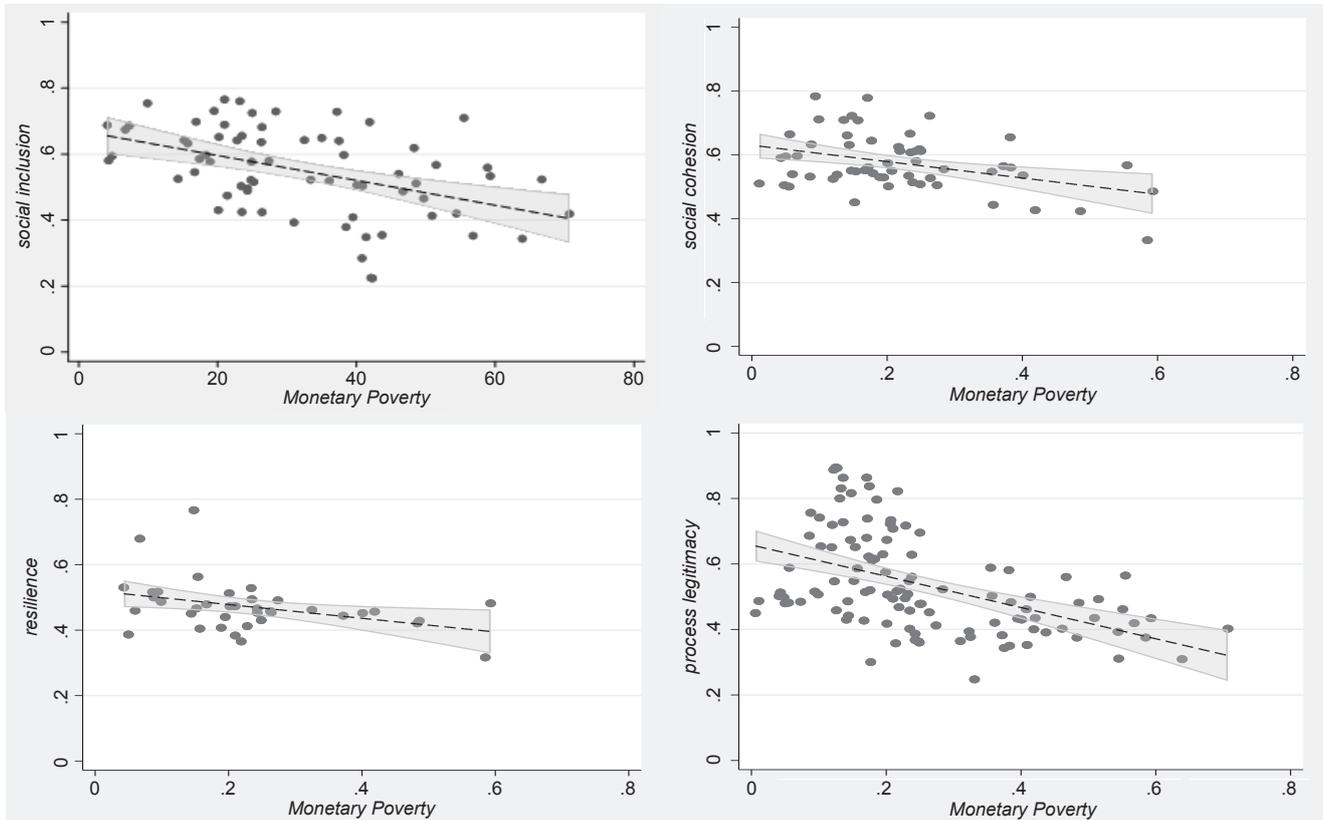
la pobreza, según la cual los países ricos son inevitablemente más sostenibles socialmente. Tampoco debemos esperar que las economías pobres fracasen inevitablemente en los ámbitos de la inclusión, la cohesión, la resiliencia y la legitimidad. Algunos ejemplos ilustran esta complejidad. Ruanda, un país de renta baja, Laos, un país de renta media-baja, y Namibia, un país de renta media-alta, presentan niveles medios de inclusión social. El nivel de cohesión social en Etiopía es similar al de Ecuador, a pesar de que el PIB per cápita de Ecuador (5.600 dólares)

superase en más de cinco veces al de Etiopía (936 dólares) en 2020.

Los países en situación de posconflicto también pueden mostrar puntuaciones altas en algunos aspectos concretos de la sostenibilidad social. Las diferencias también son amplias dentro de las regiones y a pesar de perfiles socioeconómicos similares. La legitimidad de los procesos en tres países que han sufrido recientemente un conflicto civil —Sierra Leona, Filipinas y Líbano— es muy superior a la de Camboya, que sufrió un genocidio hace varias décadas. Ghana y Senegal,

FIGURA 1

ÍNDICES DE POBREZA MONETARIA Y SOSTENIBILIDAD SOCIAL, CIRCA 2019



NOTA: Se muestran los valores ajustados y el intervalo de confianza del 95%. La figura de inclusión social contiene 73 países; cohesión social, 68 países; resiliencia, 40 países; y legitimidad del proceso, 139.  
 FUENTE: Base de Datos Mundial sobre Sostenibilidad Social (SSGD) 2022.

por su parte, tienen niveles de legitimidad de los procesos muy superiores a los de Sierra Leona, a pesar de ser los tres países de África Occidental. De hecho, los países de nuestra muestra con mejores resultados en materia de inclusión, cohesión, resiliencia y legitimidad varían en función del nivel de renta, el tamaño de la población, el tamaño del país, la región y la historia (reciente) de conflictos (véase la Tabla 3). Por el contrario, los países afectados recientemente o en la actualidad por guerras, conflictos civiles y terrorismo, catástrofes naturales recurrentes y regímenes autocráticos

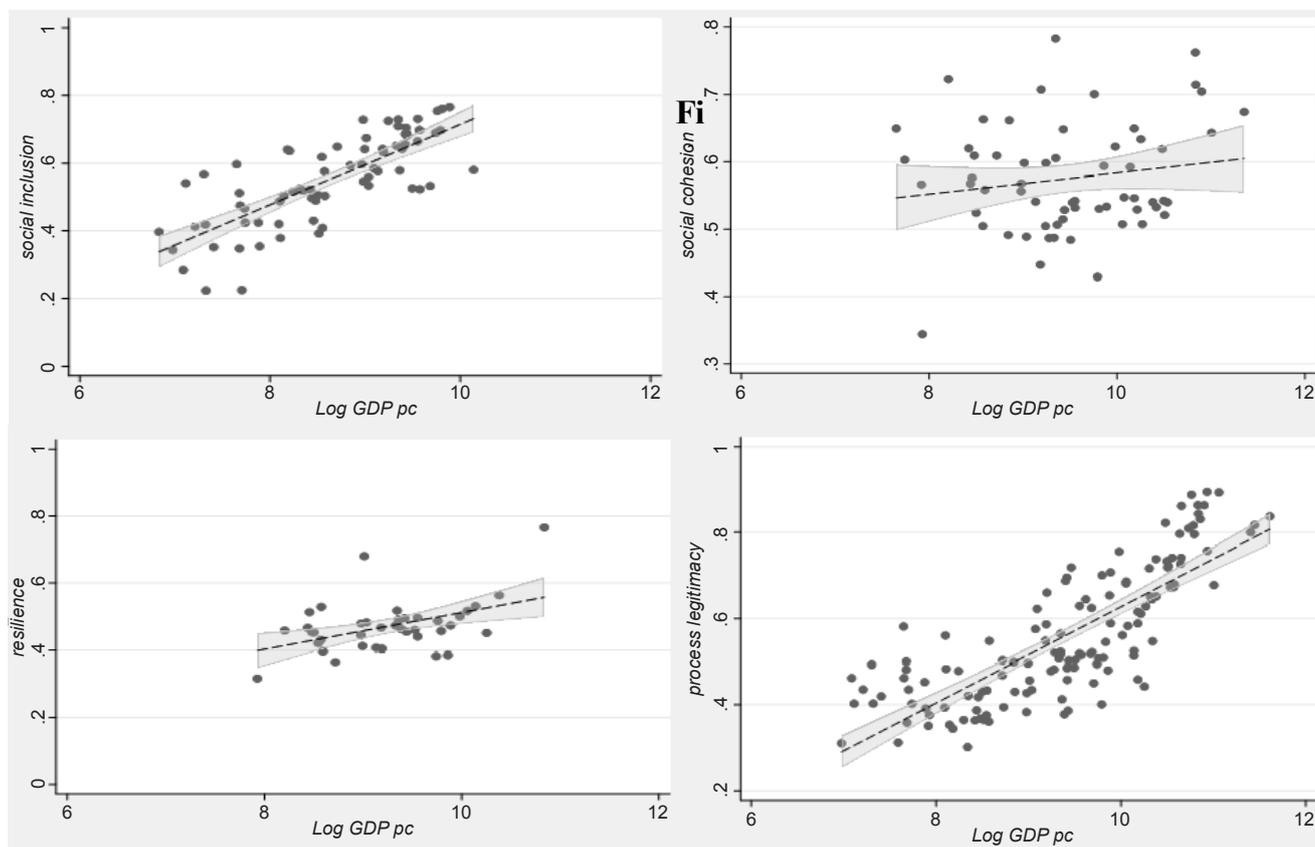
figuran sistemáticamente entre los que obtienen peores resultados.

### 5. Conclusiones

El desarrollo sostenible es imposible sin los tres pilares de la sostenibilidad: económico, medioambiental y social. Sin embargo, la dimensión social del desarrollo sostenible ha sido a menudo ignorada, mal comprendida e insuficientemente analizada. La pandemia de COVID-19 ha elevado el perfil de la sostenibilidad social

FIGURA 2

ÍNDICES DE INGRESO PER CÁPITA Y SOSTENIBILIDAD SOCIAL, CIRCA 2019



NOTA: Se muestran los valores ajustados y el intervalo de confianza del 95%. La figura de inclusión social contiene 73 países; cohesión social, 68 países; resiliencia, 40 países; y legitimidad del proceso, 139.  
**FUENTE: Base de Datos Mundial sobre Sostenibilidad Social (SSGD) 2022.**

a medida que la comunidad internacional se compromete a perseguir una recuperación verde, resiliente e inclusiva. La complejidad de la sostenibilidad social en cuanto a sus componentes, interacciones y objetivos —contrastada, por ejemplo, con la pobreza monetaria, los déficits fiscales y de deuda o las emisiones de gases de efecto invernadero— ha dado lugar a definiciones incompletas y a largas listas de principios, atributos y condiciones que un país, una ciudad o una comunidad deben mostrar para ser socialmente sostenibles.

Ambos enfoques, ya sean con caracterizaciones vagas o prolijas, son poco útiles a la hora de ofrecer una definición que pueda entenderse, consensuarse y ponerse en práctica.

Para cerrar esa brecha de conocimiento, construimos una base de datos global de indicadores relacionados con cada uno de estos cuatro componentes de la sostenibilidad social. Estos componentes son contruidos a partir de fuentes de datos fácilmente disponibles y que cubren muchos de los principios citados en la

**TABLA 3**  
**PAÍSES CON LOS CINCO MEJORES Y LOS CINCO PEORES RESULTADOS DE SOSTENIBILIDAD SOCIAL, CIRCA 2019**

Inclusión social	Resiliencia	Cohesión social	Legitimidad de los procesos
Mejores resultados			
Mongolia	Kirguistán	Ghana	Islas Mauricio
Georgia	Indonesia	Jordania	Dominica
Tailandia	Ghana	Tailandia	San Vicente y Las Granadinas
Serbia	Kazakhstan	Tayikistán	Santa Lucía
Costa Rica	Vietnam	Indonesia	Costa Rica
Peores resultados			
Chad	Haiti	Haiti	República Bolivariana de Venezuela
Malí	India	Yemen	Camboya
Níger	Dominican Rep.	México	República Democrática del Congo
República Democrática del Congo	Bielorrusia	Colombia	Afganistán
Burkina Faso	Palestina	Túnez	Camerún

**FUENTE:** Base de Datos Mundial sobre Sostenibilidad Social (SSGD) 2022.

literatura. Los indicadores que caracterizan estos componentes son convenientemente agregados en índices sencillos y parsimoniosos. Esta base de datos mundial contiene 71 indicadores, abarca 193 países y 37 territorios para el periodo comprendido entre 2016 y 2020, y construye índices separados de inclusión social, resiliencia, cohesión social y legitimidad de los procesos. Nuestra exploración empírica pone de relieve tres resultados principales, algunos más intuitivos que otros. En primer lugar, la sostenibilidad social de un país está negativamente correlacionada con los recuentos de pobreza, y positivamente relacionada con el PIB per cápita. Esto también es cierto para cada uno de los

cuatro componentes de la sostenibilidad social. En segundo lugar, estas asociaciones no son igual de fuertes. La legitimidad de los procesos y la inclusión social tienden a estar más fuertemente asociadas con niveles más bajos de pobreza, mientras que ocurre lo contrario con la resiliencia y la cohesión social. En tercer lugar, algunos países con niveles de pobreza similares presentan niveles inesperadamente más altos o más bajos de sostenibilidad social (con respecto a la norma o a la media estimada en todos los países). No podemos dar por sentado que los países más pobres son inevitablemente menos sostenibles socialmente: el contexto importa.

A pesar de las limitaciones de los datos y la metodología, nuestro análisis subraya varios mensajes relevantes de política pública. Uno, las pruebas empíricas respaldan la afirmación de que la sostenibilidad social tiene una importancia concreta, porque está asociada a la reducción de la pobreza. Dos, no solo es deseable, sino también posible, reducir la pobreza al tiempo que se aumenta la sostenibilidad social. Esto es así porque todas las dimensiones de la sostenibilidad social van en la misma dirección cuando se trata de reducir la pobreza o crear riqueza en forma de mayor PIB per cápita. Tres, es poco probable que la lucha contra la pobreza a través de políticas que aumenten el acceso a los mercados, los servicios y la protección social sean eficaces por sí solas: deben ir acompañadas de un fortalecimiento de la cohesión social y de la garantía de interacciones justas y legítimas entre gobiernos y ciudadanos. En cuarto lugar, las sociedades más desarrolladas y ricas no son automáticamente sociedades más inclusivas y resilientes. Por el contrario, las interacciones de la sostenibilidad social son complejas y contextuales.

Por último, nuestro análisis demuestra que, si bien la sostenibilidad social es un concepto elusivo e intrincado, puede operacionalizarse de forma que capte su complejidad, y que esto puede hacerse de forma relativamente sencilla y parsimoniosa, mediante un conjunto manejable de indicadores significativos, utilizados con flexibilidad. Tanto nuestra base de datos como el análisis de correlación son los primeros pasos en esa dirección. No proporcionan diseños políticos normativos y precisos, pero subrayan que la sostenibilidad social no solo importa en sí misma, sino potencialmente como instrumento asociado a la reducción de la pobreza.

## Referencias bibliográficas

- Åhman, H. (2013). Social sustainability - society at the intersection of development and maintenance. *Local Environment*, 18(10), 1153-1166.
- Ballet, J., Bazin, D., & Mahieu, F.-R. (2020). A Policy Framework for Social Sustainability: Social Cohesion, Equity and Safety. *Sustainable Development*, 28(5), 1388-1394.
- Barron, P., Cord, L., Cuesta, J., Espinoza, S. A., Larson, G., & Woolcock, M. (2023). *Social Sustainability in Development: Meeting the Challenges of the 21st Century*. New Frontiers of Social Policy - World Bank Group.
- Comisión Europea. (2021). *Delivering the Green Deal: The Decisive Decade*. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/352471>
- Cuesta, J., Cai, L., Madrigal, L., & Pecorari, N. (2023). Exposure to Climatic Risks and Social Sustainability in Vietnam. *Sustainability*, 15(4), 1-25.
- Cuesta, J., Madrigal, L., & Pecorari, N. (2024). Social Sustainability, Poverty and Income: An Empirical Exploration. *Journal of International Development*. In press.
- Dempsey, N., Bramley, G., Power, S., & Brown, C. (2011). The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability. *Sustainable Development*, 19(5), 289-300.
- ICA. (2016). *Sustainability Reporting for Co-operatives: A Guidebook*. International Co-operative Alliance - Brussels.
- Littig, B., & Griessler, E. (2005). Social sustainability: a catchword between political pragmatism and social theory. *International Journal of Sustainable Development*, 8(1-2), 65-79.
- Maloutas, T. (2003). Promoting social sustainability: The case of Athens. *City*, 7(2), 167-181.
- Mehan, A., & Soflaei, F. (2017). Social sustainability in urban context: Concepts, definitions, and principles. In M. Couceiro da Costa, F. Roseta, J. Pestana & S. Couceiro da Costa (Eds.), *Architectural Research Addressing Societal Challenges*, volume 1 (pp. 293-299). CRC Press – Taylor & Francis Group.
- Pierson, J. (2002). *Tackling Social Exclusion*. Routledge.
- Polèse, M., & Stren, R. (2000). *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change*. University of Toronto Press.
- Purvis, B., Mao, Y., & Robinson, D. (2019). Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins. *Sustainability Science*, 14(3), 681-695.
- Ratcliffe, P. (2000). Is the assertion of minority identity compatible with the idea of a socially inclusive society? In P. Askonas & A. Stewart (Eds.), *Social Inclusion: Possibilities and Tensions* (pp. 169-185). Palgrave Macmillan.
- The White House. (2021, June 12). *FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership* [Statements and Releases]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>
- Turkington, R., & Sangster, K. (2006). From housing to social mix: housing's contribution to social sustainability. *Town and Country Planning*, 75(6), 184-185.

- UNRISD. (2016). *Policy Innovations for Transformative Change: Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations Research Institute for Social Development.
- WEF & McKinsey Company. (2022). *Resilience for Sustainable, Inclusive Growth: White Paper*. World Economic Forum, Davos-Switzerland. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Resilience%20for\\_Sustainable\\_Inclusive\\_Growth\\_2022.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Resilience%20for_Sustainable_Inclusive_Growth_2022.pdf)
- Weingaertner, C., & Moberg, Å. (2014). Exploring Social Sustainability: Learning from Perspectives on Urban Development and Companies and Products. *Sustainable Development*, 22(2), 122-133.
- World Bank. (2005). *Empowering People by Transforming Institutions: Social Development in World Bank Operations*. Social Development Strategy Paper. Washington DC.
- World Bank. (2021, April 9). *From COVID-19 Crisis Response to Resilient Recovery - Saving Lives and Livelihoods while Supporting Green, Resilient and Inclusive Development (GRID)* [Development Committee Meeting]. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/9385bfef1c330ed6ed972dd9e70d0fb7-0200022021/original/DC2021-0004-Green-Resilient-final.pdf>
- World Bank. (2022). *Social Sustainability Global Database 2022*. Washington DC.

## ANEXO

### LISTA DE PAÍSES Y TERRITORIOS

Afganistán, Albania, Argelia, Samoa Americana\*, Andorra, Angola, Anguila\*, Antigua y Barbuda, Argentina, Armenia, Aruba\*, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Bahréin, Bangladesh, Barbados, Bielorrusia, Bélgica, Belice, Benín, Bermudas\*, Bután, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botsuana, Brasil, Islas Vírgenes Británicas\*, Brunéi Darussalam, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Canadá, Islas Caimán\*, República Centroafricana, Chad, Canal de la Mancha Islas\*, Chile, China, Colombia, Comoras, Congo, República Democrática del Congo, Islas Cook\*, Costa Rica, Costa de Marfil, Croacia, Cuba, Curazao, Chipre, República Checa, Dinamarca, Yibuti, Dominica, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Estonia, Suazilandia, Etiopía, Islas Feroe\*, Fiji, Finlandia, Francia, Guayana Francesa\*, Polinesia Francesa\*, Gabón, Gambia, Georgia, Alemania, Ghana, Gibraltar\*, Grecia, Groenlandia\*, Granada\*, Guadalupe\*, Guam\*, Guatemala, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Haití, Honduras, RAE de Hong Kong\*, Hungría, Islandia, India, Indonesia, Irán, Irak, Irlanda, Isla de Man\*, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kazajistán, Kenia, Kiribati, Corea, Kosovo, Kuwait, Kirguistán, Laos, Letonia, Líbano, Lesoto, Liberia, Libia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macao SAR\*, Madagascar, Malawi, Malasia, Maldivas, Malí, Malta, Islas Marshall\*, Martinica\*, Mauritania, Mauricio, México, Micronesia, Moldavia, Mónaco, Mongolia, Montenegro, Marruecos, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nauru, Nepal, Países Bajos, Antillas Neerlandesas\*, Nueva Caledonia\*, Nueva Zelanda, Nicaragua, Níger, Nigeria, Niue\*, Macedonia del Norte, Islas Marianas del Norte\*, Noruega, Omán, Pakistán, Palau\*, Palestina\*, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Puerto Rico\*, Qatar, Reunión\*, Rumanía, Rusia, Ruanda, Samoa, San Marino, Santo Tomé y Príncipe, Arabia Saudita, Senegal, Serbia, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Sint Maarten (parte holandesa), República Eslovaca, Eslovenia, Islas Salomón\*, Somalia, Somalilandia\*, Sudáfrica, Corea del Sur, Sudán del Sur, España, Sri Lanka, Sudáfrica, Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Martín (Parte Francesa), Vicente y las Granadinas, Sudán, Suriname, Suecia, Suiza, República Árabe Siria, Taiwán ROC\*, Tayikistán, Tanzania, Tailandia, Timor Oriental, Togo, Tonga, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Turkmenistán, Islas Turcas y Caicos\*, Tuvalu, Uganda, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido, Estados Unidos de América, Uruguay, Uzbekistán, Vanuatu, Venezuela, Vietnam, Islas Vírgenes (EE UU)\*, Cisjordania y Gaza\*, Yemen, Zambia, Zanzíbar\*, Zimbabue.

NOTA: \* Identifica territorios.

FUENTE: Elaboración propia.

Judith Clifton\*  
Daniel Díaz-Fuentes\*\*  
David Howarth\*\*\*

## LOS BANCOS REGIONALES DE DESARROLLO: CAMBIOS EN SUS FUNCIONES Y DESAFÍOS FUTUROS PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA

*Los Bancos Regionales de Desarrollo son esenciales para el desarrollo mundial. Este artículo expone cuatro razones fundamentales que explican por qué estos bancos son importantes para el desarrollo actual. Para ello, se analizan los cambios que han experimentado los bancos a lo largo de tres generaciones en su evolución. Como parte de este análisis, el artículo destaca las funciones centrales de los diferentes tipos de bancos establecidos en los tres períodos diferentes, pero también rastrea las formas en que los bancos establecidos en períodos anteriores cambiaron y evolucionaron sus funciones de acuerdo con las tendencias y políticas dominantes de cada período. Finalmente, se examina brevemente el Banco Europeo de Inversiones como parte central de una nueva y necesaria arquitectura europea para la transición ecológica en el mundo.*

### **Regional Development Banks: Changing functions and future challenges for the green transition**

*Regional Development Banks are essential for global development. This article sets out four key reasons why these banks are important for today's development. It does so by analysing the changes that the banks have undergone over three generations of their evolution. As part of this analysis, the article highlights the core functions of the different types of banks established in the three different periods, but also traces the ways in which banks established in earlier periods changed and evolved their functions according to the dominant trends and policies of each period. Finally, it briefly examines the European Investment Bank as a central part of a new and necessary European Architecture for the world's green transition.*

**Palabras clave:** Bancos Regionales de Desarrollo, Instituciones Financieras Internacionales, arquitectura financiera europea, Instituciones Financieras de Desarrollo, transición ecológica.

**Keywords:** Regional Development Banks, International Financial Institutions, European Financial Architecture, Development Financial Institutions, green transition.

**JEL:** F36, F63, G2, H87.

---

\* Universidad de Cantabria y Université de Luxembourg.

Contacto: [judith.clifton@unican.es](mailto:judith.clifton@unican.es)

\*\* Universidad de Cantabria.

Contacto: [daniel.diaz@unican.es](mailto:daniel.diaz@unican.es)

\*\*\* Université de Luxembourg.

Contacto: [david.howarth@uni.lu](mailto:david.howarth@uni.lu)

Versión de enero de 2024.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.934.7734>

## 1. ¿Por qué debemos examinar los Bancos Regionales de Desarrollo cuando pensamos en el desarrollo mundial?

Los Bancos Regionales de Desarrollo (BRD) son frecuentemente eclipsados por su contraparte mundial, las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) globales. Como consecuencia, parecen ocupar un papel secundario ante las cinco instituciones que forman el Grupo Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, hay al menos cuatro razones por las que se debería prestar más atención a los BRD cuando pensamos en cuestiones relacionadas con el desarrollo global.

En primer lugar, los BRD han aumentado significativamente su importancia a lo largo del tiempo. Esta realidad se puede verificar en sus volúmenes de operaciones, préstamos y recursos financieros para el desarrollo. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es un buen ejemplo de todo ello (Clifton *et al.*, 2017, 2018), ya que por sí solo desde 1991 ha prestado mayores volúmenes que el Banco Mundial.

En segundo lugar, los BRD pueden resultar más importantes para las áreas en las que operan que los bancos globales. De hecho, aunque los préstamos de los BRD sean inferiores a los concedidos por las IFI globales, a menudo facilitan una asistencia financiera y técnica más efectiva a sus miembros regionales. Como resultado, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) se han posicionado como actores fundamentales para el desarrollo de sus respectivas regiones (Barjot y Lanthier, 2021; Brando, 2021; Deras *et al.*, 2021; Kraemer-Mbula, 2021).

Las capacidades financieras y de asistencia técnica al desarrollo de países con mercados emergentes, así como la creciente competencia multipolar internacional a la que han dado lugar, suponen una tercera razón para prestar atención a los BRD. Aunque los principales bancos de este tipo se establecieron en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial según la

lógica de Bretton Woods, en los BRD creados recientemente se han observado importantes diferencias. Tales cambios se han podido observar en el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAsII), constituido en 2014, donde se ha puesto de manifiesto la importancia adquirida por estas instituciones financieras internacionales. A este respecto, Xu (2021) explica que la principal motivación detrás de la creación del BAsII estuvo asociada con la estrategia de «dos patas» del Gobierno chino. Por una parte, se pretende maximizar su posición tanto en las globales (como el Grupo Banco Mundial) como en los BRD existentes (como el BAsD). Por otra parte, se contribuye a crear nuevos BRD para ejercer su creciente poder económico con nuevas prioridades estratégicas.

En cuarto lugar, los BRD requieren una mayor atención analítica, debido a las críticas que han recibido por su desempeño durante las crisis y por no satisfacer suficientemente las necesidades del desarrollo. En relación con estas cuestiones, Ocampo (2002) y Griffith-Jones *et al.* (2008) han afirmado que tanto las entidades globales como las regionales podrían haber hecho más desde la crisis financiera de 2008, evitando la Gran Recesión en Estados Unidos y Europa, y promoviendo el desarrollo mundial. Alonso y Cuesta (2021) sostuvieron que las IFI globales y los BRD podrían utilizar su financiación pública de manera más eficiente y eficaz para desarrollar e innovar las economías en todo el mundo, así como para identificar y evitar crisis futuras.

A pesar de que las razones expuestas justifican una mayor atención a los BRD, se trata de un tipo de instituciones financieras internacionales mal conocidas y poco analizadas. De hecho, hay muchas menos publicaciones científicas e investigaciones orientadas al desarrollo acerca de los BRD que sobre las IFI mundiales. Sin embargo, esta tendencia ha comenzado a cambiar, aunque lentamente y en el período más reciente.

Entre los trabajos de investigación, hay líneas de análisis que sostienen que los BRD están mejor posicionados que los IFI globales para apoyar el desarrollo de aquellas regiones que buscan apoyo financiero para

soluciones comunes. En este caso, las justificaciones se refieren a la proximidad cultural, geográfica y económica que mantienen prestamista y prestatario. Otra línea argumental favorable a estas entidades financieras internacionales apunta al mayor poder decisorio y voz que dan a sus miembros regionales. Estos aspectos resultan especialmente importantes para los países más pequeños, ya que pueden presentar dificultades para ser atendidos en las IFI mundiales (Griffith-Jones *et al.*, 2008; Ocampo, 2007). En la última década se han incorporado algunas contribuciones relevantes al estudio de este tipo de instituciones, entre las que se encuentran el estudio comparativo sobre los BRD de Ben-Artzi (2016) y el de Clifton *et al.* (2021), que editaron un volumen comparativo sobre los BRD más relevantes.

En este artículo se presentan algunos de los principales resultados de las investigaciones sobre los BRD con el objetivo de aumentar nuestra comprensión acerca del papel que desempeñan en el desarrollo mundial. El segundo apartado ofrece un marco general de análisis sobre las tres generaciones de estas entidades financieras internacionales. En él se exponen sus funciones principales en el momento de su creación y los cambios que han sufrido en cada etapa histórica. El tercer apartado examina específicamente el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Muestra cómo este reflejó ciertas tendencias comunes a otros BRD y aquellos aspectos en los que fue y podrá ser significativamente diferente. El artículo culmina con unas breves conclusiones.

## 2. La evolución de los Bancos Regionales de Desarrollo a través de sus funciones

Las transformaciones en la economía mundial han tenido un impacto significativo en el establecimiento y evolución de los BRD. El análisis comparativo de estas entidades indica que son seis funciones centrales las que se les pueden atribuir: el desarrollo, la integración regional, la provisión de bienes públicos transfronterizos regionales, la promoción del mercado, el refuerzo de la multipolaridad y la configuración de los mercados

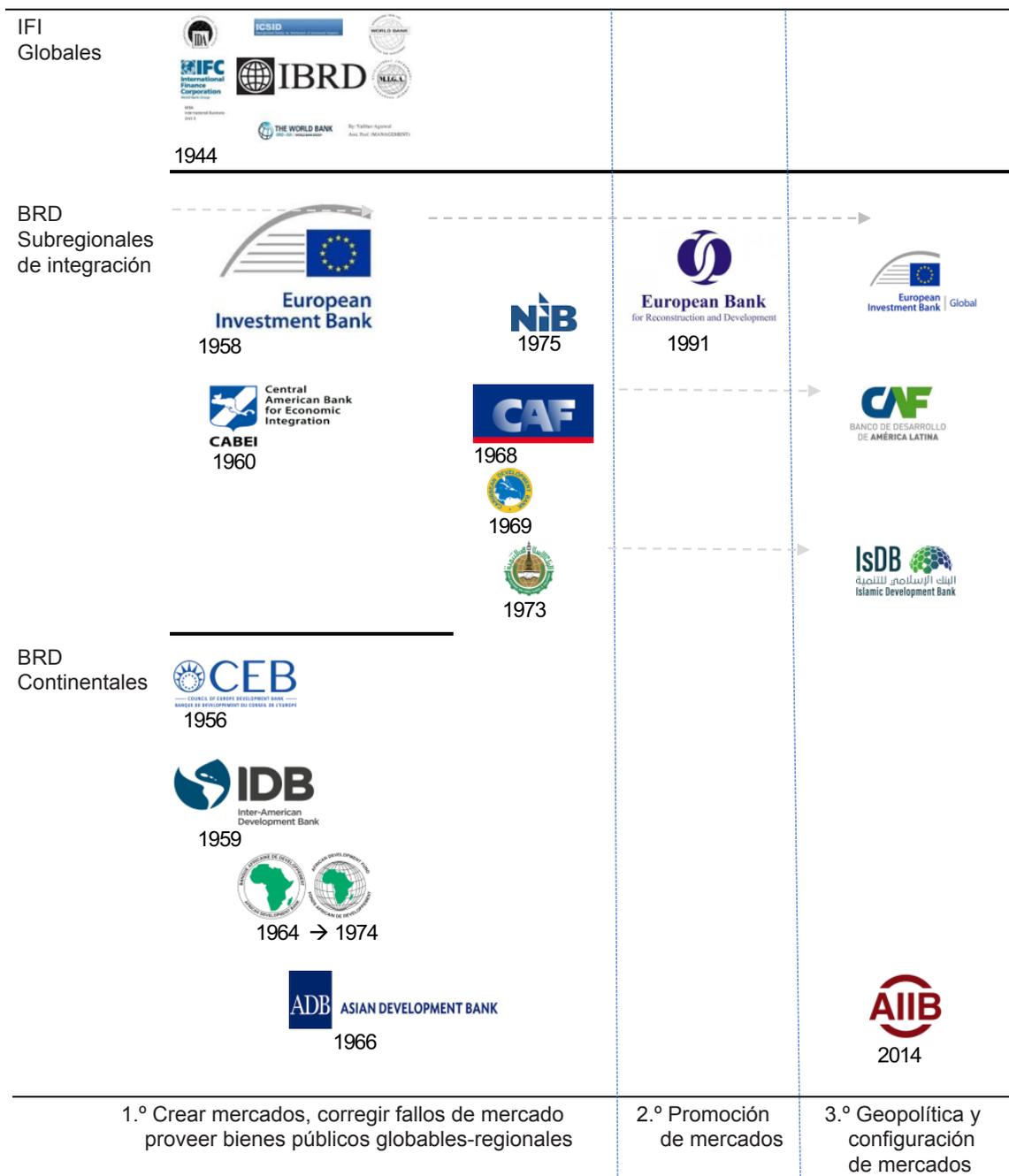
orientadas a la transición ecológica. Estas funciones han cambiado tanto en su importancia relativa como real a lo largo del tiempo, lo que permite distinguir tres períodos históricos de los BRD (Figura 1).

### La primera generación de Bancos Regionales de Desarrollo en la posguerra

El período posterior a la Segunda Guerra Mundial marcó la génesis de los BRD, entre los años cincuenta y los sesenta del siglo pasado, de forma que los estudios fundamentales para acercarse a esta época son los de Singh (1970) y White (1970, 1972). Los BRD creados en este período generalmente tenían como función corregir fallos del mercado derivados tanto de las restricciones financieras, como de las evaluaciones inadecuadas de coste y beneficios en la provisión de bienes públicos y preferentes, además de establecer una plataforma de diálogo y cooperación económica entre los países de una determinada región (Alonso y Cuesta, 2021). Por tanto, estas entidades debían proporcionar financiación a largo plazo y de alto riesgo para promover objetivos de política pública —en particular la construcción de infraestructura básica que proporcionara externalidades positivas—, que los bancos comerciales y los mercados de capital privados no estaban dispuestos o no eran capaces de financiar. Este tipo de fallos de mercado era particularmente grave en los países en desarrollo, donde los riesgos de inversión podían ser elevados y los mercados financieros estaban insuficientemente desarrollados. En estos casos también resultaban escasos los recursos fiscales de los gobiernos, los bancos nacionales de desarrollo u otras instituciones financieras públicas. Por lo tanto, se trataba de situaciones en las que el sector privado y el público contaba con capitales propios limitados para financiar grandes proyectos de infraestructura física y humana. Asimismo, la asistencia oficial para el desarrollo proporcionada por organismos internacionales u otros Gobiernos nacionales era incipiente y demasiado fragmentada, que se dirigía a los sectores sociales más necesitados, como

FIGURA 1

EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES GLOBALES Y LOS PRINCIPALES BANCOS REGIONALES DE DESARROLLO



FUENTE: Elaborado por los autores en base a información oficial.

el caso pionero del Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB, por sus siglas en inglés).

Al analizar esta primera generación, White (1970) clasificó las entidades en términos geográficos y funcionales. En este contexto, entendió que una región constituía una unidad de análisis que compartía características geográficas, históricas, culturales y políticas similares. Como consecuencia, la unidad más grande a la que se podría aplicar el término región sería el continente (White, 1970, p. 22). Por debajo de esta unidad regional se encontraría la subregión, entendida como un conjunto de países que acuerdan cooperar en un ámbito más restringido dentro de una región.

En este primer período surgieron BRD continentales como el CEB en 1956, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), establecido en 1959, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) en 1964 y el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) en 1966. En este contexto, el BID puede considerarse un BRD que refleja la manifestación del poder hegemónico político y financiero de Estados Unidos en América y el Caribe. Creado con el apoyo de Canadá y Estados Unidos, este último país sería su principal accionista no prestamista o receptor de inversiones, aunque los países miembros de América Latina y el Caribe gozaran colectivamente de una mayoría de poder de voto.

A finales de los años cincuenta, la situación económica y política en África era muy diferente a la de América Latina. La mayoría de los países africanos todavía eran aún colonias o territorios ocupados, que luchaban por independizarse de las potencias coloniales europeas. En la Conferencia de los Pueblos por África celebrada en 1960, se aprobó una resolución para crear una institución financiera a escala continental. El acuerdo para un BRD fue consensuado y firmado por veintidós gobiernos de nuevos países africanos en 1963, en la Conferencia de Ministros Africanos de Finanzas en Jartum, Sudán. Cuando el BAfD comenzó a funcionar en 1964, sus países miembros habían experimentado menos de una década de independencia, mientras que las colonias que aún estaban en vías de la independencia estaban representadas por autoridades

provisionales. Dadas las divisiones arraigadas en diferentes legados coloniales y las nuevas divisiones derivadas de diferentes enfoques del desarrollo, los gobiernos de los Estados miembros del BAfD no lograron ponerse de acuerdo sobre una estrategia común clara para el desarrollo continental.

La guerra de Vietnam, hizo que el Gobierno de Estados Unidos aumentara su interés e influencia en Asia. En particular, todo ello estaba orientado a prevenir la expansión del comunismo, a través de la denominada política de contención. Por lo tanto, la Administración estadounidense apoyó la creación del BASD en 1965 para promover la expansión del capitalismo y facilitar la cooperación financiera en todo el continente. Desde su creación, la estructura accionarial del BASD y la distribución de votos entre países no pertenecientes al continente fueron más abiertas que las del BAfD o el BID. Unos diecinueve de sus miembros originales eran de Asia y el Pacífico, mientras que doce eran países de fuera de Asia. Si bien el BID incluía a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el BASD tenía una escala geográfica más limitada, dada la ausencia de países no capitalistas —como la República Popular China hasta 1986— e Irán y Rusia —que aún no son miembros— (Barjot y Lanthier, 2021).

En un orden diferente se encontraban los BRD subregionales, formados por miembros de una región que decidían cooperar para establecer un banco de desarrollo. Dentro de esta categoría, los bancos más importantes estaban en Europa y América, donde se habían creado el Banco Europeo de Inversiones (BEI) en 1958, el BCIE en 1960, la CAF en 1968, el Banco de Desarrollo del Caribe en 1968, el Banco Islámico de Desarrollo en 1973 y el Banco Nórdico de Inversiones (BNI) en 1975.

La primera entidad de este tipo creada para la integración regional surgió como parte de la Comunidad Económica Europea (CEE). Era el BEI, fundado en 1958. Desde sus orígenes fue conocido como el Banco de la CEE y más recientemente ha sido llamado el Banco de la Unión Europea. Tras la Segunda Guerra Mundial,

los EE UU dieron apoyo a un proyecto para unir a los países de Europa occidental. El objetivo era mantener la paz, contener la influencia soviética y fortalecer las economías, por medio de la apertura a una mayor competencia y el incremento de la escala del mercado. De esta forma, el BEI se convirtió en el principal precedente para el establecimiento de un banco regional encargado de promover el desarrollo económico y la integración de sus miembros. La creación del BEI como BRD, reflejó particularmente las demandas italianas y francesas de apoyo financiero, que consideraban necesarias para compensar su competitividad comparativamente débil y a las regiones y sectores menos desarrollados (Bussière *et al.*, 2008). Posteriormente, la financiación del BEI para reducir las disparidades regionales se transformó en un instrumento para atraer a otros países europeos a unirse a la entonces CEE —ahora Unión Europea (UE)— (Clifton *et al.*, 2018). De esta forma, la financiación del BEI se convirtió en un importante factor simbólico y práctico del proceso de integración (Clifton *et al.*, 2017).

De forma inmediata, se llevó a cabo la creación del BCIE en 1960 como institución financiera del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Esta institución se ha mostrado sorprendentemente estable durante las siguientes seis décadas, a pesar de los considerables conflictos políticos y crisis económicas en Centroamérica. Tal circunstancia ha coadyuvado a que la zona se haya constituido como una de las áreas de integración regional más estables del sur global. Paralelamente al establecimiento de la CEE y el BEI, los responsables de las políticas en Centroamérica se convirtieron en defensores cada vez más firmes de una integración económica regional más estrecha, particularmente desde finales de los años cincuenta hasta los setenta del siglo pasado. Como consecuencia, tanto la CEE como el BEI inspiraron directa e indirectamente a los líderes centroamericanos a consensuar y firmar acuerdos (García, 2015, 2016), como el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que incluyó el establecimiento del BCIE.

A finales de la década de 1960, se creó en América Latina un segundo BRD de Integración, esta vez integrado por los miembros del Grupo Andino (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y, más tarde, Venezuela). La Corporación Andina de Fomento (CAF) surgió como un instrumento para impulsar la integración económica y política del Grupo Andino. A este respecto es relevante señalar que Brando (2021) ha demostrado como la CAF —a diferencia del BID y el Banco Mundial, pero al igual que el BAfD— fue fundada como un BRD por países en desarrollo, con la intención de otorgar préstamos a otros países en desarrollo de la región. En otras palabras, la Corporación fue desarrollada «por los pobres, desde los pobres y para los pobres» (Brando, 2021).

A partir de todas las experiencias presentadas, cabe distinguir diferencias entre los BRD continentales. Originalmente, el BID y el BAfD tuvieron como miembros tanto a países receptores de préstamos como a no prestatarios, que suscribirían el capital y garantizarían las operaciones; todos ellos exclusivamente del mismo continente. Por ejemplo, en el caso del BAfD en sus orígenes en 1964, los accionistas eran exclusivamente africanos. Esto puso de manifiesto las limitaciones de su potencial financiero para propiciar el desarrollo, en una de las regiones con mayores necesidades a escala mundial. En 1982, el BAfD introdujo una reforma estatutaria que permitió la inclusión como accionistas de países no prestatarios de otros continentes (Kraemer-Mbula, 2021). Por el contrario, el BASD desde su fundación incluyó a EE UU y otros doce países europeos occidentales.

Mientras los BRD continentales perseguían el diálogo y la cooperación regional, la función principal de los BRD subregionales era promover de forma más precisa y definida esquemas formales de integración y el desarrollo entre los miembros del club o acuerdo de integración, lo que implicaba el apoyo a los países y regiones menos desarrollados. Como resultado, estos acuerdos implicaban tanto la integración negativa como la integración positiva. Mientras que la primera se podía alcanzar por medio de la eliminación de barreras arancelarias y no

arancelarias (Cook y Sachs, 1999), la segunda requería la creación y provisión de infraestructura tanto física como social, bienes públicos y comunes regionales, e instituciones y regulaciones de mayor calidad.

En resumen, la primera generación de BRD incluía variantes tanto continentales como subregionales. Todos ellos y otros BRD, se centraron en solucionar fallos de los mercados y en promover el desarrollo. Sin embargo, los BRD subregionales atendieron una función adicional, que es la de promover la integración económica y política.

### **La segunda generación de los Bancos de Desarrollo Regional en los años noventa: la promoción de mercados**

Mientras que en la primera generación los BRD se habían centrado en resolver los fallos del mercado, los BRD establecidos en la década de 1990 se orientaron a promover las fuerzas del mercado y el sector privado. También a retirar la intervención estatal en las economías y, en concreto, a resolver fallos del Estado. Como resultado (Roper, 2021; Shield, 2021), el desarrollo impulsado por el mercado y el sector privado inspiraron particularmente al recién creado Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) para Europa central y oriental.

El BERD se creó en 1991 con 40 países miembros como accionistas. No era simplemente un nuevo BRD dirigido a la transición económica y política de los países que habían abandonado las dictaduras comunistas y las economías de planificación centralizada. El BERD ejemplificaba un cambio en el enfoque, los objetivos y las funciones de los BRD y las IFI globales. El BERD se constituyó aceleradamente el 29 de mayo de 1990 y entró en funcionamiento menos de un año después. Esto resultaba una novedad con respecto a otros BRD, que tardaron años en constituirse, establecerse y entrar en operaciones. El nuevo banco fue una fuente importante de conocimientos para la asistencia técnica y experiencia sobre la transición económica y política para Europa

central y oriental (Shield, 2021). Además, sirvió para guiar a estos países hacia una economía de mercado abierta y a sistemas políticos más democráticos.

Los economistas principales del BERD, como Willem Hendrik Buitter y Steven Fries no estuvieron de acuerdo con el enfoque convencional de los BRD (continentales o subregionales) o de las IFI globales (Buitter y Fries, 2002), según el cual debían comportarse como agencias fiscales para la asignación de recursos. Sus disidencias sobre las funciones de los BRD de primera generación, en general, señalaban que la nueva entidad no debía promover una redistribución internacional de recursos financieros, ni tampoco invertir en bienes públicos o comunes nacionales o internacionales. Consideraban que el BERD y los demás bancos de desarrollo debían fomentar reformas orientadas al funcionamiento del mercado y la inversión en el sector privado (Buitter y Fries, 2002).

Sobre la cuestión señalada en el párrafo anterior, Shield (2021) sostiene que el BERD es una especie de anomalía entre los BRD. Oficialmente es un banco de desarrollo público internacional, pero en realidad pretende comportarse como un banco comercial privado (Shield, 2021). Así, se observa un uso de criterios comerciales en su enfoque sobre el desarrollo del sector privado y en la forma en que produce conocimiento y capacidades técnicas. Bajo estas condiciones, el objetivo del BERD ha sido promover la competitividad y el establecimiento de «instituciones regulatorias correctas». Desde un enfoque comparativo, Roper (2021) examina el diseño del BERD y del BID, ambos caracterizados por operar en regiones que experimentaban drásticos cambios, económicos y políticos, en el momento de su creación. Por un lado, Europa central y oriental en la década de 1990, enfrentada al colapso de la URSS. Por otro lado, América Latina sometida a las tensiones bipolares bajo la Guerra Fría. Roper (2021) encuentra que las estructuras de ambos BRD son bastante similares, pero sus mandatos son muy diferentes. Así, argumenta que hay una razón por la que el BID ha podido centrarse en préstamos para el desarrollo social

y la reducción de la pobreza, mientras que el BERD se ha concentrado en las políticas orientadas por el mercado y las privatizaciones. La razón es que, en última instancia, el BID habría estado controlado por sus prestatarios, mientras que el BERD ha estado controlado por sus prestamistas (Roper, 2021).

Al mismo tiempo, desde la década de los ochenta, los BRD de primera generación comenzaron a sufrir cambios en sus funciones. De manera desigual según el banco, emprendieron un camino hacia programas orientados por el mercado y el sector privado. Estas nuevas funciones implicaron que los bancos pusieran mayor énfasis en el uso de la financiación. El objetivo era apoyar la privatización de empresas públicas, la desregulación de servicios públicos y la liberalización de los mercados (Comín y Díaz-Fuentes, 2004), con la intención de alcanzar una mayor competencia internacional. Así, los BRD continentales y subregionales de integración también se transformaron parcialmente en bancos que buscaban un «desarrollo impulsado por el mercado y el sector privado», al mismo tiempo que mantenían sus funciones de cohesión continental e integración subregional.

Varios expertos han analizado cómo algunos BRD de primera generación se reorientaron en los años noventa del siglo pasado hacia políticas de liberalización, desregulación de los mercados y privatizaciones. Babb (2021) y López y Rougier (2021) han examinado cómo —desde los años noventa— el BID aplicó políticas crediticias de promoción del mercado. Un enfoque similar habría adoptado el BAfD (Kraemer-Mbula, 2021) y el BAsD según Barjot y Lanthier (2021). El desarrollo impulsado por el mercado también influyó a los BRD de integración subregional como la CAF (Brando, 2021) y el BCIE (Deras *et al.*, 2021). En cierta forma, el BEI también se centró en la promoción del mercado mediante la financiación de proyectos con participación público-privada (Clifton *et al.*, 2014, 2021; Howarth y Liebe, 2021, 2022; Kavvadia, 2021; Liebe y Howarth, 2020).

En síntesis, se puede considerar que en este período los BRD podrían clasificarse de una manera diferente

que en la primera. Los BRD continentales de primera generación se convertirían en BRD continentales orientados por mercado, mientras los BRD de integración subregional de primera generación pasarían a ser BRD de integración subregional orientados por el mercado.

### **La tercera generación de los Bancos Regionales de Desarrollo: geopolítica y configuración de los mercados**

Finalmente, desde principios del siglo XXI se ha entrado en una nueva fase de creación y transformación de los BRD. En este período se detectan nuevas funciones en los bancos, coherentes con un nuevo enfoque geopolítico de configuración estratégica de los mercados. En el telón de fondo de este cambio está lo que desde la OCDE (2010) se ha denominado la riqueza cambiante en la economía mundial (Clifton *et al.*, 2011a, 2011b). Esta se caracteriza por el surgimiento de economías poderosas en el Este y en el Sur, que desafían la hegemonía estadounidense y del Norte. En el caso de los BRD, la ambición geopolítica más evidente es el establecimiento del BAII, bajo el liderazgo del Gobierno chino. Además, varios BRD existentes, que anteriormente se habían centrado principalmente en su región o subregión, se han vuelto cada vez más activos fuera de esa región o globalmente.

En el caso del BAII, se observan las características de los nuevos BRD, creados en el contexto de la riqueza cambiante. El BAII se fundó en 2014 e inició sus operaciones en 2016 con el objetivo declarado de cubrir la insuficiencia o brecha de financiación de infraestructuras en los países en desarrollo de todo el mundo y, en particular, en los países en desarrollo de Asia. A este respecto, Xu (2021) sostiene que la creación del BAII refleja el creciente desafío de China a la hegemonía estadounidense. Como ya se ha indicado anteriormente, China ha adoptado un enfoque de «dos patas». Ha seguido compitiendo geopolíticamente por el poder dentro de las IFI globales existentes, pero al mismo tiempo se ha centrado en la creación de nuevos bancos de desarrollo

a nivel internacional, regional y nacional. Ante la falta de una voluntad política internacional suficiente para cambiar el poder de voto y representación, dentro de las instituciones financieras internacionales (globales y regionales).

El BAII se estableció con un capital de 100 mil millones de dólares estadounidenses y 57 países miembros fundadores, que aumentaron a 77 antes del inicio de sus operaciones en 2016. Xu (2021) explora cómo el diseño del gobierno corporativo, la membresía, el capital social, los instrumentos financieros, los mandatos y las prácticas crediticias reflejan estos cambios, que emergen de la comparación entre este nuevo banco, el Banco Mundial y el BAsD. Un ejemplo, particularmente significativo, viene dado por el poder de voto de los BRD. Mientras en el BAsD, Japón y Estados Unidos juntos pueden potencialmente vetar una decisión, en el BAII China es el único accionista que tiene este poder. A esto se une que el alcance del BAII va mucho más allá del continente en el que tiene su sede. En realidad, parece que la geografía deja de ser relevante, ya que el banco se orienta a la búsqueda de países con interés y necesidad de su visión compartida. Por lo tanto, en lugar de perseguir la integración regional tradicional, el BAII busca oficialmente promover el crédito y el endeudamiento mucho más allá de la región. En unos pocos años, la mayoría de las economías más grandes del mundo se han convertido en accionistas, con las notables excepciones de Estados Unidos y Japón, que mantienen como prioritario su papel en el BAsD.

Al mismo tiempo, los BRD denominados previamente continentales, han ampliado sus préstamos e inversiones más allá de sus continentes (de forma que se han convertido en continentales-plus). En este contexto, resulta revelador que, cuando hay asimetría entre países no prestatarios y países prestamistas, cada vez más el no prestamista tiene su sede dentro del continente, al tiempo que el prestamista está fuera del continente. En cuanto a lo que anteriormente denominamos BRD subregionales, también han tendido a volverse activos más allá de los miembros de su acuerdo de integración

original como es el caso del BEI-global, el BERD y la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. Así se verifica, tanto en lo que respecta a los países que integran su accionariado y su financiación, como en los receptores de sus préstamos (lo que los ha llevado a convertirse en subregionales-plus). Como consecuencia, se puede mantener que tanto los BRD continentales como los subregionales se han expandido geográficamente fuera de sus áreas de referencia original.

En relación con sus funciones, los BRD han seguido mayoritariamente centrados en su región de referencia (continente/subregión) en las que siguen desplegando sus actividades, al tiempo que han extendido su acción estratégica más allá de su región de referencia. A partir de la década de 2010, se observa una mayor cautela en relación con la financiación a través de programas bajo enfoques neoliberales. De hecho, varios BRD han reafirmado o redescubierto los méritos de las políticas industriales activas (Juhász *et al.*, 2023; Cherif *et al.*, 2022; Rodrik, 2022).

Por lo tanto, se puede afirmar que los BRD han ido más allá de la corrección de los fallos del mercado. Han operado, en particular, en las restricciones de los mercados financieros y en su disposición a invertir en grandes proyectos de infraestructura e innovación (especialmente en los países en desarrollo), de forma que se han involucrado activamente en la configuración de los mercados (Mazzucato y Mikheeva, 2020; Mazzucato y Penna, 2016). Además, algunos de los principales BRD se han implicado en el desarrollo a largo plazo de sectores y actividades consideradas estratégicas (Ocampo y Ortega, 2022). De esta forma, han surgido los BRD continentales-plus de configuración de mercados y los BRD subregionales-plus de configuración de mercados. Ambos tipos se han expandido geográficamente fuera del área de referencia original, tanto en términos de captación de recursos como de financiación e inversión. Al mismo tiempo, las funciones de los BRD se han orientado, aún más, hacia políticas de configuración del mercado mediante políticas industriales activas dirigidas a la sostenibilidad social y a la transición ecológica;

en concreto, el BEI fue el primer BRD en declararse en 2019 el «Banco Climático» para promover la financiación e inversión en esta área estratégica.

### 3. Una arquitectura financiera europea para el desarrollo global

En este apartado se intentan sintetizar algunas de las implicaciones para el desarrollo mundial de la actual generación de los principales BRD europeos, con el objetivo de señalar las principales investigaciones sobre el tema.

Los principales desafíos actuales de los BRD son claros. Por una parte, deben abordar con éxito la transición ecológica. Asimismo, tienen que promover el desarrollo sostenible y socialmente responsable en todo el mundo. Además de estos desafíos para el desarrollo global, en el contexto europeo se suman los desafíos de la guerra y la reconstrucción, derivados de la invasión rusa de Ucrania a partir de 2022. Todas estas cuestiones constituyen enormes desafíos para Europa. No obstante, son abordables mediante políticas y estrategias con un respaldo financiero sólido (Clifton *et al.*, 2021, 2024; Mazzucato, 2023; Griffith-Jones y Carreras, 2021).

En este contexto, es motivo de preocupación que desde hace años se haya señalado la falta de adecuación de la arquitectura financiera europea a los objetivos del desarrollo sostenible, tanto social como ecológicamente (Wise Persons Group, 2010; Consejo de la Unión Europea, 2019; Wieser *et al.*, 2019). Al respecto, hay que tener en cuenta que la arquitectura financiera europea incluye a las principales instituciones financieras públicas europeas (principalmente, el BEI y el BERD), a otros bancos (como el CEB o el BNI) y al conjunto de bancos nacionales de desarrollo, así como a las instituciones financieras de desarrollo (IFD, *Development Financial Institutions*) y a las agencias de desarrollo dentro de los países y regiones europeas.

Las críticas a la arquitectura financiera europea no son nuevas, como revelan los problemas de fragmentación que se han señalado una y otra vez (Wise Persons

Group, 2010; Wieser *et al.*, 2019). De cualquier forma, los fundamentos críticos de la arquitectura financiera europea son variados y complejos. Como señaló el Consejo de la Unión Europea (UE), el sistema actual presenta debilidades sistémicas, rigideces y coordinación insuficiente. La mayor debilidad se atribuye a la falta de coordinación efectiva y, de hecho, a la «competencia innecesaria en materia de normas y condicionalidad» (Consejo de la Unión Europea, 2019, p. 23). Esto afecta de forma particular a los dos actores dominantes en este sistema, el BEI y el BERD. Así, el *informe Camdessus* concluyó con un llamado urgente a una reforma profunda de estas instituciones. El objetivo es garantizar una mayor coordinación estratégica y técnica, con miras a que la práctica bancaria y financiera sea capaz de llevar a cabo los objetivos y políticas que tienen asignados (Consejo de la Unión Europea, 2021).

Con la crisis del COVID-19, en abril de 2020, se lanzó *Team Europe*, con miras a movilizar recursos del BEI, el BERD, la Comisión Europea, los Estados miembros de la UE y el conjunto de instituciones financieras de desarrollo. El fin era abordar las consecuencias sanitarias, humanitarias, socioeconómicas y ecológicas mundiales (Hodson y Howarth, 2023). Sin embargo, desde la perspectiva de la arquitectura financiera europea, *Team Europe* no ha implicado cambios importantes. Su gobernanza intenta mejorar la coordinación de esfuerzos, pero sin reformas fundamentales como sugiere el informe del Consejo de la Unión Europea (2019). Además, a esto se unió que, tras la pandemia, la atención ha pasado a las tareas de abordar la guerra en Ucrania y el proceso de reconstrucción.

En los casos del BEI y del BERD, se trata de BRD que han adaptado su formato a la tercera generación, tendiendo a expandir sus operaciones crediticias e inversoras más allá del área de referencia o subregión en la que originalmente centraban sus actividades, de acuerdo a sus mandatos.

Por una parte, tras las últimas tres ampliaciones de la UE —que ha incorporado a once países como

accionistas del BEI—, el BERD continuó financiando a esos países. Al mismo tiempo, ha buscado nuevos objetivos al ampliar su campo de operaciones y accionistas. En concreto, el BERD ha intentado posicionarse como BRD centrado en el desarrollo global y la sostenibilidad ecológica, lo que ha reorientado su mandato original, relacionado con la promoción de la transición económica y política. A este respecto, Piroška y Schlett (2022) sostienen que el BERD se ha desviado de su mandato original y se ha alineado con la «política de vecindad» de la UE al financiar a países no europeos, como Egipto, Marruecos, Túnez, Jordania y Líbano; o a países candidatos de la UE como Turquía, e incluso a países miembros de la UE como Grecia y Chipre que no son parte del objetivo de transición económica y política.

Por su parte, el BEI ha reorganizado sus estructuras al crear BEI Global. Esta es una división orientada a la financiación del desarrollo, que apoya las políticas de la UE a nivel mundial y que entró en operaciones a principios de 2022. BEI Global sería parte de una reorganización estratégica del BEI, que según el presidente responde a las nuevas realidades geopolíticas, como la rivalidad con China (Kavvadia, 2021). Dentro de esta reforma: «La fundación de BEI Global el año pasado fue acertada y necesita consolidarse hasta convertirse en una filial de pleno derecho, con aún más potencial para proporcionar a la UE la influencia financiera necesaria para perseguir sus objetivos de transición ecológica en el mundo» (Discurso de Werner Hoyer, presidente del BEI, el día 27 de febrero de 2023. <https://www.eib.org/en/events/eib-group-forum-2023>).

Una de las cuestiones importantes es saber si la ampliación de las operaciones de estos dos grandes BRD europeos, más allá de los objetivos o mandatos, provocará crecientes solapamientos entre sí. En tal caso, habrá que observar si se realizará una coordinación (que propicie complementariedad, cooperación y cofinanciación) o habrá rivalidad (duplicidad de recursos de evaluación y asistencia técnica). Aun en caso de que haya cooperación y cofinanciación, habrá que considerar cuáles son las reglas y normas al respecto.

Los casos del BEI y del BERD son ilustrativos e instructivos. El BEI se creó originalmente para servir principalmente a los Estados miembros de la UE, mientras que el BERD se fundó para facilitar la transición económica y política de los países de Europa central y oriental. Una vez que la mayoría de los países de Europa central y oriental se integraron plenamente en la UE, empezaron a recibir préstamos e inversiones substanciales del grupo BEI. Por tanto, se habría esperado que el BERD cesara sus operaciones y las asignara a otros países no miembros de la UE. Sin embargo, no fue así y se generó una superposición cada vez mayor. El BERD, al ver que muchos de sus países clientes (receptores de préstamos) se convertían en miembros de la UE, intentó reinventarse. Por eso comenzó a otorgar préstamos a países que no eran parte de su objetivo de transición económica y política.

A medida que tanto el BEI como el BERD se sometieron a reformas estatutarias, sus mandatos permitieron la expansión de sus préstamos a países mucho más allá de las subregiones a las que inicialmente se esperaba que operasen. En 2019, el *informe Weiser* afirmaba que la superposición de préstamos entre estos dos BRD era potencialmente problemática, al generar ineficiencias y duplicaciones que deberían evitarse para que los BRD fueran más eficaces y eficientes para el desarrollo global.

Los antecedentes y el análisis de la arquitectura financiera europea para un desarrollo global nos indican que sus dos principales instituciones se hallan en una fase incipiente de promoción del desarrollo global. El BEI, que es el principal BRD e IFI mundial, debería aumentar sus capacidades y recursos en otros países y regiones fuera de la UE, en particular en África subsahariana. La iniciativa BEI Global, que comenzó a operar en 2022 como parte de Europea Global (*Global Europe NDICI 2021-2027*), sería la principal herramienta de financiación e inversión de la UE para promover el desarrollo social y ecológicamente sostenible, así como la paz y la estabilidad a nivel mundial. Para que esta iniciativa prospere será fundamental que se consolide la

cooperación, la coordinación financiera y la asistencia técnica entre todos los BRD europeos (BEI, BERD, BCE, BNI), los bancos públicos, las instituciones financieras internacionales y las agencias de desarrollo nacionales y regionales europeas; asimismo, será muy importante la cooperación financiera entre los BRD europeos y los de otros continentes y regiones, en particular, África, Caribe y Pacífico, así como América Latina, territorios menos atendidos y con ingentes necesidades para el desarrollo ecológico mundial.

#### 4. Conclusiones<sup>1</sup>

En este artículo se argumenta que los BRD han sido y son instituciones financieras fundamentales en aspectos críticos para la sostenibilidad del desarrollo mundial, pero su importancia ha sido eclipsada por las IFI globales.

Tras exponer los cuatro factores fundamentales de la importancia crítica de los BRD para el desarrollo regional y mundial, se ha presentado una visión general de la evolución temporal de los BRD, en particular, en lo que respecta a sus funciones básicas de desarrollo y la integración regional. En la primera generación, las funciones principales habrían sido: el desarrollo, la integración regional, y la provisión de bienes públicos transfronterizos regionales. En la segunda, la promoción del mercado y las privatizaciones como instrumentos para el desarrollo regional y global. En la tercera y actual, el refuerzo de la multipolaridad y la configuración de los mercados orientadas a la transición ecológica. Estas funciones no han cambiado drásticamente o abruptamente

en cada período, más bien, han evolucionado y se han transformado gradualmente a lo largo del tiempo. En el tercer apartado se han utilizado las funciones actuales de los BRD para reflexionar sobre sus desafíos para el desarrollo global de los principales BRD europeos. Estos desafíos serían: la necesidad una transición ecológica y justa, y la recuperación tras la guerra en Ucrania, por destacar los más importantes. Por un lado, los BRD con sede en Europa (BEI, BERD y CEB) están evolucionando en la dirección propia del tercer período (expansión geopolítica y transición ecológica y justa). El BEI ha sido el primer BRD en proclamarse «banco climático». Mientras el informe de transición del BERD 2023 destaca: «la transición ecológica como un paso necesario y urgente para Europa». Finalmente, se ha indicado la necesidad de los BRD de coordinar tanto las actividades de financiación, inversión o asistencia técnica, como las de captación de recursos. Esto acontece en una fase que exige aumentar las actividades más allá de las «áreas de confort» o referencias originales, para ello, se requerirá financiación e inversión de calidad fuera de Europa, junto a una buena coordinación en una arquitectura financiera europea inclusiva para una transición ecológica y justa. Esto exige un aumento de los préstamos y operaciones fuera de las áreas originales, lo cual hace necesario garantizar préstamos de buena calidad, así como una buena coordinación con los BRD que ya tienen su sede en otros países y regiones con diferentes prioridades en el desarrollo. Los BRD enfrentan, por lo tanto, un momento crítico marcado por la creciente competencia multipolar.

<sup>1</sup> Estas son algunas de las principales cuestiones y resultados de una investigación en curso (Clifton *et al.*, 2024 FNR INTER/MOBILITY/2022/LE/17567353/REFA-21 David Howarth y Judith Clifton) sobre el alcance de la coordinación, cooperación y cofinanciación del BEI y el BERD en la nueva arquitectura financiera de los BRD. Los resultados se basan en un examen de las tendencias de préstamos por grupos de país y sectores, y también en entrevistas semiestructuradas con altos funcionarios del BEI y el BERD. Este artículo recibió financiación del programa de investigación e innovación Horizonte Europa de la Unión Europea en virtud del acuerdo de subvención No. 101112305 GREEN-PATHS. Sin embargo, los puntos de vista y opiniones expresados son únicamente los de los autores y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea o la Agencia. Ni la Unión Europea ni la autoridad otorgante pueden ser considerados responsables de ellos.

#### Referencias bibliográficas

- Alonso, J. A., & Cuesta, J. (2021). Do We Still Need Regional Development Banks Today (and Tomorrow)? An Inquiry in Light of their Role in Funding Sustainable Infrastructures. In J. Clifton, D. Díaz-Fuentes & D. Howarth (Eds.), *Regional Development Banks in the World Economy* (pp. 311-333). Oxford University Press.
- Babb, S. (2021). The Inter-American Development Bank and the Washington Consensus: Shareholder Activism and the

- Taming of a Reluctant Partner. In J. Clifton, D. Díaz-Fuentes & D. Howarth (Eds.), *Regional Development Banks in the World Economy* (pp. 243-255). Oxford University Press.
- Barjot, D., & Lanthier, P. (2021). The Asian Development Bank: A Global Bank at the Service of Regional Growth. In J. Clifton, D. Díaz-Fuentes & D. Howarth (Eds.), *Regional Development Banks in the World Economy* (pp. 70-96). Oxford University Press.
- Ben-Artzi, R. (2016). *Regional development banks in comparison: Banking strategies versus development goals*. Cambridge University Press.
- Brando, C. A. (2021). From Sub-Regional Industrial Financier to Latin America's Main Development Bank: The Andean Development Corporation. In J. Clifton, D. Díaz-Fuentes & D. Howarth (Eds.), *Regional Development Banks in the World Economy* (pp. 131-167). Oxford University Press.
- Buiter, W. H., & Fries, S. M. (2002). *What Should the Multilateral Development Banks Do?* European Bank for Reconstruction and Development.
- Bussière, É., Dumoulin, M., & Willaert, É. (Eds.) (2008). *The Bank of the European Union: The EIB, 1958-2008*. European Investment Bank-EIB. [http://www.eib.org/attachments/general/the\\_eib\\_1958\\_2008\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/general/the_eib_1958_2008_en.pdf)
- Cherif, R., Hasanov, F., Spatafora, N., Giri, R., Milkov, D., Quayyum, S., Salinas, G., & Warner, A. M. (2022). *Industrial policy for growth and diversification: A conceptual framework*. International Monetary Fund.
- Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2011a). The OECD and phases in the international political economy, 1961-2011. *Review of International Political Economy*, 18(5), 552-569.
- Clifton, J. y Díaz-Fuentes, D. (2011b). La nueva política económica de la OCDE ante el cambio en la economía mundial. *Revista de Economía Mundial*, 28, 113-141.
- Clifton, J., Díaz-Fuentes, D. y Gómez-Peña, A. L. (2017). Analizando la eficacia de las organizaciones financieras internacionales. *Revista de Economía Mundial*, 47, 21-42.
- Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., & Gómez-Peña, A. L. (2018). The European Investment Bank: Development, Integration, Investment? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(4), 733-750.
- Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., & Gómez-Peña, A. L. (2021). The European Investment Bank: From Development, Integration, and Investment to 'You Get What You Give'. In J. Clifton, D. Díaz-Fuentes & D. Howarth (Eds.), *Regional Development Banks in the World Economy* (pp. 97-115). Oxford University Press.
- Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., & Revuelta, J. (2014). Financing utilities: How the role of the European Investment Bank shifted from regional development to making markets. *Utilities Policy*, 29, 63-71. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2013.10.004>
- Comín, F. y Díaz-Fuentes, D. (2004). *La empresa pública en Europa: una perspectiva histórica*. Síntesis.
- Consejo de la Unión Europea. (2019). *Council conclusions on Strengthening the European financial architecture for development (14434/19)*.
- Consejo de la Unión Europea. (2021). *Council conclusions on enhancing the European financial architecture for development (9462/1/21) REV 1*.
- Cook, L. D., & Sachs, J. (1999). Regional public goods in international assistance. In I. Kaul, I. Grunberg & M. A. Stern (Eds.), *Global public goods: international cooperation in the 21st century* (pp. 436-449). Oxford University Press.
- Deras, J. E., Cortés, A., & Funes, G. (2021). The Role of the Central American Bank for Economic Integration in Regional Integration and Development. In J. Clifton, D. Díaz-Fuentes & D. Howarth (Eds.), *Regional Development Banks in the World Economy* (pp. 116-130). Oxford University Press.
- García, M. A. (2015). The European Union and Latin America: 'Transformative power Europe' versus the realities of economic interests. *Cambridge Review of International Affairs*, 28(4), 621-640.
- García, M. A. (2016). Arquitectura político-institucional de la integración. En *Desarrollo e integración en América Latina* (pp. 35-52). Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL.
- Griffith-Jones, S., & Carreras, M. (2021). *The Role of the EIB in the Green Transformation*. The Foundation for European Progressive Studies (FEPS) and the Initiative for Policy Dialogue (IPD). <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/16582>
- Griffith-Jones, S., Griffith-Jones, D., & Hertova, D. (2008). *Enhancing the Role of Regional Development Banks* (G-24 Discussion Paper Series No. 50). G24 Intergovernmental Group of Twenty-Four, United Nations Conference on Trade and Development.
- Hodson, D., & Howarth, D. (2023). From the Wieser report to Team Europe: explaining the 'battle of the banks' in development finance. *Journal of European Public Policy*, 1-25. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2221301>
- Howarth, D., & Liebe, M. (2021). Regional Development Banks and the Promotion of Public-Private Partnerships: The EIB as a Case Study. In J. Clifton, D. Díaz-Fuentes & D. Howarth (Eds.), *Regional Development Banks in the World Economy* (pp. 283-310). Oxford University Press.
- Howarth, D., & Liebe, M. (2022). The European Investment Bank, development banks, and the promotion of public-private partnerships. In L. Coppolaro & H. Kavvadia (Eds.), *Deciphering the European Investment Bank: History, Politics, and Economics* (pp. 228-244). Routledge.

- Juhász, R., Lane, N. J., & Rodrik, D. (2023). *The new economics of industrial policy* (NBER Working Paper No. 31538). National Bureau of Economic Research.
- Kavvadia, H. (2021). The European Investment Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: Incumbents and Challengers in the Field of Regional Development Banking. In J. Clifton, D. Díaz-Fuentes & D. Howarth (Eds.), *Regional Development Banks in the World Economy* (pp. 256-282). Oxford University Press.
- Kraemer-Mbula, E. (2021). The African Development Bank: 'African Solutions to African problems'? In J. Clifton, D. Díaz-Fuentes & D. Howarth (Eds.), *Regional Development Banks in the World Economy* (pp. 55-69). Oxford University Press.
- Liebe, M., & Howarth, D. (2020). The European Investment Bank as policy entrepreneur and the promotion of public-private partnerships. *New political economy*, 25(2), 195-212.
- López, P. J., & Rougier, M. (2021). Transformations, Ruptures, and Continuities in the Inter-American Development Bank's Policy from 1980 to the Present. In J. Clifton, D. Díaz-Fuentes & D. Howarth (Eds.), *Regional Development Banks in the World Economy* (pp. 32-54). Oxford University Press.
- Mazzucato, M. (2023). Governing the economics of the common good: from correcting market failures to shaping collective goals. *Journal of Economic Policy Reform*, 1-24. <https://doi.org/10.1080/17487870.2023.2280969>
- Mazzucato, M., & Mikheeva, O. (2020). *The EIB and the new EU missions framework: Opportunities and lessons from the EIB's advisory support to the circular economy* (UCL, IIPP Working Paper No. 2020-17). University College London, Institute for Innovation and Public Purpose.
- Mazzucato, M., & Penna, C. C. (2016). Beyond market failures: The market creating and shaping roles of state investment banks. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(4), 305-326.
- Ocampo, J. A. (2002). The role of regional institutions. In J. J. Teunissen (Ed.), *A regional approach to financial crisis prevention: lessons from Europe and initiatives in Asia, Latin America and Africa* (pp. 187-189). FONDAD.
- Ocampo, J. A. (Ed.) (2007). *Regional financial cooperation*. Rowman y Littlefield.
- Ocampo, J. A., & Ortega, V. (2022). The global development banks' architecture. *Review of Political Economy*, 34(2), 224-248.
- OCDE. (2010). *Perspectives on Global Development 2010. Shifting Wealth*. Paris.
- Piroska, D., & Schlett, B. (2022). *From transition bank to EU Neighborhood policy bank: EBRB's Commitment Change in Egypt* (FinGeo Working Paper No. 35#). Financial Geography.
- Rodrik, D. (2022). *An industrial policy for good jobs*. Hamilton Project, Brookings Institution.
- Roper, S. D. (2021). Considerations in the Initial Design of Regional Development Banks: A Comparison of the Inter-American Development Bank and the European Bank for Reconstruction and Development. In J. Clifton, D. Díaz-Fuentes & D. Howarth (Eds.), *Regional Development Banks in the World Economy* (pp. 223-242). Oxford University Press.
- Shield, S. (2021). The European Bank for Reconstruction and Development: Constructing the Periphery of the European Political Economy. In J. Clifton, D. Díaz-Fuentes & D. Howarth (Eds.), *Regional Development Banks in the World Economy* (pp. 168-193). Oxford University Press.
- Singh, M. (1970). *Regional Development Banks. International Conciliation No. 576 - January 1970*. Carnegie Endowment for International Peace.
- White, J. (1970). *Regional Development Banks. A study of institutional style*. Overseas Development Institute.
- White, J. (1972). *Regional Development Banks: The Asian, African and Inter-American Development Banks*. Praeger.
- Wieser, T., Alonso, J. A., Barbut, M., Berglöf, E., Dominik, J., Kleiterp, N., Kloppenburg, N., Passacantando, F., & Ulbaek, S. (2019). *Europe in the world: The future of the European financial architecture for development*. An independent report by the High-Level Group of Wise Persons on the European financial architecture for development. General Secretariat of the Council of the EU Economic and Financial Affairs.
- Wise Persons Group. (2010). *European Investment Bank's external mandate 2007-2013 mid-term review: Report and recommendations of the steering committee of "wise persons"*.
- Xu, J. (2021). The Asian Infrastructure Investment Bank: Its Birth, Mandates, and Infrastructure Financing. In J. Clifton, D. Díaz-Fuentes & D. Howarth (Eds.), *Regional Development Banks in the World Economy* (pp. 194-220). Oxford University Press.

Claudia García-García\*  
Sara Fernández\*  
Celia Torrecillas\*\*

## ECONOMIC DEVELOPMENT AND ECO-INNOVATION: AN ANALYSIS OF THE NON-LINEAR RELATIONSHIP IN THE EU-27

*Nowadays, eco-innovation is considered the engine for a green path. This paper analyses the relationship between the level of economic development and eco-innovations for the EU-27 countries in the period 2013-2022. Results show an S-shaped curve in the relationship between the two variables in the EU countries: a lower level of GDP per capita implies that eco-innovation growth is monotonically positive or exponential, however, a higher level of economic development shows eco-innovation stagnates.*

### **Desarrollo económico y ecoinnovación. Un análisis de la relación no lineal en la UE-27**

*Actualmente, la ecoinnovación es considerada como el motor para la transición verde. Este artículo analiza la relación entre el desarrollo económico y la ecoinnovación para la UE-27 en el periodo 2013-2022. Los resultados muestran una curva en forma de S en la relación entre ambas variables en estos países: un menor nivel de PIB per cápita implica que el crecimiento de la ecoinnovación es monótonicamente positivo o exponencial, sin embargo, un mayor nivel de desarrollo muestra que la ecoinnovación se estanca.*

**Keywords:** eco-innovation, GDP per capita, EU-27, non-linear relationship, S-shape.

**Palabras clave:** ecoinnovación, PIB per cápita, UE-27, relación no lineal, forma de S.

**JEL:** C13, Q55, Q56.

---

\* Department of Applied & Structural Economics & History, Faculty of Economics and Business. Complutense University of Madrid.

Mail: [clgarc13@ucm.es](mailto:clgarc13@ucm.es) and [sarafe21@ucm.es](mailto:sarafe21@ucm.es)

\*\* Department of Applied & Structural Economics & History, Faculty of Economics and Business and Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Complutense University of Madrid.

Mail: [celiatorrecillas@ucm.es](mailto:celiatorrecillas@ucm.es)

Final version: December 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.934.7735>

## 1. Introduction

The European Union (EU) recognizes that innovations play a crucial role in achieving its environmental objectives integrating it into the environmental action programmes and innovation policies to promote sustainable development.

The first time the environmental, innovation, and economic development aspects were brought together was in the Third Framework Programme for Research and Technological Development (1990-1994), which included a specific action on the environment and sustainable development (Council of the European Communities, 1990). Since then, several programmes analysing innovation and environmental objectives have been developed. In this sense, in 2011 the Eco-innovation Action Plan (European Commission, 2011) was created, and from this plan, eco-innovation has become a common approach in the following research and development framework programmes predicted until 2027 (Horizon 2020 and Horizon Europe). Therefore, eco-innovation is considered a key driver towards a greener and more sustainable economy (European Commission, 2011).

These EU's efforts have been aligned with the 2030 Agenda for Sustainable Development of the United Nations. Specifically, Sustainable Development Goal number 9 —SDG9— introduces the concept of eco-innovation as a way to modernize infrastructures and transform industries into sustainable ones, using resources more efficiently and promoting the adoption of clean and environmentally friendly technologies in industrial processes (SDG target 9.4). In addition, this SDG9 is coherent with the SDG13 of preserving the natural environment from the adverse effects of climate change (Szopik-Depczyńska *et al.*, 2018). Therefore, the concepts of eco-innovation and economic development seem to be linked nowadays in economic, political, and social spheres.

However, while the relationship between economic development and eco-innovation has been scarcely analysed by now (Costantini *et al.*, 2023; Zhu *et al.*, 2023),

there is a large body of literature that has studied the innovation-economic development binomial. Indeed, the relationship between general innovation and the level of development has been extensively analysed, beginning with exogenous (Solow, 1956) and endogenous growth models (Aghion & Howitt, 1992; Grossman & Helpman, 1991; Romer, 1990), continuing with studies of the causality (Çetin, 2013; Maradana *et al.*, 2017; Sadraoui *et al.*, 2014; Sinha, 2008) and also going through analyses that examine the shape of the relationship between economic development and innovation (Dutta *et al.*, 2022; Galindo Martín, 2008).

Based on the above, the motivation for this study is threefold. First, although there are many studies focusing on the relationship between Gross Domestic Product —GDP— per capita (in logarithms) and innovation, the shape of the curve has not been examined in depth. Second, the growing importance being given by the European Union to environmental goals and economic development makes it interesting to analyse these factors inside the EU group. Finally, joining the two previous motivations, it is of particular relevance to analyse the case of eco-innovation (a special type of innovation) and its relationship with GDP per capita within the EU, and specifically the shape of this connection.

Therefore, it is of interest to study this link when we add the green part of innovation, *i.e.*, when it is considered eco-innovation. In this regard, the main research objective of this paper would be to add some empirical evidence to the analysis of the relationship between economic development and eco-innovation, studying particularly the shape of this relationship.

To satisfy our objective, we test the relationship between economic development and eco-innovation in the EU-27, using the eco-innovation scoreboard developed by the European Commission and the level of GDP per capita of the countries in the period from 2013 to 2022. In this sense, we analyse the statistical relationship between the variables, finding a non-linear relationship between them: an S-shaped curve, which shows a positive or exponential relationship

between the GDP per capita and the eco-innovation level in low-income European countries;<sup>1</sup> while as the level of GDP per capita increases, the changes become smaller turning into a constant relationship.

Therefore, with this analysis, we contribute to the evidence of the shape of the curve by analysing the relationship between economic development and eco-innovation helping to draw some policy implications for the EU countries and also expanding them for other regions.

In this sense, it should be noted here that we focus on EU countries due to the data limitation for the measurement of eco-innovation in other economies. Similar results are expected to be obtained in other countries not included in the group of high income. These countries are likely, depending on their GDP per capita, to lie somewhere at the beginning of the S-shaped curve and once they reach a certain level of GDP per capita they are also likely to follow the path of the S-shaped curve. This would be an interesting future line of research.

Finally, the rest of the study is organized as follows: in the next section, we briefly collect the literature that supports the analysis; Section 3 describes in detail the data, methodology, and empirical results obtained in the study; and finally, Section 4 analyses the main conclusions.

## 2. Background

### Economic Development and Innovation

The link between innovation and development was extensively studied in the second half of the 20th century, focusing mainly on exogenous and endogenous growth models (Aghion & Howitt, 1992; Grossman & Helpman, 1991; Romer, 1990; Solow, 1956). Solow's (1956) growth model gave a central role to technology

as a determinant of economic growth, as it drives long-term economic growth by enabling productivity improvements and overcoming diminishing returns to physical capital. It was not until the 1990s that innovation was considered an endogenous variable (Aghion & Howitt, 1992; Grossman & Helpman, 1991; Romer, 1990). These models considered technology as a key driver of economic growth; and Research and Development—R&D—investment, human capital investment, government policies, and competition were the mechanisms through which technology was generated and diffused.

However, these same models indicated that economic development itself can also promote innovation. In this sense, Solow (1956) pointed out that economic growth can free up resources that can be allocated to innovation since long-term growth is influenced by an increase in total factor productivity that could allow for greater investment in R&D. In the same vein, Aghion and Howitt (1992) or Romer (1990) indicated that higher economic growth could increase investment in human capital and research, which in turn stimulates innovation. Therefore, a higher GDP is usually associated with a greater capacity to invest in R&D, infrastructures, and education, creating an environment favourable to the development of new technologies and knowledge. Thus, according to these models, innovation stimulates economic growth, and this, in turn, stimulates innovation, *i.e.*, there is a bidirectional relationship.

Based on the above, it is not surprising that studies have been carried out analysing the causality of the relationship between innovation and economic growth, empirically showing that economic development does, in fact, affect innovation (Çetin, 2013; Maradana *et al.*, 2017; Sadraoui *et al.*, 2014; Sinha, 2008). On the one hand, the studies by Çetin (2013) and Maradana *et al.* (2017) analyse such a link for European countries from the 1980s to the first decade of the 21st century. Both studies show that economic growth influences innovation depending on the country analysed. On the other hand, Sadraoui *et al.* (2014) chose a sample of

<sup>1</sup> We have divided the European Countries (EU) into Low Income EU and High Income EU. All the countries included here correspond to the classification of the World Bank of High Income Economies and Upper-middle Income Economies for the country of Bulgaria.

countries (32 countries) in the period 1970-2012 and concluded that economic growth has a relevant influence on R&D cooperation. Moreover, Sinha (2008) in his study of Japan and Korea, finds a bidirectional relationship between GDP growth and growth in the number of patents in the case of Japan. Therefore, empirical evidence also points out the influence of economic development on innovation, showing that the relationship is country-dependent.

### Economic Development and Eco-Innovation

The term eco-innovation began to be used and gained prominence in discussions on sustainable development from the 1990s onwards. From the pioneer's studies in the last years of the '90s and beginning of the '00s decade, the analyses of eco-innovations have been focused mainly on the micro level (James, 1997; Kemp & Arundel, 1998; Kemp & Pearson, 2007). Specifically, these authors focused on how firms carried out innovations to improve environmental and resource efficiency.

Following these initial studies, the subsequent analyses were focused on the drivers at the firm's level which affect the development of eco-innovations. Technological push, Market pull, and Regulatory push-pull factors were identified as the main drivers in different samples around the world (Cuerva *et al.*, 2014; De Marchi, 2012; Del Río *et al.*, 2017; Fernández *et al.*, 2021; Horbach, 2008; Horbach, *et al.*, 2012; Torrecillas *et al.*, 2023; Triguero *et al.*, 2013).

However, eco-innovation can also be studied at the macro level, as it was recognized in the different EU programmes —Horizon 2020, Horizon Europe, the European Green Deal, and the Next Generation funds—, which considered that eco-innovations play a key role in transforming the actual EU economy into a circular EU economy (Costantini *et al.*, 2023). In this sense, eco-innovation can be defined as the engine for achieving the ultimate goal of sustainable development, increasing the efficiency and responsible use of natural resources and energy (Colombo *et al.*, 2019).

Nevertheless, the analysis at the macro level has been scarce by now due in part to the limited availability of data for large periods. In fact, it was not until 2011 that the European Commission's Eco-innovation Action Plan was established (European Commission, 2011), which led to the publication of the Eco-innovation Scoreboard.<sup>2</sup> Since this year, several European reports and empirical evidence have been carried out at the macro level (Al-Ajlani *et al.*, 2021; Barsoumian *et al.*, 2011; Kemp *et al.*, 2013), although authors are calling for more studies introducing the macro aspect of the eco-innovation (Chen *et al.*, 2017).

Given the relevance of eco-innovation, it is not surprising that some of the studies at the country level have focused on analysing the relationship between indicators of the level of economic development —GDP per capita— and eco-innovations. Similar to the case of innovation, the linkage can be considered in both ways.

On the one hand, empirical evidence pointed out that eco-innovation positively affects economic growth and sustainable growth. This positive finding has been argued by Costantini *et al.* (2023) and Crespi *et al.* (2016). In addition, other authors have found a positive correlation between eco-innovation and GDP per capita (Pakulska, 2021) and more specific analyses have been carried out showing a similar relationship but for energy innovation (Ali *et al.*, 2020).

On the other hand, the empirical evidence has also noted that a higher level of economic development affects positively the level of eco-innovations (Andabaka *et al.*, 2019; Urbaniec, 2015). In fact, Andabaka *et al.* (2019) for a sample of European Countries and using the eco-innovation scoreboard indicator found this positive relationship. They indicated that economic development —GDP per capita— showed higher levels

---

<sup>2</sup> There are other approximations of Eco-Innovation used in the literature at the macro level as the Global Clean Tech Innovation Index (United Nations Industrial Development Organization —UNIDO—), which is elaborated from 2013 and incorporates more countries around the world. In addition, individual indicators have been also used as a proxy of Eco-Innovations as the environmental technology patents (OECD).

of eco-innovation, similar to what Pakulska (2021) noted. This argument has been also supported by Costantini *et al.* (2023). For their part, Urbaniec (2015) pointed out that eco-innovations were conditioned by its stimulus for the implementation, and at the same time, by the barriers which are country-dependent.

In this sense, considering that eco-innovation is a type of innovation, previous empirical evidence of growth models applied here, and therefore also its incentives and barriers: investment in R&D, education, institutions, and infrastructure, among others, as determinant factors for the development of eco-innovations.

In fact, the literature on eco-innovations considers that there are three main barriers to its development: financial, educational, and institutional barriers (Kemp *et al.*, 2013).

On the one hand, the financial barrier implies that countries should have sufficient funds —internal or external R&D expenditures— for its development (De Marchi, 2012; Jo *et al.*, 2015). In this sense, meeting such conditions is easier in countries with higher income per capita. Therefore, the previous argument —resource scarcity— justifies that countries with a higher level of development show a higher volume of eco-innovations, while countries with a lower level of development show a lower volume of eco-innovations.

In addition, the role of education has also been pointed out. The introduction of eco-innovations requires particular skills of workers, which are more difficult to observe in countries with lower levels of development (Arranz *et al.*, 2019). It means that a higher level of education will be aligned with a higher volume of eco-innovations.

Finally, the development of eco-innovation is also linked to the quality of the institutions. In this sense, some environmental regulations pull the development of eco-innovations. In addition, the level of economic development of the countries affects the implementation of environmental regulations (Andabaka *et al.*, 2019). In this vein, the higher quality at the institutional level is associated with a higher volume of eco-innovations.

Therefore, this previous evidence justifies the analysis of the influence of the level of economic development on eco-innovation due to the fact that countries with lower levels of development usually have lower financial resources, education levels, and poorer institutional systems.

Furthermore, previous characteristics make the relationship between economic development and eco-innovations country-dependent (Costantini *et al.*, 2023). In this sense, Hajdukiewicz and Pera (2023) postulated that there are differences between the groups of leading eco-innovators, catching-up eco-innovators, and EU average countries. Moreover, Jo *et al.* (2015) found also differences in the relationship between the level of development and eco-innovation for 49 countries in Asia and Europe.

Finally, it should be noted that most of the studies that analyse the level of economic development and eco-innovations have been focused on linear analysis, calling for some analysis considering non-linear approximations (Zhu *et al.*, 2023).

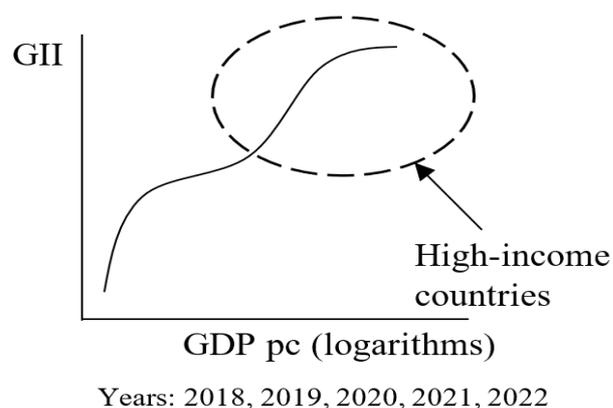
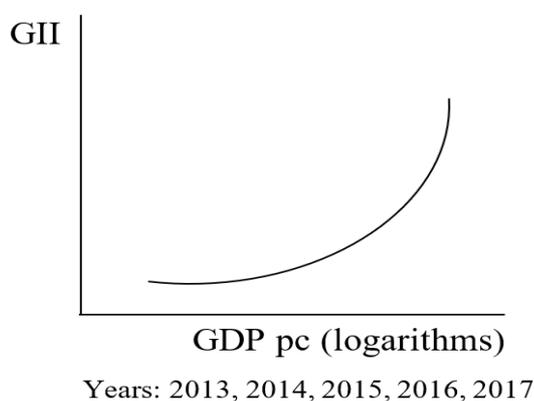
In this regard, previous efforts have been made in this direction considering traditional innovations (Dutta *et al.*, 2022; Galindo Martín, 2008). In fact, the Global Innovation Index (GII)<sup>3</sup> reports include a graph analysing the shape of Economic Development and Innovation (Dutta, 2012). Focusing on these graphs between 2013 and 2022 (corresponding to the period analysed in this paper); it could be observed a positive relationship between economic development and innovation, although the shape of this link varies depending on the year analysed (see Figure 1). While from 2013 to 2017 the relationship has an exponential shape, in the remaining years the shape is cubic showing a logarithmic trend for countries with higher levels of GDP per capita.

To conclude, it is interesting to study the shape of the relationship between economic development and

<sup>3</sup> The GII variable is a proxy that allows the evaluation of the level of innovation in countries around the world.

FIGURE 1

THE SHAPE OF THE RELATIONSHIP BETWEEN GII AND GDP PER CAPITA



SOURCE: Own elaboration based on GII reports.

eco-innovations, considering their variation in the different years. This is particularly the focus of this study.

### 3. Data analysis

The main objective of this research is to observe the relationship between eco-innovation and economic development in the context of the European Union. To fulfil this goal, we use data from the EU-27 countries from 2013 to 2022. Specifically, we focus on two main variables.

On the one hand, the main explanatory variable is the GDP per capita, obtained from the World Bank (PPP, constant 2017 international USD).<sup>4</sup>

On the other hand, the variable referring to eco-innovation is the dependent variable and is measured through the Eco-innovation index. This indicator has been developed by the European Commission and it measures

the environmental innovation performance of EU countries. It is the result of the analysis of different indicators grouped into five main dimensions: eco-innovation inputs, eco-innovation outputs, eco-innovation activities, resource efficiency outcomes, and socio-economic outcomes.<sup>5</sup> The data included in each of these dimensions to calculate the index are relevant indicators, published by public organisations such as Eurostat or the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). The value of the eco-innovation index is calculated as an index number for each country and year, considering the EU value for 2013 as the base value.<sup>6</sup>

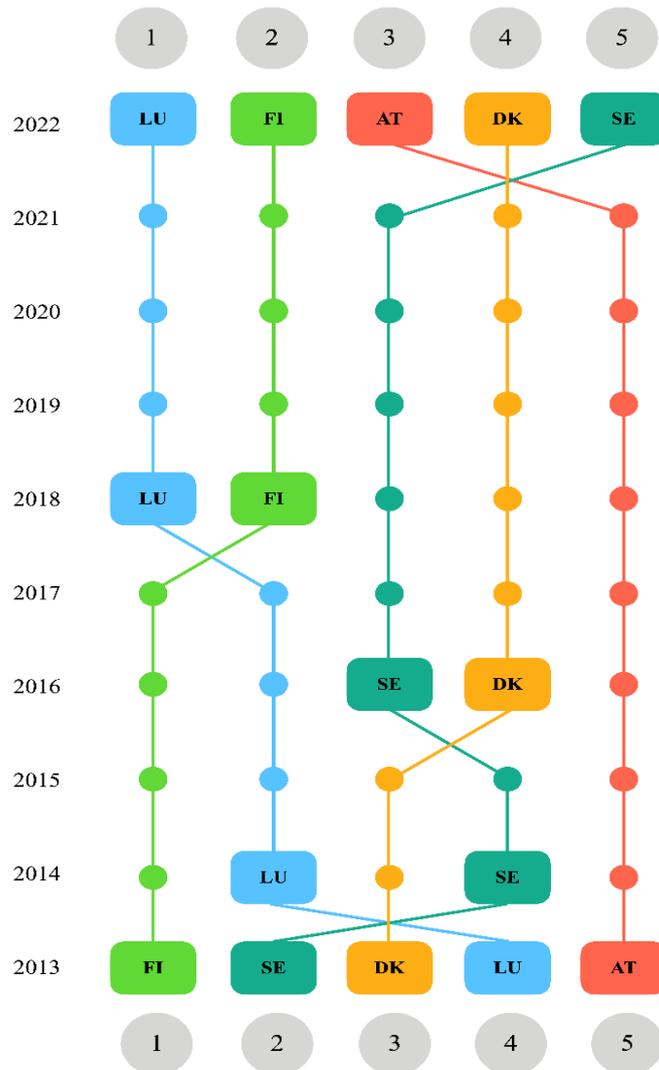
Descriptive statistics by country and year for these two variables can be found in Tables A2 and A3 in the Appendix. Table A2 shows that countries in the EU have

<sup>4</sup> World Bank database – World Development Indicators (access October 2023). GDP is used in its logarithmic form to normalize the observed data and avoid the potential appearance of outliers in the sample, as e.g. Dutta (2012).

<sup>5</sup> For more information about the eco-innovation indicator see the eco-innovation scoreboard [https://green-business.ec.europa.eu/eco-innovation\\_en](https://green-business.ec.europa.eu/eco-innovation_en) (access October 2023).

<sup>6</sup> More information on the methodology of the index calculation is available at <https://circabc.europa.eu/ui/group/96ccdecd-11b4-4a35-a046-30e01459ea9e/library/ddb0a147-f2fc-4555-849a-215c95ba592d/details> (access December 2023).

FIGURE 2  
TOP-5 ECO-INNOVATION LEADERS



NOTE: Country abbreviations are specified in Table A1 of the Appendix.  
SOURCE: Own elaboration.

different levels of GDP per capita, and also it displays a positive trend in the period analysed. The same conclusion is obtained for the eco-innovation index (Table A3), showing an increasing tendency in the period analysed, and different levels depending on the country.

Regarding the eco-innovation levels, it is interesting to observe the values by country or, in other words, which are the top EU countries in terms of eco-innovation. Figure 2 shows the evolution of the top-5 countries in the period 2013-2022. The evolution of Finland and

TABLE 1

## RANKING OF THE ECO-INNOVATION INDEX AND VALUES OF THE GDP PER CAPITA. YEAR 2022

Country	Eco-innovation index	GDP per capita	Country	Eco-innovation index	GDP per capita
Bulgaria	57.73	26823.02	Netherlands	118.78	58584.62
Poland	67.37	36798.19	Italy	129.39	43788.24
Malta	79.76	48239.62	France	130.65	46019.66
Hungary	81.15	35254.50	Germany	141.18	53560.09
Romania	84.59	32738.19	Sweden	160.95	54818.40
Croatia	88.81	34025.45	Denmark	167.49	59704.23
Slovakia	94.41	33172.22	Austria	173.86	56280.51
Cyprus	94.65	43620.12	Finland	178.01	49586.41
Belgium	99.78	53155.91	Luxembourg	179.02	115541.77
Greece	101.59	31516.64			
Lithuania	103.75	39592.80			
Latvia	105.37	32733.47			
Portugal	105.69	35746.39			
Ireland	110.39	113870.78			
Czechia	110.98	41666.51			
Estonia	115.52	37826.01			
Slovenia	115.86	42175.20			
Spain	116.43	39834.08			

NOTES: (a) Eco-innovation scoreboard classification: Eco-innovation Catching-up (grey), Eco-innovation leaders (green) and Eco-innovation performer (yellow); (b) Values of the GDP per capita lower than the mean of the sample are coloured in red. The value of the average is equal to 48024,93 international USD (constant 2017, PPP); (c) We compare just 2022 because it is the last year available and due to the variation of the indicators during the years.

**SOURCE: Own elaboration.**

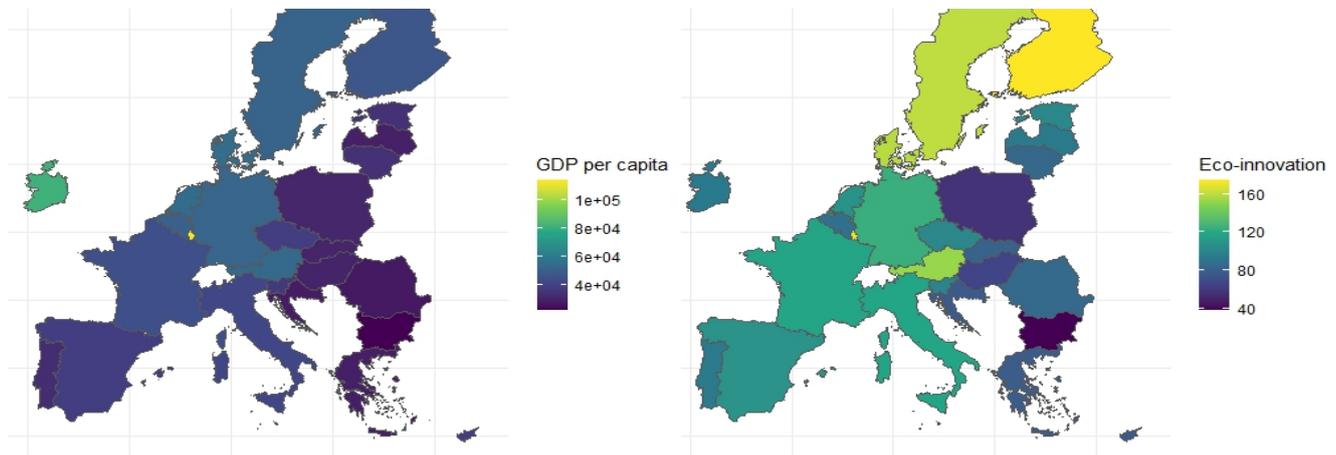
Luxembourg is particularly noteworthy, as they have been the two leading countries during the period. In the case of Finland, in 2013 it began as the leading eco-innovator, until 2018, when the two countries overtook each other. Luxembourg, for its part, began

the period in fourth place, and from then on, its performance improved, becoming the leader of the ranking from 2018 onwards.

Based on the above, an in-depth descriptive analysis of the relationship between both variables could reveal

FIGURE 3

## EU-27 COUNTRIES: GDP PER CAPITA AND ECO-INNOVATION INDEX. DATA AVERAGE BETWEEN 2013 AND 2022



SOURCE: Own elaboration.

some interesting results. To do that, we analyse comparatively our two variables although a ranking and using maps.

On the one hand, Table 1 shows the ranking of the Eco-innovation index according to the GDP per capita for 2022. We use for the comparison the last year available, *i.e.* 2022.

Table 1 shows three groups of countries, eco-innovation leaders (green), eco-innovation performers (yellow) and catching-up countries (grey).<sup>7</sup> This table displays that the average performers and the catching-up countries are the groups in which most countries have a GDP per capita lower than the mean of the whole sample, with some exceptions. The exceptions could be divided into two main groups: the first type of exception refers to those countries that, having a GDP per capita higher than the average, present lower values of the eco-innovation index.

<sup>7</sup> The eco-innovation scoreboard divides the EU countries into these three groups: the Eco-innovation leaders, average Eco-innovation performers, and the Eco-innovation catching-up.

In this first group, we have Malta, Belgium and Ireland. The other group regards those countries that, having a GDP per capita lower than the average in 2022, present higher values of the eco-innovation index (Italy and France).

This could imply a positive relationship between the level of GDP per capita and the level of eco-innovation, although, due to the appearance of some countries that do not correspond to the particular group expected (the exceptions), we could advance that this relationship is country-dependent, it will depend on the year analysis and on the shape of the relationship.

On the other hand, the relationship could also be analysed from a specific country's perspective and on average, to overcome the possible year-dependent trends. Figure 3 shows the map of the EU-27 members. On the left side of the figure, the countries are coloured by the level of GDP per capita, while on the right side of the figure, the countries show the level of the eco-innovation index.

The first map (left side) shows that the level of GDP per capita in the countries is quite homogeneous,

**TABLE 2**  
**TYPE OF RELATIONSHIP DEPENDING ON THE POSSIBLE RESULTS OBTAINED FROM MODEL [1]**

Type of relationship	$\widehat{\beta}_1$	$\widehat{\beta}_2$	$\widehat{\beta}_3$
NO RELATIONSHIP	Zero or non-statistically significant different from zero	Zero or non-statistically significant different from zero	Zero or non-statistically significant different from zero
MONOTONIC	+ sign	/	Zero or non-statistically significant different from zero
	- sign	\	Zero or non-statistically significant different from zero
CUADRATIC	+ sign	- sign	$\cap$
	- sign	+ sign	$\cup$
CUBIC	+ sign	- sign	+ sign
	- sign	+ sign	- sign

NOTE: /, \,  $\cap$ ,  $\cup$ , N, S mean the possibilities of the shape of the curve in which the estimation can result, i.e. the form of the shape.  
SOURCE: Own elaboration.

with Luxembourg and Ireland standing out as the economies with the highest GDP per capita.<sup>8</sup> This is not the case by level of eco-innovation (right side). Here, we can see that the distribution of countries is more heterogeneous. Despite these differences, we could predict a positive relationship between the two maps. Eastern European countries, which have the lowest GDP per capita values, also have the lowest Eco-innovation indexes; Southern European which have better GDP per capita and eco-innovation index values than Eastern European countries (they have lighter colours on both maps); and finally, with respect to Central and Northern European countries, both GDP per capita and the Eco-innovation index have the highest values.

Finally, we test the relationship between the variables using econometric techniques according to the following model —Equation [1]—, where  $EI$  refers to the Eco-innovation index,  $G$  is the GDP per capita, and  $i$  represents the country,  $t$  represents the year,  $\alpha$  represents the unobserved individual effects, and  $\varepsilon$  is the error term.

$$EI_{it} = \beta_0 + \beta_1 \cdot G_{it} + \beta_2 \cdot G_{it}^2 + \beta_3 \cdot G_{it}^3 + \alpha_i + \varepsilon_{it}, \quad [1]$$

This model allows us to test the complexity of the relationship by analysing the possibilities of the shape, including variable  $G$  in its logarithmic, quadratic, and cubic form.<sup>9</sup>

Table 2 shows the possibilities of the relationship based on the results obtained, following the works by Cansino *et al.* (2019) and Özokcu and Özdemir (2017).

<sup>8</sup> Given that Luxembourg and Ireland are countries with high GDP per capita because of the existence of Multinational Enterprises we will replicate the analysis, without the consideration of these two countries.

<sup>9</sup> Due to the differences in the GDP per capita within the EU, variable  $G$  will be used in logarithms.

**TABLE 3**  
**RESULTS OF THE ESTIMATION OF MODEL [1]. RANDOM EFFECTS**

	Estimate	s.d.	p-value	
<i>Intercept</i>	39.142.507	12.440.556	0.001653	*
G	-11.112.411	3.479.831	0.001406	*
G <sup>2</sup>	1.046.363	323.963	0.001238	*
G <sup>3</sup>	-32.592	10.038	0.001167	*
R <sup>2</sup>	0.4687			
Adjusted R <sup>2</sup>	0.4627			
$\chi^2$	234.655		<2.22e-16	*

NOTE: \* means the parameter is statistically significant different from zero at 99 % confidence level; s.d. means standard deviation.  
SOURCE: Own elaboration.

Based on Table 2 and paying attention to the results obtained after the estimation of model [1]<sup>10 11</sup>, shown in Table 3, an S-shape could be confirmed. The relationship between GDP per capita and the eco-innovation index is cubic as the corresponding estimated parameter,  $\hat{\beta}_3$ , is negative,  $\hat{\beta}_2$  positive, and  $\hat{\beta}_1$  negative. All the estimations are statistically significant individually, and the model, globally, is also significantly different from zero, which means that our model is well-determined as a whole.

<sup>10</sup> The F Test for individual and/or time effects gives a p-value lower than 2.2e-16, which means the null hypothesis (pooling model) is rejected; the Lagrange FF Multiplier Test for panel models (Breusch-Pagan test) gives a p-value also lower than 2.2e-16, and again the null hypotheses (pooling model) is also rejected; finally, the Hausman Test for panel models gives a p-value equal to 0.6791, which means the null hypotheses (random effects) is not rejected, and the alternative one (fixed effects) is.

<sup>11</sup> The reason for using panel methods is that they take advantage of the variability of the data by estimating and exploiting the information about the variability of the explanatory variables included in the model. If the variables do not have steep temporary variability, but they do have cross-variability, then the use of panel data provides extra capacity to estimate the model. Considering the corresponding tests, the random effects method is the one that best suits our data.

Additionally, we are explaining a relevant percentage of the variability of the data, with an adjusted R<sup>2</sup> of 46.27 %.

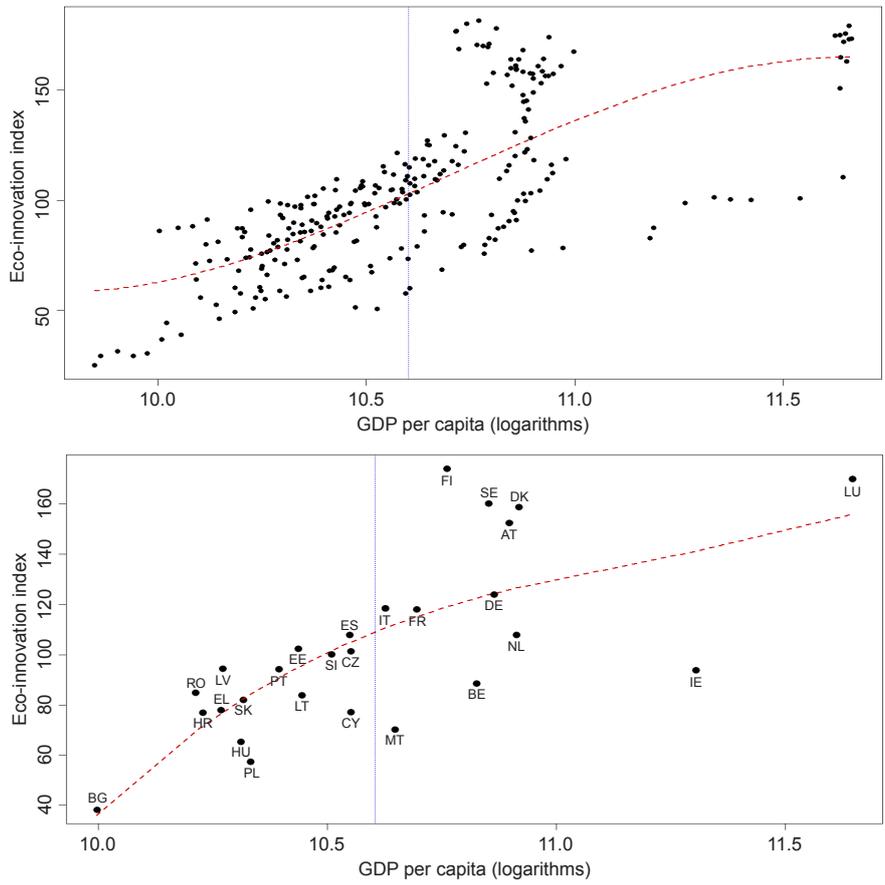
This relationship can be checked also by observing Figure 4. This figure graphically represents the data used for the analysis, together with the result for the estimation curve. On the left side of Figure 4, all the data used (countries and years) have been included, while on the right side, the average of the whole period for each country has been incorporated. Additionally, the value of the sample GDP per capita average has been included in each case. This value is useful because it provides the point from which it could be observed as the shape of the curve changes.

The results in the previous Figure 4 (left side) show a positive relationship between eco-innovation and economic development in the first steps of the curve. In addition, it can be observed that the shape of the relationship changes as the GDP per capita of the countries increases.

In addition, in Figure 4 (right side), paying attention to this splitting, we observe that among the 12 countries

FIGURE 4

RELATIONSHIP BETWEEN *EI* AND *G*. COMPLETE DATASET AND DATA AVERAGE BETWEEN 2013 AND 2022 BY COUNTRY



NOTES: (a) Left side: the red dashed line represents the random effects estimation of model [1]; (b) Right side: the red dashed line represents the ordinary least squares estimation of model  $EI_i = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot G_i + \alpha_2 \cdot G_i^2 + \alpha_3 \cdot G_i^3 + u_i$ ; (c) The blue dashed line in both graphics represents the mean GDP per capita (logarithms) for the whole dataset. (d) Country abbreviations are specified in Table A1 of the Appendix.

SOURCE: Own elaboration.

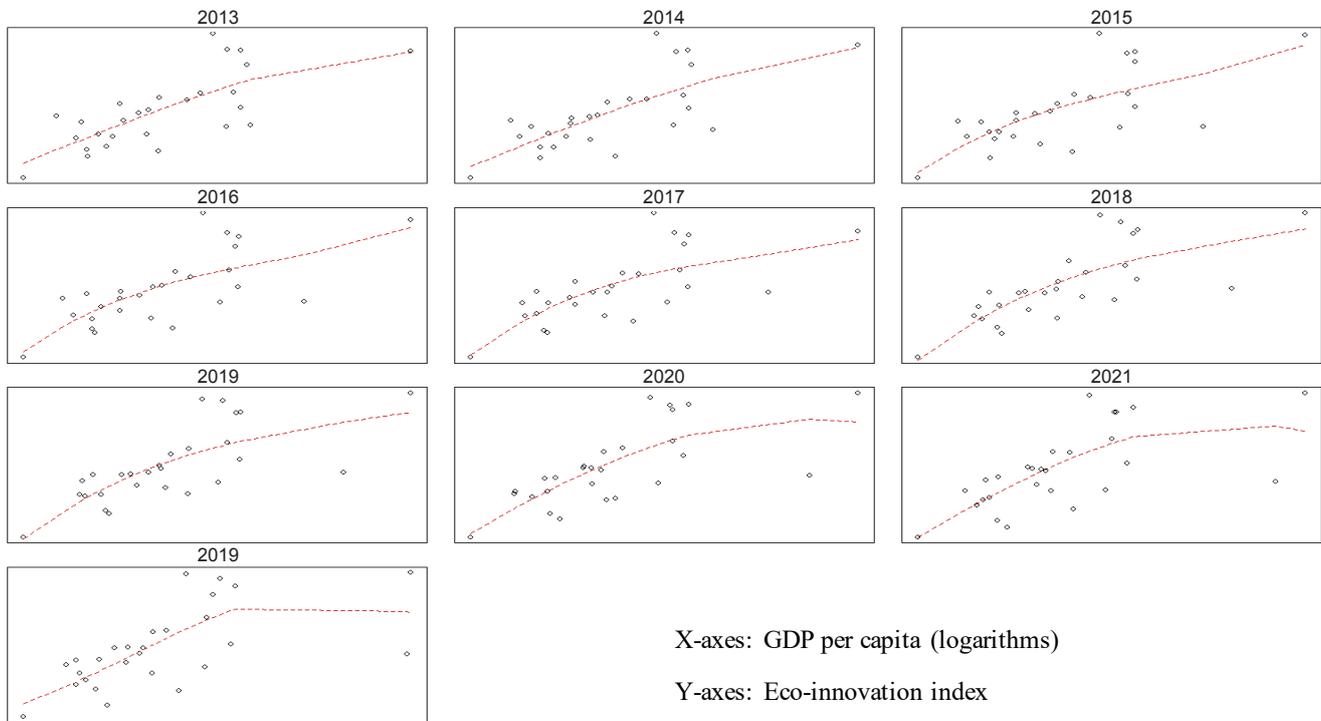
situated over the average income, 75% of them (9 countries) are considered leader countries regarding the 2022 eco-innovation ranking presented in Table 1. The other three countries —Belgium, Ireland and Malta—, are the countries that we had identified as exceptions in the analysis of Table 1.

Finally, if we analyse the countries by GDP per capita (above and below the average), we can observe that the

value of the average effectively divides the sample into two differentiated parts, demonstrating once again the changing shape of the relationship between economic development and eco-innovation (positive or exponential and, after that, logarithmic).

By year, the situation also supports the previous relationship. Figure 5 shows that the first years analysed have a (mostly) linear positive trend, while as the years

FIGURE 5  
RELATIONSHIP BETWEEN *EI* AND *G*. BY YEAR



NOTE: The red dashed line for each year represents the ordinary least squares estimation of model:  $EI_t = \delta_0 + \delta_1 \cdot G_t + \delta_2 \cdot G_t^2 + \delta_3 \cdot G_t^3 + v_t$   
SOURCE: Own elaboration.

go by, the EU-27 countries start to draw a line that more closely resembles a logarithmic function. This means that when countries have lower income levels (corresponding to the early years), the line has a positive slope, while as countries grow (over the years), the trend starts to reach a point of stagnation and the curve becomes more like a logarithmic function.

Previous results of Figures 4 and 5 show that the relationship between eco-innovation and development could be interpreted as country-dependent and time-dependent. These figures show an exponential relationship between eco-innovation and development in the first part of the shape, *i.e.* with lower levels of GDP per capita, which is similar to that found by

Andabaka *et al.* (2019), Pakulska (2021) and Urbaniec (2015). In addition, it can be observed that the shape of the relationship changes according to the increase in the GDP per capita of the countries, indicating that the shape (now logarithmic) of the link is time and country-dependent in line with Costantini *et al.* (2023) or Jo *et al.* (2015).

In this sense, our results indicate that for lower-income countries in the EU the curve tends to be linearly positive (or exponential), while for countries with higher GDP per capita, the curve acquires a logarithmic shape. This conclusion is coherent with the findings shown in Figure 1 for the GII. Several arguments will justify these results.

On the one hand, the first part of the curve (positive or exponential) is in consonance with classical growth models (Romer, 1990; Solow, 1956) which indicate that as economies grow, resources are freed up for investments in human capital, R&D or infrastructures that favour innovations and, thus, will also favour eco-innovations. It would be also in line with the eco-innovation literature, which considers that a higher level of GDP per capita affects positively the level of eco-innovation (Andabaka *et al.*, 2019; Arranz *et al.*, 2019; De Marchi, 2012; Jo *et al.*, 2015; Kemp *et al.*, 2013).

On the other hand, the logarithmic shape implies that at any level of eco-innovation (*i.e.*, when countries are innovation-friendly and eco-innovation is a consolidated strategy), changes in economic development are not a relevant factor that affects the eco-innovation level. This implies that there will be other factors that will increase the eco-innovation levels, but not necessarily economic development. We could include in this group of factors: new technologies that facilitate the green transition or improvements in efficiency.

To sum up, a cubic relationship of an S-shape between the eco-innovation index and GDP per capita has been obtained in the period 2013-2022 for the EU-27 countries. These results are in line with what has been observed for general innovation (using the GII) in the world (Dutta *et al.*, 2022).

#### 4. Conclusions

Nowadays, eco-innovation and economic progress are intricately intertwined. The European Union (EU) understands that the integration of innovation into its environmental action programmes is essential for promoting sustainable development. In this sense, eco-innovation is viewed as a pivotal force driving the transition to a more environmentally friendly and economically sustainable society.

Given the relevance of this link, throughout this paper, the relationship between the level of economic development (measured by the GDP per capita), and the level of eco-innovation (measured by the eco-innovation

index) in the European Union from 2013 to 2022 has been discussed.

This research analyses the relationship considering the EU countries included also in the 2030 Agenda, due to the limitation of data for the measurement of eco-innovation in other economies. However, similar results regarding the shape of the relationship could be expected in other countries not included in the group of high-income economies according to Dutta *et al.* (2022).

We contribute with this paper to the analysis of the shape of this relationship, our results finding a cubic relationship between both variables (S-shaped form). The S-shape implies that at a certain GDP per capita threshold, countries start to prioritise eco-innovation as an important factor in their economic development strategy. Once this shift takes place, significant investments in eco-innovation occur in the early stages, as evidenced by a consistently positive or exponential relationship between GDP per capita and eco-innovation levels. As countries reach a certain level of eco-innovation, usually associated with an increase in the GDP per capita, the positive and exponential relationship starts to diminish.

This evidence is in line with the findings of general innovation studies, which found that the relationship is country and time-dependent (Dutta *et al.*, 2022; Çetin, 2013; Maradana *et al.*, 2017; Sadraoui *et al.*, 2014; Sinha, 2008). In addition, this finding adds evidence to the literature on eco-innovation for EU countries. The monotonic or exponential positive trend found in EU countries with GDPs per capita lower than the average is in connection with works such as Arranz *et al.* (2019), De Marchi (2012) or Jo *et al.* (2015), in which high-income levels are considered one of the reasons for justifying higher eco-innovation levels. However, the surprise here is the cubic curve described by the countries over the average in terms of GDP per capita, which demonstrates that the relationship is not always monotonically positive glimpsing a new stage in the process and therefore calling new policies for avoiding and overcoming the stagnation phase. In this sense, this logarithmic form

shows that, in the case of the higher income countries, for any given level of eco-innovation, GDP per capita is not an influential factor of eco-innovation levels, and therefore, other factors, such as new technologies or efficiencies, would be the drivers for increasing its levels.

In summary, these observations emphasize the dynamic relationship between GDP per capita, eco-innovation, and countries' stages of development, shedding light on the evolution of eco-innovation in different economic contexts and showing several policy implications. Policies at the EU level that promote eco-innovations should vary according to the level of economic development of the countries (depending on which part of the S-curve they are in). Firstly, it is necessary to encourage substantial investments in eco-innovation during the initial stages of prioritizing it, leveraging the positive and exponential relationship between GDP per capita and eco-innovation levels. Secondly, policy packages are needed to ensure that countries with higher levels of economic development do not slumber in achieving more eco-innovations, as they are key to meeting the SDGs. In addition, it is also key to address technological constraints that could impede further progress in eco-innovation. This could involve supporting research and development efforts aimed at breaking down barriers to eco-innovation.

To conclude, this paper has some limitations. It is important to note that the cubic relationship found has been only studied in a unidirectional way. In addition, we only have introduced one explanatory variable (although in different forms), which may introduce omitted variables problems. In this sense, as possible lines of future research, the bidirectional relationship could be considered, as well as including more variables, such as education and institutions that could have relevance. In addition, this analysis could be applied to other samples of countries not included in the group of high-income economies. Finally, we propose as future research, the desegregation of the relationship analysed in the years 2020 and 2021, years involved in the coronavirus pandemic.

## Bibliographic references

- Aghion, P., & Howitt, P. (1992). A Model of Growth through Creative Destruction. *Econometrica*, 60(2), 323-351.
- Al-Ajlani, H., Cvijanović, V., Es-Sadki, N., & Müller, V. (2021). *EU Eco-Innovation Index 2021. Policy brief*. Working paper.
- Ali, M., Raza, S. A., & Khamis, B. (2020). Environmental degradation, economic growth, and energy innovation: evidence from European countries. *Environmental Science and Pollution Research*, 27, 28306-28315. <https://doi.org/10.1007/s11356-020-09142-z>
- Andabaka, A., Basarac Sertić, M., & Harc, M. (2019). Eco-innovation and economic growth in the European Union. *Zagreb International Review of Economics & Business*, 22(2), 43-54. <https://doi.org/10.2478/zireb-2019-0019>
- Arranz, N., Arroyabe, M. F., Molina-García, A., & Fernández de Arroyabe, J. C. (2019). Incentives and inhibiting factors of eco-innovation in the Spanish firms. *Journal of Cleaner Production*, 220, 167-176. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.02.126>
- Barsoumian, S., Severin, A., & van der Spek, T. (2011). *Eco-innovation and national cluster policies in Europe. A Qualitative Review*. Europe INNOVA, European Cluster Observatory. [https://greenovate-europe.eu/wp-content/uploads/2020/06/ECO\\_Greenovate-Europe-cluster-policies-2011.pdf](https://greenovate-europe.eu/wp-content/uploads/2020/06/ECO_Greenovate-Europe-cluster-policies-2011.pdf)
- Cansino, J. M., Román-Collado, R., & Molina, J. C. (2019). Quality of Institutions, Technological Progress, and Pollution Havens in Latin America. An Analysis of the Environmental Kuznets Curve Hypothesis. *Sustainability*, 11(13). <https://doi.org/10.3390/su11133708>
- Çetin, M. (2013). The hypothesis of innovation-based economic growth: a causal relationship. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 11, 1-16. <https://dergipark.org.tr/en/pub/ulikidince/issue/21616/232190>
- Chen, J., Cheng, J., & Dai, S. (2017). Regional eco-innovation in China: An analysis of eco-innovation levels and influencing factors. *Journal of Cleaner Production*, 153, 1-14. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.03.141>
- Colombo, L. A., Pansera, M., & Owen, R. (2019). The discourse of eco-innovation in the European Union: An analysis of the Eco-Innovation Action Plan and Horizon 2020. *Journal of Cleaner Production*, 214, 653-665. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.12.150>
- Costantini, V., Delgado, F. J., & Presno, M.<sup>a</sup> J. (2023). Environmental innovations in the EU: A club convergence analysis of the eco-innovation index and driving factors of the clusters. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 46. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2023.100698>
- Council of the European Communities. (1990). Council Decision of 23 April 1990 concerning the framework programme

- of Community activities in the field of research and technological development (1990 to 1994). *Official Journal of the European Communities*, L 117/28-43, May 8th. 90/221/ Euratom, EEC. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990D0221>
- Crespi, F., Mazzanti, M., & Managi, S. (2016). Green growth, eco-innovation and sustainable transitions. *Environmental Economics and Policy Studies*, 18, 137-141. <https://doi.org/10.1007/s10018-016-0141-x>
- Cuerva, M.<sup>a</sup> C., Triguero-Cano, A., & Córcoles, D. (2014). Drivers of green and non-green innovation: empirical evidence in Low-Tech SMEs. *Journal of Cleaner Production*, 68, 104-113. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2013.10.049>
- De Marchi, V. (2012). Environmental innovation and R&D cooperation: Empirical evidence from Spanish manufacturing firms. *Research Policy*, 41(3), 614-623. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.10.002>
- Del Río, P., Romero-Jordán, D., & Peñasco, C. (2017). Analysing Firm-Specific and Type-Specific Determinants of Eco-Innovation. *Technological and Economic Development of Economy*, 23(2), 270-295. <https://doi.org/10.3846/20294913.2015.1072749>
- Dutta, S. (2012). *The Global Innovation Index 2012. Stronger Innovation Linkages for Global Growth*. INSEAD and WIPO. ISBN: 978-2-9522210-2-3.
- Dutta, S., Lanvin, B., Rivera León, L., & Wunsch-Vincent, S. (2022). *Global Innovation Index 2022. What is the future of innovation-driven growth?* WIPO. ISBN: 978-92-805-3433-7.
- European Commission. (2011). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Innovation for a Sustainable Future – The Eco-innovation Action Plan (Eco-AP)*. COM(2011) 899 final, December 15th. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0899:FIN:EN:PDF>
- Fernández, S., Torrecillas, C., & Labra, R. E. (2021). Drivers of eco-innovation in developing countries: the case of Chilean firms. *Technological Forecasting and Social Change*, 170. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.120902>
- Galindo Martín, M. Á. (2008). La innovación y el crecimiento económico. Una perspectiva histórica. *Economía Industrial*, 368, 17-25. <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/368/17.pdf>
- Grossman, G. M., & Helpman, E. (1991). *Innovation and growth in the global economy*. MIT Press, ISBN: 0-262-57097-1.
- Hajdukiewicz, A., & Pera, B. (2023). Eco-innovation in the European Union: Challenges for catching-up economies. *Entrepreneurial Business & Economics Review*, 11(1), 145-164. <https://doi.org/10.15678/EBER.2023.110108>
- Horbach, J. (2008). Determinants of environmental innovation — New evidence from German panel data sources. *Research Policy*, 37(1), 163-173. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.08.006>
- Horbach, J., Rammer, C., & Rennings, K. (2012). Determinants of eco-innovations by type of environmental impact — The role of regulatory push/pull, technology push and market pull. *Ecological Economics*, 78, 112-122. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.04.005>
- James, P. (1997). The sustainability cycle: a new tool for product development and design. *The Journal of Sustainable Product Design*, 2, 52-57. <https://cfsd.org.uk/journal/archive/97jspd2.pdf>
- Jo, J. H., Roh, T. W., Kim, S., Youn, Y. C., Park, M. S., Han, K. J., & Jang, E. K. (2015). Eco-Innovation for Sustainability: Evidence from 49 Countries in Asia and Europe. *Sustainability*, 7(12), 16820-16835. <https://doi.org/10.3390/su71215849>
- Kemp, R., & Arundel, A. (1998). *Survey Indicators for Environmental Innovation*. IDEA Project, PL951005. <https://nifu.braze.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/226478/Idea8.pdf?sequence=1>
- Kemp, R., Diaz Lopez, F. J., & Bleischwitz, R. (2013). *Report on Green Growth and Eco-innovation*. Deliverable 2.2 of the FP7 Project “EMInn – Environmental Macro-Indicators of Innovation”. Maastricht University, Netherlands Organisation for Applied Scientific Research TNO and Wuppertal Institute for Climate, Energy and the Environment, Maastricht, Delft and Wuppertal, 92p.
- Kemp, R., & Pearson, P. (2007). *Final report MEI project about measuring eco-innovation*. MEI Project, 044513. <https://www.oecd.org/env/consumption-innovation/43960830.pdf>
- Maradana, R. P., Pradhan, R. P., Dash, S., Gaurav, K., Jayakumar, M., & Chatterjee, D. (2017). Does innovation promote economic growth? Evidence from European countries. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 6(1), 1-23. <https://doi.org/10.1186/s13731-016-0061-9>
- Özokcu, S., & Özdemir, Ö. (2017). Economic growth, energy, and environmental Kuznets curve. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 72, 639-647. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2017.01.059>
- Pakulska, J. (2021). The eco-innovation versus economic development on the EU example. *European Research Studies Journal*, 24(1), 999-1008. <https://www.um.edu.mt/library/oar/handle/123456789/81023>
- Romer, P. M. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98(5), S71-S102. Part 2: The Problem of Development: A Conference of the Institute for the Study of Free Enterprise Systems. <https://www.jstor.org/stable/2937632>
- Sadraoui, T., Ali, T. B., & Deguachi, B. (2014). Economic Growth and International R&D Cooperation: A Panel Granger Causality

- Analysis. *International Journal of Econometrics and Financial Management*, 2(1), 7-21. <http://pubs.sciepub.com/ijefm/2/1/2/>
- Sinha, D. (2008). Patents, Innovations and Economic Growth in Japan and South Korea: Evidence from Individual Country and Panel Data. *Applied Econometrics and International Development*, 8(1), 181-188. <https://ssrn.com/abstract=1308261>
- Solow, R. M. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65-94. <https://doi.org/10.2307/1884513>
- Szopik-Depczyńska, K., Kędzierska-Szczepaniak, A., Szczepaniak, K., Cheba, K., Gajda, W., & Ioppolo, G. (2018). Innovation in sustainable development: an investigation of the EU context using 2030 agenda indicators. *Land Use Policy*, 79, 251-262. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.08.004>
- Torrecillas, C., Fernández, S., & García-García, C. (2023). Drivers to increase eco-efficiencies in Uruguay, Peru, and Panama. *Energy Policy*, 183. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2023.113832>
- Triguero, A., Moreno-Mondéjar, L., & Davia, M.<sup>a</sup> A. (2013). Drivers of different types of eco-innovation in European SMEs. *Ecological Economics*, 92, 25-33. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2013.04.009>
- Urbaniec, M. (2015). Towards sustainable development through eco-innovations: Drivers and barriers in Poland. *Journal of Scientific Papers. Economics & Sociology*, 8(4), 179-190. <https://doi.org/10.14254/2071-789X.2015/8-4/13>
- Zhu, P., Ahmed, Z., Pata, U. K., Khan, S., & Abbas, S. (2023). Analyzing economic growth, eco-innovation, and ecological quality nexus in E-7 countries: accounting for non-linear impacts of urbanization by using a new measure of ecological quality. *Environmental Science and Pollution Research*, 30, 94242-94254. <https://doi.org/10.1007/s11356-023-29017-3>

APPENDIX - ADDITIONAL TABLES

TABLE A1  
ABBREVIATIONS OF THE COUNTRY NAMES

Abbreviation	Country
AT	Austria
BE	Belgium
BG	Bulgaria
HR	Croatia
CY	Cyprus
CZ	Czechia
DK	Denmark
EE	Estonia
FI	Finland
FR	France
DE	Germany
EL	Greece
HU	Hungary
IE	Ireland
IT	Italy
LV	Latvia
LT	Lithuania
LU	Luxembourg
MT	Malta
NL	Netherlands
PL	Poland
PT	Portugal
RO	Romania
SK	Slovakia
SI	Slovenia
ES	Spain
SE	Sweden

SOURCE: Own elaboration.

**TABLE A2**  
**STATISTICAL INFORMATION ON GDP PER CAPITA (LOGARITHMS)**

	In(GDP per capita)	Mean	Median	Maximum	Minimum	Standard deviation	Max - Min
By country	Austria	10.90	10.89	10.94	10.86	0.02	0.08
	Belgium	10.83	10.82	10.88	10.78	0.03	0.10
	Bulgaria	9.99	9.99	10.20	9.85	0.10	0.35
	Croatia	10.22	10.21	10.43	10.09	0.11	0.34
	Cyprus	10.55	10.57	10.68	10.41	0.09	0.27
	Czechia	10.55	10.56	10.64	10.42	0.07	0.21
	Denmark	10.92	10.92	11.00	10.85	0.04	0.15
	Estonia	10.43	10.45	10.56	10.29	0.09	0.27
	Finland	10.76	10.77	10.81	10.71	0.03	0.10
	France	10.70	10.70	10.74	10.65	0.03	0.09
	Germany	10.86	10.87	10.89	10.82	0.02	0.08
	Greece	10.27	10.26	10.36	10.21	0.04	0.15
	Hungary	10.31	10.32	10.47	10.14	0.10	0.33
	Ireland	11.28	11.30	11.64	10.90	0.22	0.75
	Italy	10.63	10.63	10.69	10.57	0.03	0.11
	Latvia	10.27	10.29	10.40	10.12	0.09	0.28
	Lithuania	10.44	10.45	10.59	10.26	0.11	0.33
	Luxembourg	11.65	11.65	11.66	11.62	0.01	0.04
	Malta	10.64	10.65	10.78	10.47	0.09	0.31
	Netherlands	10.91	10.91	10.98	10.85	0.04	0.13
	Poland	10.33	10.34	10.51	10.15	0.12	0.37
	Portugal	10.39	10.39	10.48	10.31	0.06	0.17
	Romania	10.20	10.23	10.40	10.00	0.13	0.39
	Slovakia	10.31	10.33	10.41	10.19	0.07	0.22
	Slovenia	10.51	10.51	10.65	10.38	0.08	0.27
	Spain	10.55	10.55	10.62	10.47	0.05	0.14
	Sweden	10.85	10.85	10.91	10.79	0.04	0.12

TABLE A2 (Continued)

STATISTICAL INFORMATION ON GDP PER CAPITA (LOGARITHMS)

	ln(GDP per capita)	Mean	Median	Maximum	Minimum	Standard deviation	Max - Min
By year	2013	10.50	10.54	10.88	9.85	0.33	1.03
	2014	10.50	10.56	10.88	9.86	0.32	1.01
	2015	10.53	10.59	10.88	9.90	0.31	0.97
	2016	10.55	10.60	10.90	9.94	0.30	0.96
	2017	10.59	10.64	10.92	9.97	0.29	0.95
	2018	10.61	10.66	10.94	10.01	0.28	0.93
	2019	10.64	10.69	10.95	10.05	0.27	0.89
	2020	10.59	10.62	10.92	10.02	0.27	0.90
	2021	10.65	10.68	10.97	10.10	0.25	0.87
	2022	10.69	10.71	11.00	10.20	0.23	0.80

SOURCE: Own elaboration.

**TABLE A3**  
**STATISTICAL INFORMATION OF THE ECO-INNOVATION INDEX**

	Eco-innovation index	Mean	Median	Maximum	Minimum	Standard deviation	Max - Min
By country	Austria	152.43	151.01	173.86	137.27	9.63	36.59
	Belgium	88.57	89.29	99.78	75.91	6.53	23.87
	Bulgaria	38.04	34.30	57.73	25.18	10.75	32.55
	Croatia	76.84	74.83	88.81	64.16	7.11	24.65
	Cyprus	77.16	73.66	94.65	65.39	10.07	29.26
	Czechia	101.58	101.81	110.98	92.61	5.86	18.37
	Denmark	158.95	158.36	167.49	151.84	4.20	15.65
	Estonia	102.43	98.72	115.52	89.93	7.59	25.59
	Finland	174.23	173.75	181.55	168.67	4.59	12.88
	France	118.07	116.91	130.65	109.07	6.95	21.58
	Germany	124.06	122.51	141.18	109.83	9.48	31.35
	Greece	77.84	74.86	101.59	55.94	14.15	45.65
	Hungary	65.31	64.38	81.15	52.64	8.30	28.51
	Ireland	93.82	99.58	110.39	77.28	10.77	33.11
	Italy	118.55	118.84	129.39	102.55	7.76	26.84
	Latvia	94.40	97.45	105.37	80.06	8.16	25.31
	Lithuania	83.89	83.61	103.75	66.24	11.53	37.51
	Luxembourg	170.10	173.19	179.02	150.74	7.94	28.28
	Malta	69.99	73.67	93.54	50.77	13.66	42.77
	Netherlands	108.06	107.00	118.78	95.10	7.74	23.68
	Poland	57.04	57.80	67.37	46.45	6.29	20.92
	Portugal	94.38	95.01	105.69	82.18	7.47	23.51
	Romania	84.89	85.38	91.36	77.61	3.91	13.75
	Slovakia	82.15	83.76	94.41	68.13	7.26	26.28
	Slovenia	100.11	97.66	115.86	89.74	8.08	26.12
	Spain	107.81	106.43	116.43	104.47	3.72	11.96
	Sweden	160.35	160.45	168.19	152.99	4.09	15.20

TABLE A3 (Continued)

STATISTICAL INFORMATION OF THE ECO-INNOVATION INDEX

	Eco-innovation index	Mean	Median	Maximum	Minimum	Standard deviation	Max - Min
By year	2013	99.21	95.60	168.67	25.18	41.72	143.49
	2014	102.48	91.70	176.61	29.42	43.18	147.19
	2015	104.11	97.22	176.70	31.65	43.00	145.05
	2016	105.61	100.78	180.02	29.52	42.55	150.50
	2017	108.12	104.18	181.55	30.60	43.05	150.95
	2018	107.16	99.59	169.91	36.94	40.00	132.97
	2019	110.32	101.15	169.41	39.13	38.96	130.28
	2020	113.03	105.83	170.55	44.41	39.41	126.14
	2021	116.48	110.76	170.89	55.85	35.15	115.04
	2022	121.75	113.25	178.01	57.73	38.22	120.28

SOURCE: Own elaboration.

Rafael Domínguez Martín\*

## LOS DILEMAS DEL EXTRACTIVISMO PARA LA TRANSICIÓN AL DESARROLLO

*El objetivo del artículo es discutir los viejos y nuevos dilemas del extractivismo para la transición al desarrollo (dentro de la transición energética y hacia la electromovilidad) de aquellos países ricos en recursos naturales y/o dependientes de productos básicos que siguen bloqueados en la trampa de ingreso medio. Para ello, se revisan las principales teorías heterodoxas del desarrollo desde una perspectiva de economía política neodesarrollista. La conclusión es que las dificultades para realizar esa «transición dentro de la transición», aunque no resultan insalvables, serán mucho mayores en un futuro próximo de lo que fueron en el pasado.*

### **Extractivism's dilemmas for the transition to development**

*The aim of the article is to discuss the old and new dilemmas of extractivism for the transition to development (within the energy transition and towards electromobility) of those resource-rich and/or commodity-dependent countries that remain locked in the middle-income trap. To this end, the main heterodox development theories are reviewed from a neo-developmental political economy perspective. The conclusion is that the difficulties of making this «transition within the transition», while not insurmountable, will be much greater in the near future than they were in the past.*

**Palabras clave:** *extractivismo verde, cambio estructural, nacionalismo de los recursos, Estado desarrollista, neodesarrollismo, transición energética.*

**Keywords:** *green extractivism, structural change, resource nationalism, developmental state, neo-developmentalism, energy transition.*

**JEL:** O20, O25, Q32, Q34.

---

\* Departamento de Economía, Universidad de Cantabria.

Contacto: [domingur@unican.es](mailto:domingur@unican.es)

Versión de octubre de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.934.7736>

## 1. Introducción

El objetivo del artículo es discutir los viejos y nuevos dilemas del extractivismo para la transición al desarrollo de aquellos países ricos en recursos naturales y/o dependientes de productos básicos que siguen bloqueados en la trampa del ingreso medio, con el desafío de una transición energética y hacia la electromovilidad controlada desde los países desarrollados, que podría reproducir las lógicas centro-periferia, merced a la aplicación de políticas arancelarias progresivas que incentivan la exportación de minerales sin procesar<sup>1</sup>.

Aunque el ensayo tiene pretensiones generalizadoras para todo ese conjunto de países que están en «la transición dentro de la transición», se toma como foco principal las economías de América Latina. La hipótesis de trabajo es que sí se pueden usar las rentas extractivas para dejar atrás la especialización primaria, diversificar la estructura productiva y sofisticar la cesta exportadora, partiendo del establecimiento de ciertas reformas institucionales opuestas a las que recomienda el enfoque del desarrollo derivado de la economía neoinstitucional.

El marco teórico se fundamenta en la integración de varias corrientes heterodoxas para reivindicar, a contracorriente del sesgo neoliberal de la tesis de la maldición de los recursos, el nacionalismo de los recursos con fuerte protagonismo del Estado desarrollista, emprendedor y ambiental. En coherencia, se considera que la esencia del desarrollo es el cambio estructural productivo (para el aumento de la productividad del trabajo compatible con la protección ambiental) y distributivo (para la reducción de la desigualdad que impacta positivamente en el aumento de la productividad), como

requisito del crecimiento económico sostenido, sin perder de vista que la transición al desarrollo es también un proceso de cambio institucional sujeto a conflictos sociales de orden interno y de geopolítica internacional. Por tanto, el trabajo cuestiona el consenso posdesarrollista de los otros desarrollos alternativos y las alternativas al desarrollo (en torno a las que se agrupan los principales críticos del extractivismo bajo el marco del decrecimiento), que —en su hostilidad al Estado compartida con el neoliberalismo— es inoperante para entender las relaciones de poder en la transición al desarrollo. Este punto es crucial para abordar los desafíos de política pública en sociedades que, desde hace más de seis décadas, aspiran a un trabajo decente para acabar con la informalidad, a tener servicios públicos de calidad y a alcanzar la protección de los derechos económicos y sociales de las personas (y cada vez más los derechos de la naturaleza), mientras las grandes mayorías postergadas esperan del Estado —con el refuerzo de la cooperación internacional— la reducción de las desigualdades verticales y horizontales y la eliminación de los privilegios extremos que bloquean la movilidad social.

El artículo se estructura como sigue. En el apartado 2 se operacionalizan y actualizan los principales conceptos. En el apartado 3 se analizan las propuestas teóricas que defienden la posibilidad de salir del extractivismo a partir del uso de rentas de los recursos naturales. En el apartado 4 se discute la cuestión de los actores y constelaciones de intereses para superar los bloqueos del extractivismo en los países de ingreso medio, implementando una estrategia de cambio estructural incluyente, sostenible y resiliente con protagonismo del Estado desarrollista de nuevo tipo. El artículo se cierra con las principales conclusiones.

## 2. Operacionalización y actualización conceptual

La transición verde constituye un cambio de paradigma tecnológico sin precedentes en la historia. Es la primera vez que una transformación de esas

<sup>1</sup> Los países incluidos en el análisis se agrupan en *i*) exportadores de hidrocarburos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Surinam o Venezuela), que, aunque cuentan con importantes reservas de minerales críticos, podrían verse afectados por la caída de la demanda de energía fósil a partir de 2030; y *ii*) exportadores de minerales (Chile, Cuba, Jamaica o Perú) y de productos básicos (Argentina, Brasil o Paraguay), la mayor parte de los cuales también tienen buenas dotaciones de diversos minerales críticos necesarios para la transición energética y, por tanto, podrían verse más beneficiados (Fosu y Gafa, 2023).

características es programada internacionalmente para llevarse a cabo en apenas una generación a nivel global (Tagliapietra *et al.*, 2023). También es la primera vez que el liderazgo del proceso corresponde a una economía todavía en desarrollo, China (Thurbon *et al.*, 2023)<sup>2</sup>. Y, finalmente, el Estado va a ser el actor central para pilotar la transición (Dixon-Declève *et al.*, 2022). En este contexto, los países que han optado por el extractivismo como estrategia de desarrollo temporal se enfrentan al nuevo dilema de cómo realizar el cambio estructural sin reproducir esas lógicas con el extractivismo verde de las materias primas críticas. Ello recomienda actualizar los conceptos de extractivismo y de transición al desarrollo para su posterior operacionalización en aquellos países ricos en recursos naturales no renovables y/o dependientes de los productos básicos que siguen bloqueados en la trampa del ingreso medio.

El extractivismo es un término acuñado por el pensamiento crítico latinoamericano para significar simultáneamente un modo de apropiación de los recursos naturales, una estrategia de desarrollo dependiente y un estilo insostenible de desarrollo, al que recientemente se le está buscando otorgar el estatus de categoría global para el análisis de la acumulación por desposesión (Chagnon *et al.*, 2022). Además, con el previsible desplazamiento de la demanda internacional desde los recursos fósiles a los minerales críticos para cumplir con el objetivo acordado internacionalmente de limitar el calentamiento global<sup>3</sup>, el extractivismo se ha convertido en «la cara oscura de la sostenibilidad» (Warnecke-Berger *et al.*, 2022) de una nueva fase de «acumulación por

descarbonización» (Fornillo, 2023, p. 39) o «por desfosilización» (Bringel y Svampa, 2023, p. 56) del capitalismo global.

Esto remite al concepto de extractivismo verde basado en las materias primas críticas, mediante el cual se busca compatibilizar la extracción y valorización de estos recursos minerales con el desarrollo sostenible y la descarbonización (Voskoboynik y Andreucci, 2022). Algunos autores consideran que el extractivismo verde y las exportaciones de hidrógeno verde reproducirán la lógica colonial del neoextractivismo (el extractivismo fósil de los hidrocarburos practicado por gobiernos progresistas latinoamericanos), con su volatilidad cíclica de precios, sus nuevas fronteras extractivas para la modernización ecológica y sus zonas de sacrificio del capitalismo racializado en los territorios de pueblos indígenas/ancestrales, su dependencia tecnológica y financiera de la inversión extranjera directa y, en definitiva, su mal desarrollo (Dietz, 2023; Fornillo, 2023; Bringel y Svampa, 2023; Félix y Melón, 2023; Bringel *et al.*, 2023), canalizado por «un ajuste socioecológico» de «descarbonización por desposesión» que busca salvar las instituciones capitalistas, no el planeta (Andreucci *et al.*, 2023, p. 2)<sup>4</sup>. Para otros, en cambio, el extractivismo verde es una ventana de oportunidad (la del nuevo auge de las materias primas críticas) que hay que aprovechar para hacer el cambio estructural incluyente, sostenible y resiliente que permita escapar de la trampa del ingreso medio a los países ricos en recursos naturales del Sur Global (Elsenhans, 2022; Palma y Pincus, 2022; Moreno-Brid *et al.*, 2022; Burchardt, 2023; CEPAL, 2023a).

La «transición dentro de la transición» precisa recuperar el carácter conflictivo y de cambio institucional del

<sup>2</sup> En la capacidad de generación eléctrica por medio de energías renovables, China, con 1.160.796 megavatios, acumuló en 2022 el 33 % del total mundial, frente a los 569.689 megavatios de la UE (17 %) y los 353.676 (10 %) de EE UU; y, aunque la UE lidera la proporción de energía eléctrica que aportan las renovables (80,9 %), China con el 45,3 % superó ampliamente el 29,5 % de EE UU (IRENA, 2023). Por otro lado, en 2021, China produjo el 54 % de los coches eléctricos a nivel mundial, Europa (los 27 de la UE, Reino Unido, Turquía, y otros 14 de la región) el 27 %, y los países del T-MEC el 10 % (IEA, 2023, p. 452).

<sup>3</sup> El objetivo del Acuerdo de París se puede poner en duda a partir de las políticas realmente aplicadas (Gosh *et al.*, 2022; Thielges, 2023), los datos de consumo reciente y sus proyecciones futuras (Olier, 2023) o los resultados de la última COP28 (Polychroniou, 2023).

<sup>4</sup> La última variación de este argumento es que el neodesarrollismo consolida el poder económico y político de las élites rentistas que han saboteado históricamente todos los intentos por transformar la estructura productiva. Se trataría de «un laberinto sin salida» o, mejor, de un laberinto del que solo se podrá salir por medio del *deus ex machina* del posdesarrollismo, aunque de dicha estrategia se dice únicamente —como es recurrente en este tipo de literatura— que tiene «un largo camino por delante» (Travela, 2023, p. 5).

desarrollo económico procedente de las tradiciones de economía política marxista e institucionalista (Storm, 2015). El desarrollo económico es una «transformación de vasto alcance en la estructura económica, social y política, de la sociedad, en la organización dominante de la producción, de la distribución y del consumo» (Baran, 1962)<sup>5</sup>. Estos cambios estructurales, que determinan el aumento del producto per cápita o por trabajador, se tienen que producir «no solo en la economía sino también en las instituciones sociales y las creencias» y son considerados «requisitos sin los cuales» el desarrollo «sería imposible» (Kuznets, 1971, p. 348).

Esta visión está recogida en el documento *Ten Thesis of New Developmentalism*, elaborado por un grupo de economistas poskeynesianos y estructuralistas que, en 2010, convergieron en el diseño de una estrategia de desarrollo para los países de ingreso medio. El neodesarrollismo considera que el desarrollo es un proceso de transformación productiva y distributiva impulsado por el cambio tecnológico para incrementar la productividad y el valor añadido per cápita a fin de mejorar los salarios reales y los niveles de vida de la población. Para ello, el Estado desarrollista debe desplegar políticas industriales a partir de una estrategia que active la conexión dinámica entre redistribución y crecimiento, que incluye el empoderamiento del trabajo (salario mínimo), programas de transferencias sociales, e impuestos progresivos, ya que los mayores cuellos de botella del crecimiento se encuentran en el lado de la demanda (The Document, 2011).

Desde el manifiesto de 2010, el concepto de Estado desarrollista se ha actualizado para adaptarse al contexto institucional del *compressed development*, una compresión institucional del espacio de políticas que responde a cambios en la matriz tecnológica y organizativa

basada en la digitalización y las cadenas globales de valor (GVC, por sus siglas en inglés), y también a los desafíos de la transición energética y hacia la electromovilidad, que en ambos casos controlan los países desarrollados y China. Así, Whitaker *et al.* (2020, p. 17) hablan del «Estado desarrollista adaptativo» para responder a la presión temporal de fenómenos como la desindustrialización y financierización prematuras, pero también a la presión social del envejecimiento prematuro o de la lucha contra el cambio climático en países en desarrollo. Por su parte, Kastelli *et al.* (2023) proponen ampliar la noción de Estado desarrollista y emprendedor (*à la* Mazzucato, 2013) al Estado medioambiental a fin de alinear las nuevas políticas industriales con la Agenda 2030 en favor de un desarrollo incluyente, sostenible y resiliente, a modo de bien público, tal y como se avanza desde la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI); esta ampliación de los objetivos implica el involucramiento de todos los grupos de interés, ya que ahora el Estado desarrollista necesita superar «multitud de contradicciones y controversias» (Kastelli *et al.*, 2023, p. 3). En la misma línea, Thurbon *et al.* (2023, p. 50) hablan de un «ambientalismo desarrollista» de las élites políticas dirigentes de China (con el concepto de civilización ecológica) y Corea del Sur (con el de crecimiento verde), que buscan unir el objetivo de sostenibilidad —definido por la neutralidad de emisiones de las actividades industriales mediante energías renovables y economía circular—, a los de productividad y competitividad en la carrera por la legitimación interna y por el liderazgo tecnológico en la geopolítica global y regional.

En la transición energética, que también es geopolítica, el nacionalismo de los recursos ha vuelto para quedarse (Ostrowski, 2023). Este concepto se refiere a «los gobiernos que toman medidas para afirmar el control soberano sobre los recursos naturales de su nación, en competencia con las corporaciones multinacionales cuyo capital y tecnología se necesitan para extraer esos minerales» (Rutland, 2022, p. 123). La cualificación del nacionalismo de los recursos como

<sup>5</sup> «El desarrollo económico ha sido propulsado siempre por clases y grupos interesados en un nuevo orden económico y social, y siempre ha sido enfrentado y obstruido por aquellos interesados en la preservación del *statu quo* arraigado y del que se derivan innumerables beneficios y hábitos de pensamiento del tejido social existente, costumbres prevalecientes e instituciones» (Baran, 1962, p. 110).

desarrollista, formulada inicialmente por Wilson (2015) y fundamentada en los últimos análisis que desmontan la hipótesis de la maldición de los recursos<sup>6</sup>, describe en la actualidad la pretensión del Estado emprendedor y ambiental (los nuevos atributos del Estado desarrollista) de maximizar y centralizar las rentas de los recursos naturales del extractivismo verde, para ganar espacio fiscal y de políticas a favor de un cambio estructural incluyente y sostenible, dentro de una transición energética que debería ser más justa y equilibrada a nivel internacional (Dietz, 2023; Andreucci *et al.*, 2023; Thrasher, 2023; CEPAL, 2023a).

Finalmente, la trampa de ingreso medio describe el bloqueo al desarrollo por la incapacidad de una economía para pasar de la fase de imitación (donde el crecimiento se produce por acumulación de recursos naturales y trabajo poco cualificado), a la fase de innovación (donde se crece por el aumento de la productividad a partir de manufacturas y servicios intensivos en conocimiento), lo que se refleja en la falta de convergencia en productividad e ingresos con la frontera tecnológica (Palma y Pincus, 2022). Frente a la narrativa neoclásica de las desaceleraciones del crecimiento (que solo se pueden sortear con más de lo mismo: liberalización comercial y financiera, respeto de los derechos de propiedad de los inversores y cumplimiento de las reglas de la propiedad intelectual, combinado con un amplio esfuerzo en I+D+i), «la economía política de la trampa del ingreso medio» (Kang y Paus, 2020, p. 652) se centra en varios elementos institucionales de orden interno y externo que el enfoque neoinstitucional del desarrollo deja de lado con su nacionalismo metodológico (al considerar las instituciones internacionales como parámetros fijos) y su monotema de los derechos de propiedad.

En el plano interno, las condiciones de fragmentación social por la elevada informalidad y desigualdad

prevalecientes en los países de ingreso medio entorpecen la creación de las *upgrading coalitions*, aquellas que impulsan, mediante la coordinación público-privada, «la producción de bienes y servicios con mayor valor añadido, los enlaces domésticos y el crecimiento sostenido de la productividad» (Doner y Schneider, 2016, pp. 609, 611; ver también Flechtner y Panther, 2016). En definitiva, la desigualdad, que es producto de la heterogeneidad estructural derivada de la inserción internacional (Martins, 2023; Ocampo y Titelman, 2023), se relaciona negativamente con la eficacia de las políticas públicas para disciplinar al sector privado, en aras de la transformación productiva y la diversificación exportadora (Amsden, 1992; Hu *et al.*, 2023).

En el frente externo, tres factores se combinan desde la década de 1990 para bloquear a los países latinoamericanos seleccionados en la trampa del ingreso medio. El primero es el estrechamiento del espacio de políticas (para las políticas industriales del Estado desarrollista) que tienen los regímenes internacionales de comercio e inversión gobernados por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y que operan especialmente en los tratados de libre comercio (TLC) o los acuerdos de comercio preferencial (PTA, por sus siglas en inglés) al dictado de los países desarrollados (Thrasher, 2021; Naseemullah, 2022a; Thurbon *et al.*, 2023). El segundo es la organización jerárquica de las GVC por parte de multinacionales que, en solitario o en oligopolio, frenan el *upgrading* tecnológico de los países de ingreso medio en su avance desde la semiperiferia hacia el centro (Naseemullah, 2022a; Anastasi, 2023) y, de paso, ciegan la vía del «desarrollo dependiente» del pasado, cuando la «triple alianza» entre multinacionales, capital doméstico y Estado permitió el *upgrading* institucional de los países de Asia del Este pero también de las grandes economías de América Latina (Naseemullah, 2022b, p. 2227). Finalmente, el milagro del modelo de desarrollo liderado por el Estado en China (Paus, 2020) —un país que ya actúa como centro (Pérez Caldentey y Vernengo, 2023) a punto de graduarse en desarrollo gracias al disciplinamiento de la inversión extranjera

<sup>6</sup> Brückner *et al.* (2023) muestran, para el período 1970-2020, que los países con rentas más altas de los recursos naturales tienen niveles de PIB per cápita significativamente más altos, con independencia de la calidad de sus instituciones; además, la propiedad estatal de los recursos naturales tiene un efecto positivo y significativo sobre el PIB per cápita de los países.

directa por medio de las *joint ventures* con transferencia tecnológica (Anastasi, 2023)—, supone una dura competencia para los países de ingreso medio, ya que, pese al giro neomercantilista de los países desarrollados de los últimos años, China tenía todavía el 16,1 % de la cuota exportadora mundial en 2022 con presencia masiva en productos de bajo, medio y alto contenido tecnológico<sup>7</sup>.

Por último, la trampa del ingreso medio se puede medir en términos relativos (por la distancia con el país-frontera tecnológica) o absolutos (por referencia al número de años para alcanzar un nivel de ingreso per cápita preestablecido) (Alonso y Ocampo, 2020). Hu *et al.* (2023) delimitan la trampa del ingreso medio a partir del criterio relativo (un intervalo de ingreso per cápita entre el 5 % y el 45 % respecto del de EE UU) y absoluto (50 años dentro de la categoría), con 54 de 61 países bloqueados desde 1960<sup>8</sup>. Si se utiliza la clasificación del Banco Mundial de países por ingreso basada en el método Atlas, la prevalencia de la trampa del ingreso medio se puede evaluar teniendo en cuenta que de los 103 países que en 1992 estaban dentro de la categoría de ingreso medio, 71 (el 69 %) seguían dentro del grupo en 2022-23, 30 años después, una cifra que está en torno al rango de los 28 años calculado para la media de los países que habiéndose incorporado al grupo de ingreso medio-bajo después de 1950 se graduaron en desarrollo (Felipe *et al.*, 2014, p. 14)<sup>9</sup>.

Las economías en desarrollo donde el extractivismo se ha convertido en la principal estrategia de desarrollo

temporal y que se enfrentan a «la transición dentro de la transición» se pueden incluir en dos grupos solapados entre sí. El primero es el de los países en desarrollo cuyos recursos naturales no renovables comprenden al menos el 20 % del total de sus exportaciones o que generan rentas equivalentes al menos del 20 % de los ingresos públicos (Battaile y Mishra, 2015), como es el caso de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Jamaica, Perú, Surinam y Venezuela. El segundo grupo está formado por los países en desarrollo dependientes de productos básicos, aquellos en que el valor de las exportaciones de productos primarios excede el 60 % del valor total de las exportaciones de mercancías, que incluye, además de los anteriores, a Argentina, Brasil y Cuba para América Latina y el Caribe (UNCTAD, 2023).

### 3. Viejos y nuevos dilemas del extractivismo

La trampa del ingreso medio está significativamente asociada con la dependencia de los productos básicos (Bianchi *et al.*, 2020)<sup>10</sup>, aunque también puede afectar a los países que se dedican al ensamblaje de productos manufacturados a partir de mano de obra barata (Palma y Pincus, 2022; Ocampo y Titelman, 2023). De las 105 economías que la UNCTAD (2023, pp. 40-43) recoge en sus estadísticas como de ingreso medio, 69 (el 66 %) pertenecen al grupo de países ricos en recursos naturales y 59 (el 56 %) al de países dependientes de productos básicos. Pues bien, de la primera agrupación, 50 países (el 72 %) se han mantenido en el grupo de ingreso medio entre 1992 y 2022-23; de la segunda agrupación, 46 (el 78 %)<sup>11</sup>. Sin embargo, ni el extractivismo ni la trampa del ingreso medio son un destino ineludible, como demuestran los ocho países

<sup>7</sup> Ver ITC, Trade Map. <https://www.trademap.org/Index.aspx>

<sup>8</sup> Los siete que lograron graduarse en desarrollo fueron tres de los cuatro Tigres Asiáticos, y cuatro países que se incorporaron a la Unión Europea.

<sup>9</sup> Los datos de 1992 excluyen las provincias francesas de ultramar y otros pequeños territorios (World Bank, 1994, pp. 251-252). Los datos de 2022-23 incluyen a Venezuela (que está sin clasificar) suponiendo que sigue en el grupo de ingreso medio, del cual se descolgó Corea del Norte para descender hacia el ingreso bajo. De los otros 31 países que se graduaron en desarrollo, 13 corresponden a la UE, cuatro tienen un estatus de asociados a EE UU, seis son pequeñas islas o territorios dedicados a servicios turísticos o financieros y ocho son países ricos en recursos naturales. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

<sup>10</sup> Esta asociación opera a través de variables intermedias como la falta de estabilidad institucional para el caso latinoamericano (Alonso, 2020).

<sup>11</sup> Adicionalmente, de las 35 economías donde una sola línea de productos básicos supera el 60 % de las exportaciones de mercancías, 21 son países de ingreso medio (el resto son 10 países de ingreso bajo y cuatro de ingreso alto); y de los 21, 15 forman parte del grupo que lleva más de 30 años en la categoría de ingreso medio (UNCTAD, 2023, pp. 33-34).

ricos en recursos naturales que lograron graduarse en desarrollo en las últimas tres décadas<sup>12</sup>.

La posibilidad de salir del extractivismo perpetuador de la trampa del ingreso medio, usando las rentas derivadas de la explotación de los recursos para diversificar la estructura productiva y exportadora, se fundamenta en los dos dilemas seminales de la economía del desarrollo: el dilema institucional de los actores y sus intereses (Baran, 1952) y el dilema de las estrategias y las políticas de desarrollo (Singer, 1950). Baran (1952) analizó el atraso como un cóctel de baja productividad, estructuras monopólicas de mercado, y desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza en «sociedades basadas en el privilegio» (Baran, 1952, p. 69), donde la única oportunidad de inversión es «la expansión de las materias primas exportables» (p. 74). Pero, como su extracción o producción económica demanda una escala que excedía las capacidades del empresariado autóctono, se requiere inversión extranjera directa, con el resultado de que el excedente es transferido en su mayor parte hacia los países industriales. En suma, el dilema remite a la imposibilidad de desplegar un «programa desarrollista» de industrialización dirigida por el Estado, debido a la «esencial incompatibilidad [...] con las instituciones políticas y sociales prevalecientes en la mayoría de los países subdesarrollados», donde los «intereses creados» de las élites rentistas acaban saboteando las reformas necesarias (especialmente la reforma agraria y la reforma fiscal) para llevarlo a buen término (Baran, 1952, pp. 80-81). Solo un «esfuerzo colectivo» sustentado en «la planificación económica y el colectivismo social» de la vía china al socialismo (Baran, 1952, p. 84) podría sacar a los países atrasados de su situación de «bloqueo» (p. 69).

Por su parte, Singer (1950) planteó el dilema que suponía para la periferia industrializarse a partir de la base de exportación de recursos naturales debido a

la volatilidad de los precios internacionales de los productos básicos, en un contexto de deterioro de los términos de intercambio. Durante la fase del auge de los precios de las materias primas los países exportadores, que disponen de los medios para importar bienes de capital y financiar su propio desarrollo industrial, no tienen el incentivo para hacerlo, y las inversiones, tanto extranjeras como nacionales, se concentran en «la expansión de la producción de productos primarios sin dejar lugar a las inversiones internas que son el complemento requerido de cualquier importación de bienes de capital»; en la fase de caída de los precios, por el contrario, «se agudiza de repente el deseo de la industrialización» pero «los medios para llevarla a efecto se reducen bruscamente» (Singer, 1950, p. 482). El mensaje de Singer, a diferencia del de Baran, es reformista: una reorientación de la inversión extranjera directa y del comercio exterior «para producir cambios graduales en la estructura de las ventajas comparativas y de las dotaciones comparativas» de los países en desarrollo, apoyado por ayuda multilateral al desarrollo (Singer, 1950, p. 484).

Basándose en estos fundamentos y a partir de las enseñanzas de los países del Este de Asia —donde la conexión entre la reducción de la desigualdad y el desarrollo fue clave para explicar el cambio estructural, a partir de las capacidades de una burocracia con arraigo autónomo que pudo operar sobre una estructura social propicia para el diálogo público-privado liderado por el Estado desarrollista (Kay, 2023)—, Elsenhans, en la estela de Baran y Singer, defiende la posibilidad de que las economías en desarrollo ricas en recursos naturales puedan usar las rentas extractivas (que constituyen la forma predominante del excedente en tales países) para dejar atrás el extractivismo y sus «tentaciones rentistas» (Warnecke-Berger, 2021, p. 163). Para ello, es preciso que exista dentro de esas sociedades rentistas una clase dirigente centralizada que, por medio de las políticas industriales de un Estado desarrollista maximizador, centralizador y distribuidor de las rentas, debe poner en marcha una estrategia para cambiar las

<sup>12</sup> Antigua y Barbuda, Arabia Saudí, Baréin, Chile, Guyana, Omán, Trinidad y Tobago y Uruguay, de los cuales los siete últimos son a la vez países dependientes de productos básicos.

ventajas comparativas y lograr la diversificación productiva «contra la lógica del mercado» (Elsenhans, 2022, p. 115). Dicha estrategia pasa por cuatro acciones fundamentadas a partir de la teoría del Estado desarrollista: *i)* reformas agrarias para liquidar a las oligarquías rurales descentralizadas y fortalecer una clase media rural; *ii)* empoderamiento del factor trabajo para profundizar el mercado interno, mediante el aumento del ingreso de las masas populares y la expansión de las clases medias urbanas (una reforma fiscal que penalice el consumo conspicuo de los ricos denunciado en su momento por Baran, y redistribuya el ingreso hacia los sectores con mayor propensión marginal al consumo); *iii)* política de sustitución de importaciones, subvencionada también por la renta de los recursos naturales, que incluya los incentivos necesarios para lograr la competitividad de las nuevas exportaciones de mayor valor agregado y cambiar de este modo las ventajas comparativas; y *iv)* devaluación de la moneda nacional (pero sin afectar a la capacidad adquisitiva interna de los salarios, ya que de lo contrario se incurrirá en competitividad espuria), que incentive las exportaciones de los nuevos bienes industriales y ponga coto a la adicción importadora de productos de consumo final que estrangula la financiación del proceso de desarrollo por la restricción externa (Warnecke-Berger, 2021; Elsenhans, 2022).

Esta propuesta —de difícil pero no imposible encaje con el régimen internacional actual de comercio e inversiones en el punto *iii)*— tiene mucho en común con la que ha avanzado Palma a partir de la industrialización basada en recursos naturales<sup>13</sup>, la cual «requiere un Estado que coordine la inversión y que “discipline”

<sup>13</sup> Con «la promoción de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante en la parte extractiva de los recursos naturales (como el procesamiento de las exportaciones primarias de la agricultura y la minería); el desarrollo de su propia versión de un “Green New Deal” [...] basado en la inversión en sistemas y tecnologías de energía limpia y renovable, la reingeniería de sus actividades mineras a fin de hacerlas más sostenibles desde un punto de vista ambiental y transformar la agricultura hacia formas más orgánicas, y la difusión del nuevo paradigma tecnológico en toda la economía, en especial la digitalización productiva (particularmente en el amplio sector de servicios)» (Palma y Pincus, 2022, p. 624).

al empresariado a usar sus rentas en formas productivas y en el país» (Palma, 2022, p. 950)<sup>14</sup>. Y también es concomitante con la actualización del neoestructuralismo durante el mandato de Alicia Bárcena al frente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2008-2022). En particular, la noción de «cambio estructural progresivo» para lograr simultáneamente «las eficiencias schumpeteriana, keynesiana y ambiental» en orden a llenar no solo el viejo casillero vacío del crecimiento económico y la equidad, sino el nuevo casillero en el que se necesita unir crecimiento y sostenibilidad ambiental (Bárcena, 2022, p. 982); un cambio estructural, que, a diferencia del «que sostuvo la convergencia en el pasado» (durante el período de desarrollo liderado por el Estado), ahora «debe conducir a la transformación de la matriz energética en favor de patrones de producción y consumo con menor huella ambiental» (Bárcena y Cimoli, 2022, p. 34). En esa misma línea, Ocampo y Titelman (2023, p. 571) apuestan por «una política fuerte para reindustrializar» a los países de América Latina a partir no solo de la manufactura, sino de los servicios a la industria y «el desarrollo de las cadenas de valor asociadas a la explotación de los abundantes recursos naturales de la región»; en este nuevo «consenso de la industrialización» es necesario tener en cuenta los objetivos de calentamiento global que precisan cambios en la matriz energética, las tecnologías del sector agrícola y los usos del suelo (Ocampo y Titelman, 2023, p. 574).

Por su parte, desde la División de Recursos Naturales de la CEPAL se ha perfilado una propuesta de «neoeestructuralismo ecológico» (Sánchez *et al.*, 2023). Los autores reconocen que el aporte de los recursos naturales al desarrollo de América Latina no ha logrado cerrar la triple brecha externa (la restricción exterior derivada

<sup>14</sup> «La inversión pública y la privada también tendrán que aumentar considerablemente a fin de facilitar la transición de los combustibles fósiles a las energías renovables, con el objetivo de construir la infraestructura necesaria para las nuevas industrias, orientar la agricultura hacia lo orgánico y proteger a las regiones y las comunidades vulnerables de los efectos del cambio climático» (Palma y Pincus, 2022, p. 674).

del patrón de especialización centro-periferia), social (pobreza y desigualdad) y ambiental (contaminación, pérdida de biodiversidad y huella ecológica). El neoestructuralismo ecológico considera que, más allá de las externalidades ambientales, el uso de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos debe tener en cuenta la existencia de límites biofísicos a la actividad económica. También alerta del intercambio ecológico desigual entre América Latina y los países desarrollados y emergentes, e incorpora la justicia distributiva intra e intergeneracional a las preocupaciones distributivas presentes en el estructuralismo cepalino. En suma, se propone, no sin cierto voluntarismo, un cambio estructural con sostenibilidad —una variante de la modernización ecológica— donde las políticas industriales deben romper con las inercias del crecimiento contaminante, intensivo en materiales y energía y de elevada huella ecológica, mediante un cambio de la matriz energética, electromovilidad, bioeconomía inclusiva, industria digital, industria de la salud y economía del cuidado.

Este nuevo estilo de desarrollo debe considerar los recursos naturales de modo integral, lo que supone:

- i)* atender a su ciclo de vida y relación con el territorio a fin de minimizar los pasivos ambientales y los costos para las comunidades afectadas por la explotación de dichos recursos, así como las futuras generaciones;
- ii)* aumentar el valor añadido de los recursos naturales no solo por el lado de la transformación (estrategia de diversificación exportadora), sino también por el de la distribución y logística, con la idea de aprovechar los nichos de mercado con mayores estándares sociales y ambientales (estrategia de desarrollo productivo); y
- iii)* asegurar una mayor sensibilidad ambiental y exigencia de transparencia en la información de las GVC.

El neoestructuralismo ecológico pone énfasis en la justicia distributiva mediante una gobernanza participativa de los recursos naturales que incorpore a todas las partes interesadas. También propone el reparto justo del acceso y propiedad de los recursos naturales y servicios ecosistémicos, de los activos y pasivos ambientales, y de los costos y beneficios de la explotación de los

recursos naturales y su explotación. Y, por último, pero no menos importante, defiende una adecuada captación y uso de las rentas<sup>15</sup>.

#### 4. Actores y constelaciones de intereses para el cambio estructural

¿Quiénes serán los actores y constelaciones de intereses capaces de sacar adelante un proyecto de transformación para salir del extractivismo sin renunciar a las rentas extractivas? Se trata de una cuestión que, *mutatis mutandis*, reproduce la que se planteó Cardoso (1980, p. 853) al hilo de las preocupaciones sobre los costes ambientales del desarrollo que dieron lugar a la reflexión teórica sobre los estilos de desarrollo alternativo (el otro desarrollo) hace más de cuarenta años. El otro desarrollo, como «utopía realista», no tenía detrás un sujeto nacional para llevarla a cabo, más allá de las «burocracias internacionales» (Cardoso, 1980, p. 860).

En la actualidad, la transformación que propugna la CEPAL también sigue a la búsqueda del sujeto transformador. Y para delimitar sus contornos puede ser útil volver al «análisis histórico-estructural» que el propio Cardoso perfiló en la década de 1960. Se trata de un enfoque teórico explícitamente reformista, que defiende la posibilidad del «desarrollo capitalista dependiente» basado en una alianza de clases progresiva entre el trabajo, determinadas fracciones del capital y la burocracia del Estado (Cardoso y Faletto, 1969, p. 164). Para ello se analiza la interacción entre estructura (el «modo de conexión entre los componentes

<sup>15</sup> Por el lado de la captación, se busca: *i)* aumentar progresivamente la renta estatal sobre la propiedad de los recursos naturales no renovables; *ii)* evitar el *race to the bottom* en estándares tributarios, sociales y ambientales entre países y territorios de la región; y *iii)* eliminar los espacios para evasión y elusión fiscal (subfacturación de bienes exportados, precios de transferencia, declaración incorrecta de bienes exportados). Por el lado del uso de la renta, el objetivo es financiar las capacidades humanas, productivas y tecnológicas que aseguren un capital perdurable (infraestructuras y sistema nacional de innovación) y un desarrollo sostenible para las actuales y futuras generaciones, con énfasis en áreas clave para la resiliencia (seguridad alimentaria y energética) (Sánchez *et al.*, 2023).

estructurales internos y externos») y agencia («los objetivos e intereses que dan sentido, orientan o alientan el conflicto entre los grupos y clases y los movimientos sociales que “ponen en marcha” las sociedades en desarrollo») de un modo integrado (Cardoso y Faletto, 1969, pp. 17-18, 20). La conclusión es que el éxito de la estrategia dependerá de dos variables: el liderazgo («la osadía de quienes se proponen actuar en función de fines históricamente viables») y «la acción colectiva encaminada por voluntades políticas que hagan factible lo que estructuralmente apenas es posible» (Cardoso y Faletto, 1969, p. 169). Por tanto, el desarrollo dependiente —reconocido como la fuente teórica olvidada del neodesarrollismo (Antunes de Oliveira, 2022)— da por sentada la imposibilidad de una acción política revolucionaria.

Este supuesto está actualmente fuera de discusión para la generalidad de los gobiernos progresistas embarcados en «la transición dentro de la transición», con la mirada de reojo en el peligro de la presión desestabilizadora del imperialismo, que ha sido una constante desde la irrupción de la denominada «marea rosa» en América Latina (Ellner, 2023a). En cualquier caso, el análisis de Cardoso (1980) sigue teniendo vigencia: «¿Qué clases o fracciones de clase empujarán transformaciones del tipo que propone la nueva CEPAL?», se interrogaba recientemente Valenzuela (2022, p. 939). Rubio (2023, p. 931-932) defiende que la «clase de avanzada sustituta» del «capital parasitario de índole financiera» surgirá durante la propia transición al desarrollo dentro de la otra transición que acompaña a la energética —la transición hegemónica de EE UU hacia China— en razón del vacío de poder que dicho proceso facilita. Sin embargo, el factor China tiene implicaciones más complejas. En América Latina la desindustrialización fue acompañada por una reducción de la complejidad productiva, que se acentuó durante el pasado auge de los *commodities* a causa de la demanda de China. Pero la relación con China, que profundizó una reprimarización que venía del Consenso de Washington, también abrió la posibilidad para la reversión de las políticas neoliberales en

la región que no fue plenamente aprovechada, en parte por la preferencia hacia la relación bilateral, dadas las dificultades de coordinación para afianzar un bloque regional latinoamericano autónomo (Bernal-Meza, 2020).

Con China y Corea del Sur como principales Estados desarrollistas ambientales, Thurbon *et al.* (2023, p. 2018) extienden la cuestión de los actores a todos los países en desarrollo:

¿Cómo podrían los líderes políticos en estos contextos forjar un consenso (o algo que se aproxime a un consenso) alrededor de los objetivos desarrollistas-ambientales entre sus diversos apoyos económicos y sociales? Y ¿cómo podrían los *policymakers* con mentalidad desarrollista-ambiental en estos contextos navegar, manipular o transformar de otra manera los entornos institucionales de modo que fortalezcan la capacidad estatal y les faculten para avanzar los objetivos desarrollistas-ambientales en el largo plazo?

En este marco es necesario actualizar el desarrollo dependiente y el enfoque histórico-estructural no solo por la presencia de nuevos competidores (Storm, 2015), sino porque las políticas neoliberales han modificado la coherencia y las relaciones entre los principales actores colectivos del desarrollo nacional (Estado, sector privado, trabajadores y transnacionales), mientras que la institucionalización de los regímenes internacionales de comercio e inversión ha estrechado el espacio de políticas del Estado desarrollista (Whitaker *et al.*, 2020; Thrasher, 2021, Torres y Ahumada, 2022; Naseemullah, 2023).

Siguiendo las leyes de Kaldor (Storm, 2015) se puede afirmar que «la industria manufacturera sigue siendo crucial para [...] romper la trampa del ingreso medio» (Palma y Pincus, 2022, p. 674), de modo que, en perspectiva histórica, las políticas industriales del Estado desarrollista resultan fundamentales para lograr la graduación en desarrollo (Pérez Caldentey y Vernengo, 2017; Özçelik y Özmen, 2023). Así, para hacer factible lo que parece imposible se requiere un liderazgo

competente con «mentalidad desarrollista-ambiental», aunado a la capacidad del aparato estatal para trasladar las ambiciones a la acción por medio de políticas públicas (Thurbon *et al.*, 2023, p. 52). Ello pasa por el involucramiento estratégico del Estado, como sujeto autónomo, a pesar de que su autonomía se haya reducido drásticamente en los últimos años (Naseemullah, 2023).

En la actualidad, tras cuatro décadas de reformas neoliberales, el Estado en los países en desarrollo ha perdido poder, recursos y autonomía, aunque permanece como el actor más poderoso para impulsar un cambio estructural, que ahora debe necesariamente ser dinámico (Ocampo y Titelman, 2023). El poder del Estado reside en nuevas alianzas con grupos y actores para la creación y distribución de rentas y activos productivos, en un contexto democrático, donde los gobiernos deben movilizar recursos para satisfacer múltiples demandas que han fragmentado el *rent-seeking*. Esto ha disminuido la coherencia y autonomía del Estado que debe tener en cuenta a grupos muy diversos, mientras que el capital ha incrementado su poder en relación al trabajo y al propio Estado (Naseemullah, 2023).

A su vez, el capital se ha complejizado: a las distinciones tradicionales entre gran empresa y pymes manufactureras y entre los sectores industriales vinculados a la demanda interna y externa, se ha añadido un importante sector de servicios FIRE (finanzas, seguros y bienes inmuebles) fuertemente conectado con el capitalismo transnacional financierizado (Naseemullah, 2023). En el caso del trabajo, este ha perdido poder y cohesión por el aumento del trabajo informal no sindicalizado y debido a las desregulaciones neoliberales (Naseemullah, 2023). Y, por último, a la contradicción principal capital-trabajo, se han yuxtapuesto las demandas fragmentarias y divisivas de los diferentes movimientos sociales con causas particulares o sectoriales (Naseemullah, 2023). Así, la «coalición desarrollista de empresarios, trabajadores y burocracia pública» (opuesta a la «coalición neoliberal» liderada por los capitalistas rentistas asociados al sector financiero transnacional) del neodesarrollismo (Bresser-Pereira, 2016,

p. 333) resulta incompleta y, por tanto, se necesita un concepto de autonomía arraigada ampliado. Este es el que Evans y Heller (2015) desarrollaron a partir de su interpretación del enfoque de Sen, que extiende en horizontal el campo de las desigualdades hacia «una pluralidad de grupos» con los que el Estado desarrollista ahora debe negociar, o de lo contrario su capacidad tecnocrática será «estéril e inefectiva» (Evans y Heller, 2015, pp. 707, 709).

La agenda de cambio estructural sostenible, incluyente y resiliente debería en principio movilizar una clara mayoría electoral, si se supone una equivalencia aproximada entre el predominio de los estratos de ingreso bajo y medio-bajo y la posición del votante mediano en el espectro de la izquierda del centro que, *ceteris paribus*, correspondería hipotéticamente a esa estratificación en la que está incluida la gran mayoría de los trabajadores formales e informales, dos de los tres actores del conflicto distributivo característico de las economías primario exportadoras sujetas a la restricción de la balanza de pagos (Porcile y Sánchez Ancochea, 2020)<sup>16</sup>.

Además, los gobiernos progresistas han intentado dividir a la clase capitalista empresarial (el tercer actor del conflicto distributivo) que corresponden *grosso modo* a los estratos superiores de la clasificación por ingreso (medio-intermedio, medio-alto y alto), y representan aproximadamente un quinto de la población. Es en el interior de esos sectores superiores donde se ubica el empresariado, entre cuyas filas cabe destacar, a su vez, tres secciones: *i*) la de los hostiles y agresivamente opuestos (en muchas ocasiones haciendo parte de la oposición política desleal que cuestiona la legitimidad del gobierno); *ii*) los grupos intermedios, que, como consecuencia de tácticas de acercamiento gubernamental, han sido neutralizados o se han pasado a la

<sup>16</sup> Los beneficiarios potenciales de una estrategia de desarrollo neoestructuralista ecológica constituyen cerca de los cuatro quintos de la población en América Latina: el estrato de ingreso bajo (personas en situación de pobreza extrema y no extrema y personas no pobres de ingreso bajo) representa el 58,2% del total de la población y el estrato de ingreso medio-bajo el 19,8% (CEPAL, 2023b, p. 18).

colaboración; y *iii*) los grupos emergentes, compuestos por un sector amigable con las políticas progresistas (Ellner, 2023b).

Por tanto, con una amplia base popular electoral y con parte del empresariado neutralizado en su oposición o atraído hacia la colaboración y el alineamiento, esta vez sí podría haber un sujeto para la transformación. Sin embargo, en la dinámica política y de relaciones Estado-sociedad surgen varios problemas de índole estructural y coyunturales que hacen que el respaldo sea en realidad más frágil de lo previsto. En el primer caso, hay que tener en cuenta que «las transformaciones estructurales promovidas por el neoliberalismo» en América Latina han creado «las condiciones para su eterno retorno» debido al descontento social y la crisis de confianza en la democracia a la que conducen las políticas de austeridad, «muchas veces impulsadas por los mismos gobiernos de izquierda críticos con las políticas neoliberales» (Pérez Caldentey y Vernengo, 2022, p. 43). Tales políticas, a las que se ven abocados los países dependientes de los productos básicos por el «pesimismo de las elasticidades» de Prebisch-Singer-Thirlwall (Vernengo 2018, p. 173), son las que acentúan las divisiones entre trabajadores formales e informales, un ejército de reserva que los sectores conservadores usan para dividir al bloque progresista (Porcile y Sánchez Ancochea, 2020)<sup>17</sup>.

Por otro lado, varios factores coyunturales tienden a fragilizar la coalición progresista. El primero es la hostilidad y hostigamiento de los medios de comunicación controlados por las élites con poder negativo y/o de veto, lo que provoca la deslegitimación de los gobiernos y la desmovilización política de parte de su electorado (Rubio, 2023), especialmente el de clase media, y puede conducir a alianzas tácticas para desactivar

la oposición agresiva de parte de la élite que generan corrupción al excluir a los hostiles y favorecer a los que colaboran o están alineados (Ellner, 2023b). Esto se traduce en la falta de mayorías parlamentarias, un segundo factor que no permite construir una alianza electoral ganadora exclusivamente con sectores populares, así que los gobiernos progresistas deben propiciar compromisos de clase y alianzas interclasistas (con su reflejo parlamentario) que también convocan a la corrupción (Larrabure *et al.*, 2021).

El tercer factor es la división interna de la base popular como resultado de la dificultad para conciliar el combate a las desigualdades verticales de riqueza, ingreso y oportunidades (la dimensión económica del Estado desarrollista y su gasto público, que exige suficiencia financiera), con la lucha contra las desigualdades horizontales de género, edad, etnia, residencia o identidad personal (la dimensión social y ambiental que en este último caso presiona para acabar con el extractivismo, cuyas rentas permiten, sin embargo, financiar el gasto social). Esta difícil conciliación de intereses —que afecta también a los países desarrollados— entre quienes apuestan por el crecimiento y la distribución y quienes quieren la distribución, pero se pueden oponer al crecimiento, se busca resolver mediante la desmovilización de la base social que propició la victoria electoral con prácticas de cooptación que reproducen el círculo vicioso del clientelismo y la corrupción (Ramírez, 2023).

Finalmente, está la cuestión de la «densidad regional»<sup>18</sup>, la dificultad que supone que coincidan la coyuntura económica (el momento del nuevo auge de las materias primas críticas) y el ciclo de la política (la sintonía ideológica de los gobiernos de Chile, Bolivia, Brasil, Colombia y México, cinco países que tienen cerca de dos tercios de la población y el 71 % del PIB regional). Este punto es fundamental para impulsar políticas industriales para «la transición dentro de la transición», que

<sup>17</sup> «Para bajos niveles de informalidad, los trabajadores informales apoyan las demandas de los sindicatos en favor de mayor protección laboral porque tienen una alta probabilidad de encontrar trabajo en el mercado de trabajo formal; para altos niveles de informalidad, se mueven a favor de menos protección del empleo formal» (Porcile y Sánchez Ancochea, 2020).

<sup>18</sup> «La capacidad del sistema de integración de viabilizar y promover el desarrollo de sus países miembros y el fortalecimiento de su posición conjunta en la economía mundial», según el concepto acuñado por el discípulo de Prebisch, Aldo Ferrer (*cf.* Briceño, 2016, p. 91).

—apoyándose en el respaldo a nivel multilateral de la CEPAL y otras agencias de Naciones Unidas y bancos multilaterales de desarrollo— reduzcan la heterogeneidad estructural y fortalezcan la base social favorable a las instituciones redistributivas (Porcile y Sánchez Ancochea, 2020; Martins, 2023).

## 5. Conclusiones

Es evidente que existen muchas transiciones energéticas posibles entre la «descarbonización hegemónica» que promueven los países del centro (Bringel y Svampa, 2023, p. 56) y la «transición energética socioecológica justa y popular» de los movimientos sociales de la periferia (Dietz, 2023, p. 118). Para los gobiernos de los países de renta media que buscan salir del extractivismo usando las rentas extractivas y de paso realizar una «transición energética sostenible y justa» (Dietz, 2023, p. 116), el proyecto del Estado desarrollista emprendedor y ambiental debe incluir un rango más amplio de clases subordinadas y movimientos sociales, para lograr «una versión políticamente más robusta y adaptativa de la autonomía arraigada» (Evans, 1995, p. 228). Este elemento institucional no es una variable independiente, como todavía siguen creyendo algunos autores (Clark y Rosales, 2023), sino que es endógena. Así, el arraigo autónomo depende de dos factores, a modo de requisitos previos: «liquidar a la élite terrateniente como clase políticamente efectiva» (Evans y Heller, 2018; ver también Kay, 2023), y proceder a una reforma fiscal progresiva que corrija la desnivelación del campo de juego político entre el capital y el trabajo (Burchardt e Ickler, 2023) y permita, de paso, responder con suficiencia financiera a las demandas de protección social y ambiental y a las enormes necesidades de inversión para la adaptación y mitigación del cambio climático (Ocampo y Titelman, 2023).

Si la desindustrialización prematura que condujo a la reprimarización tiene que ver con que «algunos países [los Tigres Asiáticos y luego China] desindustrializaron a otros» cuando el cambio de paradigma tecnológico dio lugar a una nueva división internacional del trabajo

(Graña y Terranova, 2022, p. 13), en la actualidad, la transición energética está alumbrando una «nueva estructura de poder internacional de la energía» que afectará no solo a la influencia geopolítica de las principales potencias, sino al resto de los países en desarrollo (Yang *et al.*, 2023, p. 684). Los gobiernos que propongan una industrialización incluyente, sostenible y resiliente deberán acelerar el crecimiento liderado por la innovación para mantenerse en el mismo lugar de la escala tecnológica, debido al «efecto Reina Roja» provocado por el éxito exportador de China (Paus, 2020, p. 660). Pero también pueden verse beneficiados por el efecto de difusión de innovaciones basado en el patrón *flying geese* derivado de la reducción de costes y riesgos de las tecnologías para la transición hacia las energías renovables (Thurbon *et al.*, 2023) y de la ventana de financiación y cooperación alternativa que aporta China. En un contexto en donde todavía se puede aprovechar el espacio de políticas disponible (Chang y Andreoni, 2020), siempre que haya la voluntad política para hacerlo (Palma, 2022), el auge de los precios de las materias primas críticas podría favorecer la mejora de los términos de intercambio, mientras que el consenso de la lucha contra el cambio climático debería ser un incentivo para el procesamiento de las materias primas a fin de reducir las emisiones del transporte internacional (Palma, 2022).

Pero, además, del esfuerzo nacional colectivo para desactivar los intereses creados de las élites disfuncionales, se necesita una coordinación internacional para manejar las brechas del sistema geopolítico global que facilite el proteccionismo asimétrico (Chang, 2020) y haga frente, desde un nuevo no alineamiento activo (usando el factor China como alternativa de financiación y tecnología), a las nuevas condicionalidades del proteccionismo ambiental de los países desarrollados (Thrasher, 2023; Almeida *et al.*, 2023), que deben cambiar sus patrones de producción y consumo. No hay que perder de vista que los países del centro, en flagrante incoherencia, hacen de la necesidad de acortar las cadenas de aprovisionamiento por razones geopolíticas de seguridad nacional (Naseemullah, 2022a) virtud, mediante la apelación al

imaginario del desarrollo por invitación. Eso es el «nuevo consenso de Washington», supuestamente más permisivo con las políticas industriales de los países en desarrollo, o la estrategia europea China+1 con terceros países para lograr la diversificación de las inversiones. Lo que queda por ver es si esta nueva división del trabajo beneficiará a los países de la periferia que, en cualquier caso, deberán cargar con los pasivos ambientales (y el coste político de cómo gestionarlos) de una transición energética y del transporte mucho más intensiva en consumo de territorio y materiales que el modelo basado en hidrocarburos.

En suma, las dificultades para realizar la «transición dentro de la transición» en los países de tradición extractivista no son insalvables. Apoyarse en el carácter de bien público del desarrollo incluyente, sostenible y resiliente que demanda cooperación internacional y social dentro de los países y aprovechar la reestructuración de la matriz energética del capitalismo global para la movilización de alternativas emancipadoras exigirán, en todo caso, mucha más voluntad e imaginación política que la del extractivismo fósil.

## Referencias bibliográficas

- Almeida, D. V., Kolinjivadi, V., Ferrando, T., Roy, B., Herrera, H., Gonçalves, M. V., & Van Hecken, G. (2023). The “Greening” of Empire: The European Green Deal as the *EU first* agenda. *Political Geography*, 105, 1-10.
- Alonso, J. A. (2020). Is There an Institutional Trap in MICs? In J. A. Alonso & J. A. Ocampo (Eds.), *Trapped in the Middle? Developmental Challenges for Middle-Income Countries* (pp. 69-93). Oxford University Press.
- Alonso, J. A., & Ocampo, J. A. (2020). Economic Traps and Progress in Middle-Income Countries: An Introduction. In J. A. Alonso & J. A. Ocampo (Eds.), *Trapped in the Middle? Developmental Challenges for Middle-Income Countries* (pp. 1-23). Oxford University Press.
- Amsden, A. (1992). A Theory of Government Intervention in Late Industrialization. In L. Putterman & D. Rueschemeyer (Eds.), *State and the Market in Development. Synergy or Rivalry* (pp. 53-84). Lynne Rienner Pub.
- Anastasi, A. W. D. (2023). Trapped in the Semi-Periphery. Understanding the Middle-Income Trap from a World-Systems Theory Perspective. *Journal of World-Systems Research*, 29(1), 174-192.
- Andreucci, D., García López, G., Radhuber, I. M., Conde, M., Voskoboynik, D. M., Farrugia, J. D., & Zografos, C. (2023). The coloniality of green extractivism: Unearthing decarbonisation by dispossession through the case of nickel. *Political Geography*, 107, 1-11.
- Antunes de Oliveira, F. (2022). Bourgeois Dependency Theory and the Forgotten Roots of Neodevelopmentalism. *Latin American Perspectives*, 49(1), 36-56.
- Baran, P. A. (1952). On the Political Economy of Backwardness. *Manchester School of Economic and Social Studies*, 20(1), 66-84.
- Baran, P. A. (1962). *The political economy of growth*. Prometheus Books.
- Baran, P. A. (1973). *The political economy of growth*. Penguin.
- Bárcena, A. (2022). Repensar el desarrollo a partir de la igualdad. *El Trimestre Económico*, 89(3-355), 979-993.
- Bárcena, A. y Cimoli, M. (2022). Repensar el desarrollo a partir de la igualdad. *El Trimestre Económico*, 89(1-353), 19-37.
- Battaile, B., & Mishra, M. S. (2015). *Transforming Non-Renewable Resource Economies (NREs)* (IMF Working Paper No. 15/171). International Monetary Fund.
- Bernal-Meza, R. (2020). Conclusion: China and Latin America in the Global Political Economy: The Development of a New Core-Periphery Axis. In R. Bernal-Meza & L. Xing (Eds.), *China-Latin America Relations in the 21st Century* (pp. 253-272). Springer.
- Bianchi, C., Isabella, F. y Picasso, S. (2020). *La trampa de ingresos medios: nuevas exploraciones sobre sus determinantes* (IECON Serie Documentos de Trabajo n.º 18/2020). Instituto de Economía.
- Bresser-Pereira, L. C. (2016). Reflecting on new developmentalism and classical developmentalism. *Review of Keynesian Economics*, 4(3), 331-352.
- Briceño, J. (2016). Aldo Ferrer y la integración regional en América Latina. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 11(22), 73-95.
- Bringel, B., Lang, M. y Manahan, M. A. (2023). Colonialismo verde: raíces históricas, manifestaciones actuales y su superación. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 163, 13-24.
- Bringel, B. y Svampa, M. (2023). Del “Consenso de los Commodities” al “Consenso de la Descarbonización”. *Nueva Sociedad*, 306, 51-70.
- Brückner, M., Habib, C. B., & Lokanc, M. (2023). *Natural Resources, State Ownership, and Economic Development* (ANU Working Papers in Economics and Econometrics No. 694). Australian National University.
- Burchardt, H. J. (2023). Cambio de la matriz productiva en América Latina ¿Perspectivas para la sustentabilidad? En H. J. Burchardt, C. Gárgano y L. G. Christel (Comps.), *¿De la sustentabilidad al desarrollo?: entre el extractivismo verde*

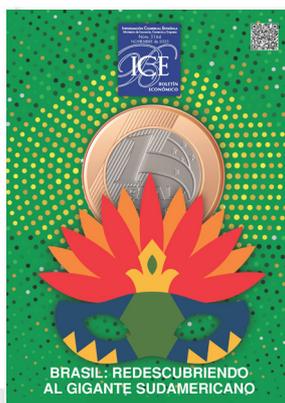
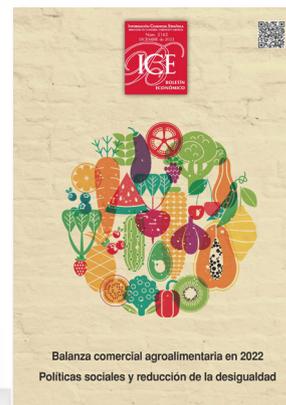
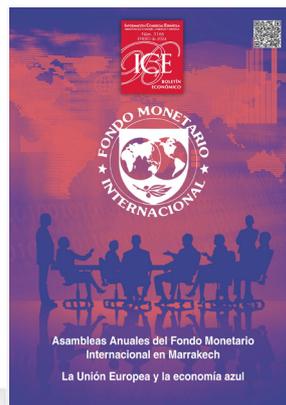
- y la transformación socioambiental (pp. 117-137). CLACSO, CALAS, UNSAM.
- Burchardt, H. J. e Ickler, J. (2023). Riqueza, elites, impuestos. Viejos desafíos para un nuevo «giro a la izquierda». *Nueva Sociedad*, 303, 78-87.
- Cardoso, F. H. (1980). El desarrollo en el banquillo. *Comercio Exterior*, 30(8), 846-860.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores.
- CEPAL. (2023a). *Extracción e industrialización del litio. Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe*.
- CEPAL. (2023b). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo*.
- Chagnon, C. W., Durante, F., Gills, B. K., Hagolani-Albov, S. E., Hokkanen, S., Kangasluoma, S. M. J., Konttinen, H., Kröger, M., LaFleur, W., Ollinaho, O., & Vuola, M. P. S. (2022). From extractivism to global extractivism: the evolution of an organizing concept. *Journal of Peasant Studies*, 49(4), 760-792.
- Chang, H. J. (2020). Construir un multilateralismo favorable al desarrollo: hacia un “nuevo” nuevo orden económico internacional. *Revista de la CEPAL*, 132, 67-78.
- Chang, H. J., & Andreoni, A. (2020). Industrial policy in the 21st century. *Development and Change*, 51(2), 324-351.
- Clark, P., & Rosales, A. (2023). Broadened embedded autonomy and Latin America’s Pink Tide: towards the neo-developmental state. *Globalizations*, 20(1), 20-37.
- Dietz, K. (2023). ¿Transición energética en Europa, extractivismo verde en América Latina? *Nueva Sociedad*, 306, 108-120.
- Dixon-Declève, S., Gaffney, O., Ghosh, J., Randers, J., Rockstrom, J., & Stoknes, P. E. (2022). *Earth for All. A Survival Guide for Humanity. A Report to the Club of Rome (2022) Fifty Years After The Limits to Growth (1972)*. New Society Publishers.
- Doner, R. F., & Schneider, B. R. (2016). The Middle-Income Trap. More Politics than Economics. *World Politics*, 68(4), 608-644.
- Ellner, S. (2023a). Prioritizing U.S. Imperialism in Evaluating Latin America’s Pink Tide. *Monthly Review*, 74(10). <https://monthlyreviewarchives.org/mr/article/view/6196>
- Ellner, S. (2023b). Left Government Strategies toward Business Groups and the Outcomes. The Mexican and Venezuelan Cases. *Latin American Perspectives*, 50(2), 130-150.
- Elsenhans, H. (2022). *Capitalism, Development and Empowerment of Labour. A Heterodox Political Economy*. Routledge.
- Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy. States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Evans, P. B., & Heller, P. (2015). Human Development, State Transformation, and the Politics of the Developmental State. In S. Leibfried, E. Huber, M. Lange, J. D. Levy & J. D. Stephens (Eds.), *The Oxford Handbook of Transformations of the State* (pp. 691-713). Oxford University Press.
- Evans, P. B., & Heller, P. (2018). *The state and development* (WIDER Working Paper No. 2018/112). World Institute for Development Economic Research.
- Felipe, J., Utsav, K., & Galope, R. (2014). *Middle-income Transitions: Trap or Myth* (ADB Economics Working Paper No. 421). Asian Development Bank.
- Félix, M., & Melón, D. E. (2023). Beyond the green new deal? Dependency, racial capitalism and struggles for a radical ecological transition in Argentina and Latin America. *Geoforum*, 145, 103653, 1-10.
- Flechtner, S., & Panther, S. (2016). Economic inequality, political power and political decision-making. The case of the “middle-income trap”. In S. Fadda & P. Tridico (Eds.), *Varieties of Economic Inequality* (pp. 73-95). Routledge.
- Fornillo, B. (2023). Las fronteras latinoamericanas del litio. Espejismos, guerras y desfossilización. *Nueva Sociedad*, 306, 38-50.
- Fosu, A. K., & Gafa, D. W. (2023). *The Future of Natural Resources and Development. Wither Low and Middle-Income Countries?* (CDG Working Paper No. 664). Center for Global Development.
- Gosh, J., Chakraborty, S., & Das, D. (2022). Climate Imperialism in the Twenty-First Century. *Monthly Review*, 74(3). <https://monthlyreview.org/2022/07/01/climate-imperialism-in-the-twenty-first-century/>
- Graña, J. M., & Terranova, L. (2022). Neither mechanical nor premature: deindustrialization and the New International Division of Labour (1970-2019). *Revista de Historia Industrial*, 31(86), 11-46.
- Hu, X., Wan, G., Yang, C., & Zhang, A. (2023). Inequality and the middle-income trap. *Journal of International Development*, 35(7), 1684-1710.
- IEA. (2023). *Energy Technology Perspectives*. International Energy Agency.
- IRENA. (2023). *Renewable Capacity Statistics 2023*. International Renewable Energy Agency.
- Kang, N., & Paus, E. (2020). The Political Economy of the Middle-Income Trap: The Challenges of Advancing Innovation Capabilities in Latin America, Asia and Beyond. *Journal of Development Studies*, 56(4), 651-656.
- Kastelli, I., Mamica, L., & Lee, K. (2023). New perspectives and issues in industrial policy for sustainable development: from developmental and entrepreneurial to environmental state. *Review of Evolutionary Political Economy*, 4(1), 1-25.
- Kay, C. (2023). Estrategia de desarrollo sinérgico, un desafío para América Latina. *El Trimestre Económico*, 90(3-359), 867-901.

- Kuznets, S. (1971). *Economic Growth of Nations. Total Output and Production Structure*. Harvard University Press.
- Larrabure, M., Levy, C., Cameron, M. A., Foweraker, J., Lavinás, L., & Spronk, S. J. (2021). Roundtable: The Latin American state, Pink Tide, and future challenges. *Globalizations*, 20(1), 115-131.
- Martins, H. (2023). Development versus Structural Heterogeneity: Trajectories of Economic Growth and Income Inequalities in Latin American Countries from the 1980s. *International Journal of Political Economy*, 52(2), 213-233.
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Anthem Press.
- Moreno-Brid, J. C., Puyana, A. y Garry, S. (2022). América Latina y su extractivismo: desafíos para un desarrollo sustentable e incluyente. *Estudios Críticos del Desarrollo*, 12(22), 27-46.
- Naseemullah, A. (2022a). The International Political Economy of the Middle-income Trap. *Journal of Development Studies*, 58(10), 2154-2171.
- Naseemullah, A. (2022b). Dependent development in the twenty-first century. *Third World Quarterly*, 43(9), 2225-2243.
- Naseemullah, A. (2023). The political economy of national development: A research agenda after neoliberal reform? *World Development*, 168, 1-15.
- Ocampo, J. A., & Titelman, D. (2023). Rethinking Development in Latin America. *Journal of Human Development and Capabilities*, 24(4), 569-591.
- Olier, E. (2023). Geopolitics and energy. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 932, 15-34. <https://doi.org/10.32796/ice.2023.932.7655>
- Ostrowski, W. (2023). The twilight of resource nationalism: From cyclicity to singularity? *Resources Policy*, 83, 1-9.
- Özçelik, E., & Özmen, E. (2023). Premature deindustrialization: the international evidence. *Cambridge Journal of Economics*, 47(4), 725-746.
- Palma, J. G. (2022). Latinoamérica es la región con el menor crecimiento de la productividad en el mundo desde las reformas neoliberales. La nueva trampa del ingreso medio: rentas fáciles no generan precisamente élites schumpeterianas. *El Trimestre Económico*, 89(2-355), 943-977.
- Palma, J. G. y Pincus, J. (2022). América Latina y el Sudeste Asiático. Dos modelos de desarrollo, pero la misma "trampa del ingreso medio": rentas fáciles crean élites indolentes. *El Trimestre Económico*, 89(2-354), 613-681.
- Paus, E. (2020). Innovation Strategies Matter: Latin America's Middle-Income Trap Meets China and Globalisation. *Journal of Development Studies*, 56(4), 657-679.
- Pérez Caldentey, E., & Vernengo, M. (2017). Institutions, Property Rights, and Why Nations Fail. In E. Pérez Caldentey & M. Vernengo (Eds.), *Why Latin American Nations Fail. Development Strategies in the Twenty-First Century* (pp. 45-64). University of California Press.
- Pérez Caldentey, E. y Vernengo, M. (2022). El Neoliberalismo en América Latina: Orígenes y persistencia. En A. Lambertini e I. Silva (Eds.), *Economía en crisis. La enseñanza de la economía en Latinoamérica y los límites de la teoría ortodoxa* (pp. 18-50). Rethinking Economics.
- Pérez Caldentey, E., & Vernengo, M. (2023). Varieties of peripheral capitalism: on the institutional foundations of economic backwardness. *Review of Keynesian Economics*, 10(2), 242-263.
- Polychroniou, C. J. (2023). COP28 Gave Us Another Agreement Full of Loopholes for Fossil Fuels. *Global Policy Opinion*. <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/22/12/2023/cop28-gave-us-another-agreement-full-loopholes-fossil-fuels>
- Porcile, G., & Sánchez Ancochea, D. (2020). Institutional change and political conflict in structuralist model. *ECLAC Production Development series*, 224.
- Ramírez, F. (2023). ¿Nuevo giro a la izquierda o transformación del conflicto político? *Cuestiones de Sociología*, 28(156), 1-10
- Rubio, B. (2023). Transición hegemónica y progresismo: ¿es posible lograr cambios estructurales? *El Trimestre Económico*, 90(4-360), 929-960.
- Rutland, P. (2022). Resource nationalism: risks and rewards. In A. Pickel (Ed.), *Handbook of Economic Nationalism* (pp. 123-136). Edwar Elgar.
- Sánchez, J., León, M. y Porcile, G. (2023). Hacia un neoestructuralismo ecológico. En J. Sánchez y M. León (Eds.), *Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible: Propuestas teóricas en el contexto de América Latina y el Caribe* (pp. 13-31). CEPAL.
- Singer, H. W. (1950). The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries. *American Economic Review*, 40(2), 473-485.
- Storm, S. (2015). Structural Change. *Development and Change*, 46(4), 666-699.
- Tagliapietra, S., Trasi, C., & Veugelers, R. (2023). Europe's Green Industrial Policy. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 932, 51-62. <https://doi.org/10.32796/ice.2023.932.7657>
- The Document. (2011). Ten Theses of New Developmentalism. *Brazilian Journal of Political Economy*, 31(5-125), 844-846.
- Thielges, S. (2023). La eliminación global de la energía fósil. Un punto ciego en la política exterior climática. *Nueva Sociedad*, 306, 71-85.
- Thrasher, R. D. (2021). *Constraining Development. The Shrinking of Policy Space in the International Trade Regime*. Anthem Press.
- Thrasher, R. D. (2023). ¿Y si los subsidios verdes en Europa y Estados Unidos son una amenaza para el Sur global? *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/>

[subsidios-verdes-desarrollo-tercer-mundo-sur-global-europa-estados-unidos/](#)

- Thurbon, E., Kim, S.-Y., Tan, H., & Mathews, J. A. (2023). *Developmental Environmentalism. State Ambition and Creative Destruction in East Asia's Green Energy Transition*. Oxford University Press.
- Torres, S. y Ahumada, J. M. (2022). Las relaciones centro-periferia en el siglo XXI. *El Trimestre Económico*, 89(353), 151-195.
- Travela, J. C. (2023). El laberinto neodesarrollista. Volver a la heterodoxia por la sostenibilidad socioambiental. *Problemas del Desarrollo*, 54(215), 3-26.
- UNCTAD. (2023). *The State of Commodity Dependence 2023*.
- Valenzuela, J. (2022). Sobre la nueva CEPAL. *El Trimestre Económico*, 89(3-355), 921-941.
- Vernengo, M. (2018). ¿La "trampa del ingreso medio" o el retorno de la hegemonía estadounidense? *Coyuntura y Desarrollo*, 385, 171-178.
- Voskoboinik, D. M., & Andreucci, D. (2022). Greening extractivism: Environmental discourses and resource governance in the "Lithium Triangle". *Environmental and Planning E Nature and Space*, 5(2), 787-809.
- Warnecke-Berger, H. (Ed.) (2021). *Development, Capitalism, and Rent. The Political Economy of Hartmut Elsenhans*. Palgrave Macmillan.
- Warnecke-Berger, H., Burchardt, H. J., & Ouaisa, R. (2022). Natural Resources, Raw Materials, and Extractivism: The Dark Side of Sustainability. *Extractivism Policy Brief*, 1.
- Wilson, J. D. (2015). Understanding resource nationalism: economic dynamics and political institutions. *Contemporary Politics*, 21(4), 399-416.
- Whitaker, D. H., Sturgeon, T. J., Okita, T., & Zhu, T. (2020). *Compressed Development. Time and Timing in Economic and Social Development*. Oxford University Press.
- World Bank. (1994). *World Development Report 1994. Infrastructure for Development*. Oxford University Press.
- Yang, Y., Xia, S., & Quian, X. (2023). Geopolitics of the energy transition. *Journal of Geographical Sciences*, 33(4), 683-704.

# ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS EN BOLETÍN ECONÓMICO



Javier Abellán\*

## AYUDA PARA EL DESARROLLO Y SALUD: PROGRESOS E INCERTIDUMBRES

*Este artículo presenta un análisis crítico de los métodos de evaluación de la eficacia de la ayuda para el desarrollo en el sector de la salud. La revisión de la investigación disponible revela que la gran incertidumbre existente respecto a la eficacia de la ayuda responde en buena medida a la indefinición de las cadenas causales objeto de evaluación. Para alcanzar conclusiones más precisas y fiables, se recomienda una evaluación desagregada y en contacto con las teorías del cambio diseñadas en las políticas de desarrollo.*

### **Development aid and health: progress and uncertainties**

*This article critically analyses the methods for evaluating the effectiveness of development aid in the health sector. The review of available research reveals that the significant uncertainty regarding the effectiveness of aid is largely due to the lack of definition of the causal chains under evaluation. A disaggregated evaluation in line with the theories of change designed in development policies is recommended to reach more precise and reliable conclusions.*

**Palabras clave:** *eficacia de la ayuda, salud, evaluación de políticas.*

**Keywords:** *aid effectiveness, health, policy evaluation.*

**JEL:** F35, F63, I15.

---

\* Universidad Complutense de Madrid.

Contacto: [javierabellan@ucm.es](mailto:javierabellan@ucm.es)

Versión de diciembre de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.934.7737>

## 1. Introducción

La moderna economía del desarrollo, desde sus orígenes a mediados del siglo XX, ha experimentado cambios derivados de la evolución del propio concepto de desarrollo. Si en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial el objetivo principal era promover el crecimiento económico, desde la década de 1990 el enfoque se ha dirigido al bienestar individual, con lo que han ganado protagonismo aspectos no estrictamente económicos como la educación o la salud.

La ampliación del espectro de dimensiones incluidas dentro del concepto de desarrollo ha dado lugar a la definición de agendas globales de desarrollo cada vez más comprensivas. Hacer realidad los 17 objetivos y 169 metas marcadas en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible es una tarea que obliga a movilizar recursos y capacidades de diversas fuentes, nacionales e internacionales, públicas y privadas, a través de variados instrumentos. Uno de ellos es la ayuda oficial para el desarrollo (AOD), cuya relevancia como catalizador de los procesos de desarrollo ha recibido constante reconocimiento en las sucesivas agendas. A pesar de ello, desde el origen de la ayuda han abundado las dudas sobre su eficacia.

En este artículo se presenta un balance de la investigación sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo, poniendo especial interés en el caso de la ayuda para la salud. Las últimas décadas han visto progresos en la evolución de diversos indicadores relacionados con la salud, pero estas mejoras han quedado frecuentemente por debajo de las expectativas y siguen estando lejos de alcanzar los objetivos globalmente acordados. Entre 2015 y 2020, el primer tercio del periodo para hacer realidad la Agenda 2030, la mortalidad entre niños menores de cinco años disminuyó un 10 %, lejos del 42 % marcado como objetivo; la incidencia de tuberculosis solo se redujo un 14 %, frente al 100 % previsto; por su parte, la mortalidad materna y la incidencia de VIH (virus de la inmunodeficiencia humana) se han mantenido prácticamente constantes (Banco Mundial, 2023).

Los desafíos son, pues, de gran magnitud, y para maximizar las posibilidades de éxito es necesario conocer en qué medida la ayuda para el desarrollo puede contribuir al cumplimiento de la agenda y cómo podemos mejorar su eficacia.

Frente a las visiones dicotómicas y superficiales sobre la eficacia de la ayuda, la revisión pausada de la literatura disponible revela un panorama lleno de matices. A medida que la evaluación de los efectos de la ayuda desciende de lo general a lo concreto, emerge una evidencia más comprensible y más útil. Un caso paradigmático al respecto es el de la salud, ámbito del que en buena medida procede la inspiración de los métodos de evaluación empleados cada vez con más frecuencia en la economía del desarrollo.

El artículo se organiza de la siguiente manera. Tras el apartado 1 que sirve de introducción, el apartado 2 presenta el proceso de construcción de una agenda global de desarrollo y destaca el lugar en la misma de los objetivos relacionados con la salud. El apartado 3 repasa las líneas generales del debate sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo. El apartado 4 profundiza en dicho debate, analizando en mayor detalle el caso de la ayuda destinada al sector de la salud. El apartado 5 cierra con una serie de conclusiones sobre los hallazgos acerca de la eficacia de la ayuda para la salud, sus limitaciones y las enseñanzas que se pueden extraer para mejorar la evaluación de las políticas de desarrollo.

## 2. Hacia un consenso sobre el desarrollo

Desde el surgimiento de la idea de desarrollo tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional ha tratado de acordar una agenda compartida de prioridades (Hulme, 2009). Ya en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos estipuló que «toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar» (Naciones Unidas, 1948). A partir del decenio de 1960 se sucedieron tres «décadas del desarrollo»

durante las que distintos foros internacionales definieron algunos objetivos comunes en las áreas de más fácil acuerdo como, por ejemplo, la reducción de la mortalidad infantil. Sin embargo, era difícil alcanzar un consenso global sobre el desarrollo en tiempos de la Guerra Fría: dos grandes modelos socioeconómicos estaban en conflicto, e incluso los enfoques teóricos diferían en la identificación de las causas del subdesarrollo y las estrategias para abordarlo. Por ejemplo, los desarrollistas como Hans W. Singer, Albert O. Hirschman, Paul Rosenstein-Rodan o Ragnar Nurkse consideraban que los países más pobres podían entrar en la senda del desarrollo gracias a la cooperación internacional y la inversión pública, mientras que los teóricos de la dependencia, como Paul Alexander Baran o Samir Amin, sostenían que el Sur Global nunca podría desarrollarse dentro de un orden mundial capitalista.

Tras la disolución de la Unión Soviética, el debate intelectual sobre el desarrollo tendió a suavizar los elementos más distintivos de cada perspectiva. Los grandes paradigmas dieron paso a enfoques más pragmáticos, centrados en el bienestar de los individuos en lugar de en la evolución de magnitudes agregadas como el crecimiento económico. Fue entonces cuando el Banco Mundial cambió sus prioridades «de invertir en cemento a invertir en personas». Al mismo tiempo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) adoptó el enfoque del desarrollo humano, el cual, sentando sus bases sobre las aportaciones éticas de Amartya Sen y Martha Nussbaum, reconoce el desarrollo como «un proceso de ampliación de las opciones de las personas», siendo la más crítica de estas opciones «vivir una vida larga y saludable, ser educado y tener acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente» (PNUD, 1990, p. 1).

Aprovechando el hito histórico que suponía el inicio del siglo XXI, las Naciones Unidas aprobaron en el año 2000 una Declaración del Milenio que, tras posteriores diálogos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, daría lugar a una lista de Objetivos

de Desarrollo del Milenio (ODM), con el año 2015 como fecha límite para su cumplimiento. Entre los ocho objetivos formulados, se reveló esencial la cuestión de la salud, considerada «un componente críticamente significativo de las capacidades humanas» (Sen, 2002, p. 660). A esta dimensión hacen referencia tres de los ocho objetivos: reducir la mortalidad entre los menores de cinco años (ODM 4), mejorar la salud materna (ODM 5), y combatir el sida, la malaria y otras enfermedades (ODM 6) (Naciones Unidas, 2001).

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio dieron lugar a importantes logros, pero a la altura de 2015 ya eran evidentes sus limitaciones. Por ejemplo, la tasa de mortalidad materna, estimada en 227 por cada 100.000 nacimientos, no había alcanzado la reducción del 75 % prevista en el ODM 5 (PNUD, 2015). De manera similar, la disminución de la mortalidad entre menores de cinco años hasta las 43 muertes por cada mil nacidos vivos quedó por debajo de la reducción de dos tercios prevista en el ODM 4 (Naciones Unidas, 2016). En cuanto a la incidencia de las enfermedades transmisibles más extendidas, sí se logró alcanzar el ODM 6, cuya definición había sido menos ambiciosa: solo se preveía frenar su expansión, sin especificar cifras a la baja. Sin embargo, no se logró reducir la prevalencia de VIH, que se mantuvo constante, y la incidencia de tuberculosis solo se redujo un 18 %, dándose todavía 150 nuevos casos por cada 100.000 personas (Naciones Unidas, 2016).

Con las lecciones aprendidas de los ODM, en septiembre de 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó por unanimidad la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron reemplazados por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que ampliaban el concepto de desarrollo, introduciendo preocupaciones relacionadas con la desigualdad, la sostenibilidad ambiental y la calidad institucional, entre otras.

En cuanto a la salud, los tres ODM ya mencionados se agruparon y unieron a nuevos objetivos para formar el ODS 3: «Garantizar una vida saludable y promover el

TABLA 1

**ODS 3: GARANTIZAR UNA VIDA SANA Y PROMOVER EL BIENESTAR DE TODOS A TODAS LAS EDADES**

Meta 3.1: De aquí a 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos

Meta 3.2: De aquí a 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos a 12 por cada 1.000 nacidos vivos y la mortalidad de los niños menores de 5 años al menos a 25 por cada 1.000 nacidos vivos

Meta 3.3: De aquí a 2030, poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles

Meta 3.4: De aquí a 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante su prevención y tratamiento, y promover la salud mental y el bienestar

Meta 3.5: Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol

Meta 3.6: De aquí a 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo

Meta 3.7: De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales

Meta 3.8: Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos

Meta 3.9: De aquí a 2030, reducir considerablemente el número de muertes y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos y por la polución y contaminación del aire, el agua y el suelo

Meta 3.a: Fortalecer la aplicación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco en todos los países, según proceda

Meta 3.b: Apoyar las actividades de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos contra las enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan primordialmente a los países en desarrollo y facilitar el acceso a medicamentos y vacunas esenciales asequibles, de conformidad con la Declaración relativa al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio y la Salud Pública, en la que se afirma el derecho de los países en desarrollo a utilizar al máximo las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio respecto a la flexibilidad para proteger la salud pública y, en particular, proporcionar acceso a los medicamentos para todos

Meta 3.c: Aumentar considerablemente la financiación de la salud y la contratación, el perfeccionamiento, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo

Meta 3.d: Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial

**FUENTE: Naciones Unidas (2015).**

bienestar para todos en todas las edades». El espectro de cuestiones sanitarias mencionadas en el ODS 3 es más amplia que en los anteriores ODM, incluyendo ahora,

entre otras, el «abuso de sustancias» (objetivo 3.5), las «muertes y lesiones por accidentes de tráfico» (3.6) y las «muertes y enfermedades por productos químicos

peligrosos y contaminación del aire, agua y suelo» (3.9) (Tabla 1). No obstante, dados los insuficientes progresos de la agenda anterior, los problemas clave a abordar seguían siendo los mismos que en la era de los ODM: las tres primeras metas del ODS 3 vuelven a hacer referencia a la mortalidad materna e infantil y a las epidemias de sida, tuberculosis y otras enfermedades transmisibles, recogiendo así de forma directa el testigo de los ODM 4-6.

### 3. El debate sobre la eficacia de la ayuda

De forma paralela a la formulación de una serie de objetivos de desarrollo globales, la comunidad internacional ha mostrado similar empeño en la identificación y promoción de los instrumentos necesarios para materializar ese proyecto de desarrollo. Hacer realidad los ODS es una tarea que sobrepasa las posibilidades de la acción individual de los Estados, lo que obliga a movilizar recursos y capacidades de diversas fuentes, nacionales e internacionales, públicas y privadas. Es por eso que tanto los ODM, primero, como los ODS, después, han confiado el éxito de la agenda de desarrollo global a la creación de una «asociación global» para el desarrollo, en la cual participantes de diferentes áreas unen recursos, capacidades y conocimientos para materializar los objetivos acordados.

Uno de los varios instrumentos a emplear, este de carácter internacional y público, es la ayuda oficial para el desarrollo. Su papel central ha recibido constante reconocimiento en las sucesivas agendas: el ODM 8 instó a desplegar «una ayuda oficial para el desarrollo más generosa» (Naciones Unidas, 2001, p. 58), y el actual ODS 17 llama a los países desarrollados a «cumplir plenamente sus compromisos de ayuda oficial para el desarrollo» (Naciones Unidas, 2015, p. 26). De este modo, si bien no cabe considerar la ayuda como el determinante fundamental del desarrollo, sí se reconoce su condición de catalizador, especialmente en el caso de los países menos desarrollados con dificultades para acceder a los mercados internacionales de capital (Alonso, 2012).

A pesar de la relevancia otorgada a la ayuda para el desarrollo, desde el origen de la misma han abundado las dudas sobre su eficacia. Los estudios pioneros en la investigación empírica sobre la eficacia de la ayuda a nivel agregado —más allá de los efectos localizados de intervenciones concretas— llegaron a conclusiones profundamente escépticas sobre la utilidad de la ayuda para impulsar el crecimiento económico. Si bien se habían identificado impactos positivos a nivel de proyecto, no ocurría lo mismo a nivel de país, observación que recibiría el nombre de «paradoja micro-macro» (Mosley, 1986, 1987; White, 1992). Estas dudas incitaron a los donantes a revisar sus prácticas de gestión de la ayuda, en un proceso lanzado en 1996 con el documento *Shaping the 21st Century* del CAD y con la Iniciativa para los Países Muy Endeudados del FMI y el Banco Mundial. Dicho proceso llegaría a definir unos principios rectores de la gestión de la ayuda con la Declaración de París de 2005, principios que fueron revisados y ampliados por última vez en 2011.

Mientras los donantes del CAD se proponían reformar sus modelos de gestión, la investigación sobre la eficacia de la ayuda moderó el pesimismo de la etapa anterior: al incluir en la ecuación las políticas del país receptor, se observaba que la ayuda sí era eficaz, aunque solo en los países con determinadas políticas económicas (Burnside y Dollar, 2000a). La hipótesis de la eficacia condicional encontró apoyo en multitud de estudios que identificaron condicionantes en variadas circunstancias locales (Guillaumont y Chauvet, 2001; Svensson, 1999; Economides *et al.*, 2008; Collier y Hoeffler, 2004; Dalgaard *et al.*, 2004). También podrían influir circunstancias asociadas al donante, como la inestabilidad de la ayuda (Lensink y Morrissey, 2000; Arellano *et al.*, 2009), conclusiones que alimentaron el proceso de reformas en el que se hallaban inmersos los donantes del CAD.

En cualquier caso, muchos de los resultados que apoyan la hipótesis de la eficacia condicional se muestran muy sensibles a cambios en la metodología y en los datos utilizados (Easterly *et al.*, 2004; Roodman, 2007a, 2007b). Al tiempo, nunca desaparecieron quienes

defendían la absoluta ineficacia de la ayuda o incluso la existencia de efectos negativos sobre el crecimiento o la gobernanza (Rajan y Subramanian, 2007, 2008; Djankov *et al.*, 2008). Por otro lado, tampoco escasearon los estudios que cuestionaban el supuesto efecto pernicioso sobre las instituciones (Alonso y Garcimartín, 2011) y defendían la eficacia de la ayuda (Hansen y Tarp, 2001; Lensink y White, 2001; Dalgaard *et al.*, 2004). Tal variedad de resultados queda reflejada en el metaanálisis elaborado por Doucouliagos y Paldam (2008), que tras analizar 68 estudios no encontraron evidencia general de que la ayuda fomente el crecimiento económico.

Los estudios más recientes han tratado de alcanzar conclusiones de mayor fiabilidad haciendo uso de metodologías novedosas como el enfoque cuasiexperimental (Galiani *et al.*, 2017) o aprovechando la disponibilidad de series temporales de datos cada vez más largas (Juselius *et al.*, 2014). Aunque se siguen encontrando discrepancias entre sus todavía escasos resultados, las últimas revisiones sistemáticas parecen señalar que, en el largo plazo, la ayuda sí favorece el crecimiento (Arndt *et al.*, 2009, 2016; Mekasha y Tarp, 2013; Addison *et al.*, 2017; Asatullaeva *et al.*, 2021). La hipótesis del impacto negativo de la ayuda encuentra cada vez menos apoyo empírico, si bien no dejan de aparecer estudios que abogan por un impacto insignificante (Bird y Choi, 2020). El debate sobre la capacidad transformadora de la ayuda continúa.

Después de todo, los ambiguos resultados de esta literatura, cambiantes en el tiempo y sujetos a vaivenes metodológicos, no deberían causar excesiva sorpresa, «dada la heterogeneidad de los motivos de la ayuda, las limitaciones de las herramientas de análisis y la compleja cadena causal que vincula la ayuda externa a los resultados finales» (Bourguignon y Sundberg, 2007, p. 316). Parece claro que «la evidencia sobre el impacto de la ayuda exterior agregada se ve obstaculizada por problemas de medición e identificación, que se deben en parte a la naturaleza heterogénea de la ayuda» (Qian, 2015, p. 277).

Es por esto que algunos investigadores han optado por refinar sus cadenas causales y evaluar la eficacia de la ayuda de manera más desagregada. Conscientes de que buena parte de la ayuda internacional no tiene como fin último el crecimiento económico, han dejado a un lado esta variable y se han centrado en otros objetivos, como la educación o la salud. Estas dimensiones son de interés por sí mismas, pero, además, debido a que la teoría económica las considera causas fundamentales del crecimiento a largo plazo, pueden proporcionar «una prueba de coherencia para la relación entre la ayuda y el crecimiento»: «Si no se encuentra evidencia sólida de una relación entre la ayuda y diversos resultados intermedios, es probable que el impacto de la ayuda externa en el crecimiento sea insignificante» (Arndt *et al.*, 2011, p. 1). Así, esta línea de investigación puede ayudar a abrir la «caja negra» de la eficacia de la ayuda (Arndt *et al.*, 2011, 2015).

#### 4. Bajo el microscopio: ayuda y salud

Siguiendo este enfoque, desde principios del siglo XXI ha venido desarrollándose una emergente línea de investigación que evalúa la eficacia de la ayuda para el desarrollo en el sector de la salud (Tabla 2). Esta aproximación cuenta con la ventaja de poder avanzar hacia una identificación más clara de las cadenas causales que enlazan componentes precisos de la ayuda con los objetivos a los que esos componentes están dirigidos y, sin embargo, es todavía mucho lo que queda por caminar en esta senda. Se ha logrado cierto progreso, pero todavía «la evidencia sistemática sobre cómo la ayuda afecta los resultados de salud en particular es sorprendentemente escasa» (Kotsadam *et al.*, 2018, p. 60).

En no pocas ocasiones, los estudios sobre la eficacia de la ayuda en el sector de la salud han presentado deficiencias similares a las de los estudios sobre ayuda y crecimiento. Esto es especialmente evidente en las investigaciones llevadas a cabo en torno al cambio de siglo, cuando por regla general se seguía evaluando el efecto de la ayuda total, incluyendo la financiación

**TABLA 2**  
**ASPECTOS CLAVE DE LA LITERATURA SOBRE EL IMPACTO DE LA AOD**  
**EN INDICADORES SANITARIOS**

Estudio	Objetivo	Metodología	Países	Periodo	Impacto
Boone (1996)	M1	MCO, VI, EF	96	1970-1990	Nulo
Burnside y Dollar (2000b)	M1	MC2E	56	1970-1993	Negativo
Gomanee, Girma <i>et al.</i> (2005)	M1	MCO, cuantiles	38	1980-1998	Negativo
Gomanee, Morrissey <i>et al.</i> (2005)	M1	MCO, EF	104	1980-2000	Negativo
Bhaumik (2005)	M1, M5	MCO, EF	37	1995-2002	Mixto
Masud y Yontcheva (2005)	M1	EF, EA	49-58	1990-2001	Mixto
Fielding <i>et al.</i> (2006)	M1	SES	48	-	Negativo
Wolf (2007)	M1, M5	MCO	41-109	1980-2002	Mixto
Williamson (2008)	M1	EF, VI	208	1973-2004	Nulo
Gyimah-Brempong y Asiedu (2008)	M1	Diferencias MMG	90	1990-2004	Negativo
Mishra y Newhouse (2009)	M1	Sistema MMG	118	1973-2004	Negativo
Arndt <i>et al.</i> (2011)	M1, M5	MCO, PPI	58	1970-2007	Mixto
Nunnenkamp y Öhler (2011)	VIH	DDD	47	1998-2007	Nulo
Wilson (2011)	M1, M5	Diferencias MMG	84	1975-2005	Mixto
Burguet y Soto (2012)	M5	MC2E	130	2000-2010	Negativo
Chauvet <i>et al.</i> (2013)	M1, M5	EF, MC2E	84	1991-2005	Mixto
Mukherjee y Kizhakethalckal (2013)	M1	Semiparamétrico	110	1978-2001	Mixto
Gyimah-Brempong (2015)	M5, MM	Sistema MMG	48	1990-2012	Negativo
Yogo y Mallaye (2015)	M5, VIH	EF, MMG	34	1990-2012	Negativo
Pickbourn y Ndikumana (2016)	MM	MCO, MCRI, EF, MMG	75	1975-2010	Negativo
Abellán (2021)	M5, MM, VIH, TB	MCO, VI	126	1990-2015	Negativo

NOTA: DDD: diferencias en diferencias en diferencias; MCO: mínimos cuadrados ordinarios; VI: variables instrumentales; MC2E: mínimos cuadrados en dos etapas; MCRI: mínimos cuadrados reponderados iterativamente; EF: efectos fijos; EA: efectos aleatorios; SES: sistema de ecuaciones simultáneas; MMG: método de los momentos generalizado; PPI: ponderación de probabilidad inversa.

**FUENTE: Elaboración propia.**

destinada a sectores distintos de la salud. Aunque varios de estos estudios observaron que la ayuda reducía la tasa de mortalidad entre los niños menores de un año (M1) (Gomanee, Girma *et al.*, 2005; Gomanee, Morrissey *et al.*, 2005; Bhaumik, 2005; Fielding *et al.*, 2006), resultaba complicado trazar la cadena causal que se supone detrás de esta relación empírica, por lo que sus conclusiones quedaban expuestas a la crítica desde estudios con resultados opuestos (Boone, 1996; Masud y Yontcheva, 2005; Mishra y Newhouse, 2009). De nuevo se debe hacer mención aquí a la hipótesis de la eficacia condicional de la ayuda: según algunos autores, la ayuda solo sería capaz de reducir la mortalidad infantil, esto es, entre menores de un año (M1), en presencia de un marco institucional óptimo (Burnside y Dollar, 2000b) o de un cierto nivel educativo (Mukherjee y Kizhakethalackal, 2013).

El uso de variables demasiado agregadas persiste también en el otro lado de la ecuación: el de los objetivos. Una de esas variables es el índice de salud elaborado por el PNUD, cuya respuesta a la ayuda ha sido explorada con resultados poco concluyentes (Pickbourn y Ndikumana, 2013). Más frecuente aún como variable objetivo es la esperanza de vida al nacer, para la que de nuevo existen observaciones contradictorias: Gillanders (2016) y Ziesemer (2016) encuentran un efecto positivo de la ayuda, mientras que Wilson (2011) no encuentra ningún efecto, y otros obtienen resultados en ambos sentidos dependiendo de la metodología empleada (Arndt *et al.*, 2011; Yogo y Mallaye, 2015).

Solo a finales de la década de los 2000, gracias a la disponibilidad de mejores conjuntos de datos, comenzó a evaluarse la eficacia de la ayuda específicamente dirigida al sector de la salud, tomando también indicadores más concretos como variables objetivo. En este sentido, «una de las principales preocupaciones en esta literatura es la amplia variedad de indicadores de salud utilizados [...]. Esto complica la comparación de estudios» (Yogo y Mallaye, 2015, p. 1179). Nos centraremos aquí en los que han tomado como variable objetivo alguna de las principales recogidas en los ODM y los ODS, esto es, las tasas de mortalidad materna e infantil entre

menores de un año (M1) y de cinco años (M5), y la tasa de prevalencia de VIH/sida.

Respecto a la mortalidad infantil, el avance hacia una mayor desagregación en la evaluación de la ayuda no pareció aclarar el panorama expuesto más arriba: persistía la contraposición entre quienes concluyen que la ayuda para la salud ha contribuido a reducir la mortalidad infantil (Gyimah-Brempong y Asiedu, 2008; Mishra y Newhouse, 2009, Abellán, 2021) y quienes en cambio no encuentran ningún efecto (Wolf, 2007; Williamson, 2008; Wilson, 2011) u obtienen resultados variados en función de la metodología (Chauvet *et al.*, 2013). En aparente paradoja, el efecto de la ayuda sobre la mortalidad infantil se mostraba aún más incierto en el caso de la ayuda para la salud que en el caso de la ayuda total.

Resultados como estos son los que subrayan la necesidad de avanzar en la identificación de las cadenas causales que llevan desde la ayuda hasta los resultados esperados: dado que la evolución de la mortalidad infantil (esto es, entre menores de un año) es particularmente sensible a factores estructurales generales más allá de los estrictamente sanitarios (Reidpath y Allotey, 2003), no es de extrañar que la ayuda total influya en la mortalidad infantil de manera indirecta a través de la mejora de las condiciones básicas de vida. En contraste, la tasa de mortalidad entre los menores de cinco años (M5), más dependiente de la atención médica recibida a lo largo de la primera etapa de la vida, parece mostrar una respuesta más clara a la ayuda para la salud (Wolf, 2007; Gyimah-Brempong, 2015; Yogo y Mallaye, 2015; Abellán, 2021), si bien la evidencia es aún escasa y no falta algún resultado ambiguo (Chauvet *et al.*, 2013) o en contra de dicha relación (Wilson, 2011).

La aparente existencia de un efecto diferenciado de la ayuda para la salud sobre la mortalidad infantil y la mortalidad entre menores de cinco años es ilustrativa de otra de las deficiencias de la investigación sobre la eficacia de la ayuda en el sector de la salud: la desconexión entre ciencia y política. Y es que, mientras una amplia mayoría de los estudios se han interesado por el efecto de la ayuda sobre la mortalidad infantil, el indicador

establecido como objetivo por los ODM y los ODS siempre ha sido la mortalidad entre menores de cinco años. Los hacedores de política, conscientes de que cada indicador responde a determinantes diferentes, y deseosos de establecer objetivos alcanzables, han evitado establecer una meta sobre la que influyen demasiados elementos difíciles de controlar en el corto plazo. Sin embargo, este conocimiento derivado de la práctica, muchas veces implícito, ha estado con frecuencia ausente de la teoría que informa la investigación académica. El perjuicio es doble: la academia no logra dar sentido a las relaciones empíricas que observa, y la política no obtiene evidencia sobre lo que realmente le interesa.

Este último punto se aprecia, asimismo, en el escaso número de investigaciones acerca del impacto de la ayuda para la salud sobre otros indicadores importantes en la agenda de desarrollo. Uno de ellos es la tasa de mortalidad materna (MM), que solo ha sido evaluada por Gyimah-Brempong (2015), Pickbourn y Ndikumana (2016) y Abellán (2021), para concluir que la ayuda parece haber sido efectiva en la reducción de este indicador. Respecto al impacto de la ayuda sobre la prevalencia de VIH, Nunnenkamp y Öhler (2011) no encontraron efecto alguno, mientras que las investigaciones más recientes parecen sugerir que la ayuda ha contribuido, si no a su reducción, sí a frenar su crecimiento (Yogo y Mallayé, 2015; Abellán, 2021).

En este camino hacia una mayor desagregación, siguen dándose pasos también desde el lado de la variable explicativa de interés. El primero en estimar la efectividad de los diversos componentes de la ayuda para la salud fue Wilson (2011), quien observó que la ayuda destinada a planificación familiar y a la lucha contra el VIH/sida y otras enfermedades infecciosas había contribuido a reducir la mortalidad infantil, si bien su efecto parece haber sido muy pequeño. Conclusiones similares obtuvieron Burguet y Soto (2012), en este caso refiriéndose al efecto sobre la mortalidad entre menores de cinco años.

Estos estudios, sin embargo, siguen mostrando algunas deficiencias. En primer lugar, la cadena causal prevista a nivel teórico como soporte de la investigación

empírica no queda suficientemente clara, omitiendo por completo las variables intermedias que actúan en el proceso. De este modo, encontramos también aquí, en la literatura sobre la eficacia de la ayuda para la salud, esa «caja negra» que tanto debate ha generado en la literatura sobre ayuda y crecimiento. Estudios más recientes están haciendo un esfuerzo por rastrear el impacto de la ayuda de forma secuencial a través de los diversos resultados intermedios. Así, al observar una relación entre la ayuda destinada a la lucha contra enfermedades de transmisión sexual (ETS) y una reducción de la prevalencia de VIH, el argumento causal encuentra mayor justificación si al mismo tiempo se ha observado una relación entre dicha ayuda y el aumento del uso de métodos anticonceptivos (Abellán, 2021).

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, una mayor desagregación no facilita por sí sola la identificación de mecanismos causales más precisos. Para que esto ocurra, la desagregación debe estar guiada por la teoría científica que sirve de base a la investigación. Por ejemplo, resulta muy razonable tratar por separado la ayuda destinada a la lucha contra las enfermedades de transmisión sexual, por su carácter específico y su peso sobre el total de la ayuda para la salud, que puede alcanzar un tercio de la misma. Sin embargo, es difícil justificar el despiece de la ayuda para la salud en componentes destinados a infraestructuras sanitarias, formación y administración, como hizo Wilson (2011), pues es de esperar que todos estos gastos den lugar a un impacto en la salud de forma conjunta.

Los efectos esperados de cada componente de la ayuda deben además formularse con detenida meditación, haciendo uso de la teoría económica y el conocimiento médico más que de la nomenclatura contable. Un ejemplo ilustrativo es el de la tuberculosis (TB), enfermedad que no es de transmisión sexual, pero cuyo desarrollo, tras largos periodos de incubación, está estrechamente asociado a la infección por VIH. En esta evidencia encuentra justificación el hecho de que se haya observado que la ayuda destinada a la lucha contra las ETS contribuye a reducir la incidencia

de tuberculosis (Abellán, 2021). De modo similar, si la ayuda destinada a sectores como el agua y el saneamiento tiene éxito en la promoción del acceso a estos servicios, también puede repercutir en la salud (Abellán, 2021; Abellán y Alonso, 2022). Los efectos de cada flujo de financiación, pues, pueden extenderse más allá de lo que harían pensar los métodos de registro de la ayuda. Esta dificultad ha tratado de solventarse recientemente mediante la construcción de bases de datos que tratan de emparejar cada flujo de ayuda con los distintos ODS a los que estaría dirigido. La disponibilidad de datos en este sentido es aún escasa, pero su utilidad ya está siendo puesta a prueba por investigaciones interesantes (Guerrero *et al.*, 2023) y promete ser una línea de trabajo a tener en cuenta en los próximos años.

## 5. Conclusiones

Hacer realidad la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible requiere movilizar recursos y capacidades de diversas fuentes y hacer uso de una amplia gama de instrumentos. Uno de ellos, mencionado de forma expresa en la propia Agenda 2030, es la ayuda para el desarrollo. No obstante, la eficacia de la ayuda como catalizador del desarrollo ha sido puesta en duda en repetidas ocasiones.

En este artículo se ha presentado un balance de la investigación sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo, poniendo el foco en la ayuda para la salud. Valorados en su conjunto, los estudios que han tratado de observar relaciones empíricas entre grandes agregados, tanto por el lado de la ayuda como por el lado de las variables objetivo, se han mostrado poco concluyentes. Por su parte, aquellos que han optado por evaluar el efecto de componentes específicos de la ayuda sobre objetivos concretos a nivel de sector, han tendido a obtener resultados de más fácil interpretación.

En el marco de esta tendencia hacia la desagregación, se pueden formular al menos tres recomendaciones principales para mejorar la investigación sobre la eficacia de la ayuda.

En primer lugar, los estudios realizados desde el ámbito académico deberían prestar mayor atención a los efectos de la ayuda sobre el conjunto de indicadores establecidos oficialmente como objetivos de la agenda de desarrollo. De esta manera, las conclusiones obtenidas pueden tener un impacto real en la evaluación y el diseño de políticas públicas, y al mismo tiempo ganarán en comparabilidad con el cuerpo de literatura construido en torno a los efectos de la ayuda sobre un mismo indicador.

En segundo lugar, resultaría conveniente dejar a un lado las pretensiones universalistas que tratan de dar respuesta a una cuestión tan genérica como «¿la ayuda para el desarrollo es eficaz?». Es plausible que la eficacia de la ayuda se vea condicionada por diversos factores y varíe, no solo entre sectores, sino también en el espacio y en el tiempo. En este sentido, para garantizar la comparabilidad entre estudios, resultaría útil ceñir los ejercicios de evaluación a grupos de países o periodos de tiempo estandarizados y de interés compartido. Por ejemplo, el quindenio definido por los ODM (2000-2015) constituye un valioso periodo de referencia, con un inicio y un final claramente delimitados y unos objetivos oficialmente establecidos. Asimismo, sería conveniente contrastar la hipótesis de la eficacia condicional, acerca de la que tanto se ha debatido en la literatura sobre ayuda y crecimiento, también en el sector de la salud. De especial interés resultaría analizar, dentro del marco de la coherencia de políticas para el desarrollo, si la eficacia de la ayuda para la salud se ve condicionada por otras dimensiones de la política exterior de los donantes como, por ejemplo, la armonización de la política de patentes farmacéuticas derivada del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

Por último, el estudio de la eficacia de la ayuda debería reflejar en su marco teórico y en su estrategia empírica las cadenas causales contenidas en las teorías del cambio que los profesionales de la política del desarrollo están realmente diseñando e intentando llevar a la práctica. Esto implica abrir la «caja negra» de la ayuda y evaluar cada paso de la cadena causal. La aclaración de

las relaciones de causalidad permitirá, asimismo, desarrollar los métodos estadísticos apropiados para identificar unos efectos de la ayuda que son difíciles de rastrear en el tiempo y que tienen siempre un carácter subsidiario entre otros determinantes fundamentales de los indicadores de desarrollo. Para avanzar en estos terrenos será necesario contar con conocimiento experto sobre las diversas relaciones de causalidad esperadas, conocimiento que puede provenir tanto de los profesionales del desarrollo como de la investigación científica sobre el área de interés. Solo así, aunando habilidades de distinta procedencia, se podrá observar dónde falla la ayuda y dotar al sistema de cooperación con el conocimiento necesario para mejorar sus procesos de trabajo. Dada la magnitud de los retos a superar antes de 2030, es imperativo asegurar que todos los recursos puestos al servicio del desarrollo están siendo empleados con la máxima eficiencia.

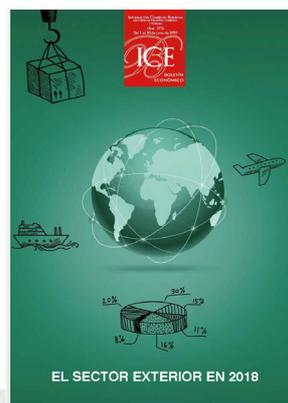
## Referencias bibliográficas

- Abellán, J. (2021). *The impact of Official Development Assistance on health and access to water in the era of the Millennium Development Goals* [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid].
- Abellán, J., & Alonso, J. A. (2022). Promoting global access to water and sanitation: A supply and demand perspective. *Water Resources and Economics*, 38. <https://doi.org/10.1016/j.wre.2022.100194>
- Addison, T., Morrissey, O., & Tarp, F. (2017). The Macroeconomics of Aid: Overview. *Journal of Development Studies*, 53(7), 987-997. <https://doi.org/10.1080/00220388.2017.1303669>
- Alonso, J. A. (2012). *From aid to global development policy* (UN-DESA Working Papers No. 121). United Nations-Department of Economic and Social Affairs.
- Alonso, J. A. y Garcimartín, C. E. (2011). El impacto de la ayuda internacional sobre la calidad de las instituciones. *Ekonomiaz*, 77, 158-175.
- Arellano, C., Bulir, A., Lane, T., & Lipschitz, L. (2009). The dynamic implications of foreign aid and its variability. *Journal of Development Economics*, 88(1), 87-102.
- Arndt, C., Jones, S., & Tarp, F. (2009). *Aid and Growth. Have We Come Full Circle?* (UNU-WIDER Discussion Papers No. 05). United Nations University-World Institute for Development Economic Research.
- Arndt, C., Jones, S., & Tarp, F. (2011). *Aid Effectiveness: Opening the Black Box* (UNU-WIDER Working Papers No. 44). United Nations University-World Institute for Development Economics Research.
- Arndt, C., Jones, S., & Tarp, F. (2015). Assessing Foreign Aid's Long-Run Contribution to Growth and Development. *World Development*, 69, 6-18. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.12.016>
- Arndt, C., Jones, S., & Tarp, F. (2016). What Is the Aggregate Economic Rate of Return to Foreign Aid? *World Bank Economic Review*, 30(3), 446-474.
- Asatullaeva, Z., Aghdam, R. F., Ahmad, N., & Tashpulatova, L. (2021). The impact of foreign aid on economic development: A systematic literature review and content analysis of the top 50 most influential papers. *Journal of International Development*, 33(4), 717-751.
- Banco Mundial. (2023). *Indicadores del desarrollo mundial*. <http://datos.bancomundial.org>
- Bhaumik, S. K. (2005). Does the World Bank have any impact on human development of the poorest countries? Some preliminary evidence from Africa. *Economic Systems*, 29(4), 422-432.
- Bird, G., & Choi, Y. (2020). The effects of remittances, foreign direct investment, and foreign aid on economic growth: An empirical analysis. *Review of Development Economics*, 24(1), 1-30. <https://doi.org/10.1111/rode.12630>
- Boone, P. (1996). Politics and the effectiveness of foreign aid. *European Economic Review*, 40(2), 289-329. [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00127-1](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00127-1)
- Bourguignon, F., & Sundberg, M. (2007). Aid Effectiveness — Opening the Black Box. *American Economic Review*, 97(2), 316-321. <https://doi.org/10.1257/aer.97.2.316>
- Burguet, R., & Soto, M. (2012). *Measuring the Child Mortality Impact of Official aid for Fighting Infectious Diseases, 2000-2010* (BSE Working Paper Series No. 616). Barcelona School of Economic.
- Burnside, C., & Dollar, D. (2000a). Aid, Policies and Growth. *American Economic Review*, 90(4), 847-868.
- Burnside, C., & Dollar, D. (2000b). Aid, growth, the incentive regime, and poverty reduction. In C. L. Gilbert & D. Vines (Eds.), *The World Bank: Structure and Policies* (pp. 210-227). Cambridge University Press.
- Chauvet, L., Gubert, F., & Mesplé-Soms, S. (2013). Aid, Remittances, Medical Brain Drain and Child Mortality: Evidence Using Inter and Intra-Country Data. *The Journal of Development Studies*, 49(6), 801-818. <https://doi.org/10.1080/00220388.2012.742508>
- Collier, P., & Hoeffler, A. (2004). Aid, policy and growth in post-conflict societies. *European Economic Review*, 48(5), 1125-1145.
- Dalgaard, C.-J., Hansen, H., & Tarp, F. (2004). On the Empirics of Foreign Aid and Growth. *The Economic Journal*, 114(496), F191-F216.

- Djankov, S., García-Montalvo, J., & Reynal-Querol, M. (2008). The curse of aid. *Journal of Economic Growth*, 13(3), 169-194.
- Doucouliaagos, H., & Paldam, M. (2008). Aid effectiveness on growth: A meta study. *European Journal of Political Economy*, 24(1), 1-24.
- Easterly, W., Levine, R., & Roodman, D. (2004). New Data, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar's "Aid, Policies and Growth". *American Economic Review*, 94(3), 774-780.
- Economides, G., Kalyvitis, S., & Philippopoulos, A. (2008). Does foreign aid distort incentives and hurt growth? Theory and evidence from 75 aid-recipient countries. *Public Choice*, 134(3), 463-488.
- Fielding, D., McGillivray, M., & Torres, S. (2006). *A wider approach to aid effectiveness: Correlated impacts on health, wealth, fertility and education* (UNU-WIDER Research Papers No. 23). United Nations University-World Institute for Development Economics Research. <http://hdl.handle.net/10419/63372>
- Galiani, S., Knack, S., Xu, L. C., & Zou, B. (2017). The effect of aid on growth: Evidence from a Quasi-experiment. *Journal of Economic Growth*, 22(1), 1-33. <https://doi.org/10.1007/s10887-016-9137-4>
- Gillanders, R. (2016). The effects of foreign aid in sub-Saharan Africa. *The Economic and Social Review*, 47(3), 339-360.
- Gomanee, K., Girma, S., & Morrissey, O. (2005). Aid, public spending and human welfare: evidence from quantile regressions. *Journal of International Development*, 17(3), 299-309. <https://doi.org/10.1002/jid.1163>
- Gomanee, K., Morrissey, O., Mosley, P., & Verschoor, A. (2005). Aid, Government Expenditure, and Aggregate Welfare. *World Development*, 33(3), 355-370. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.09.005>
- Guerrero, O. A., Guariso, D., & Castañeda, G. (2023). Aid effectiveness in sustainable development: A multidimensional approach. *World Development*, 168. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106256>
- Guillaumont, P., & Chauvet, L. (2001). Aid an Performance: A Reassessment. *Journal of Development Studies*, 37(6), 66-92.
- Gyimah-Brempong, K. (2015). Do African Countries Get Health from Health Aid? *Journal of African Development*, 17(2), 83-114.
- Gyimah-Brempong, K., & Asiedu, E. (2008). *Aid and Human Capital Formation: Some Evidence*. African Development Bank/United Nations Economic Commission for Africa. Conference on Globalization, Institutions and Economic Development in Africa. Tunis.
- Hansen, H., & Tarp, F. (2001). Aid and growth regressions. *Journal of Development Economics*, 64(2), 547-570.
- Hulme, D. (2009). *The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World's Biggest Promise*. (BWPI Working Papers No. 100). Brooks World Poverty Institute. University of Manchester. <http://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/gdi/publications/workingpapers/bwpi/bwpi-wp-10009.pdf>
- Juselius, K., Møller, N. F., & Tarp, F. (2014). The Long-Run Impact of Foreign Aid in 36 African Countries: Insights from Multivariate Time Series Analysis. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 76(2), 153-184. <https://doi.org/10.1111/obes.12012>
- Kotsadam, A., Ostby, G., Rustad, S. A., Tollefsen, A. F., & Urdal, H. (2018). Development aid and infant mortality. Micro-level evidence from Nigeria. *World Development*, 105, 59-69. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.12.022>
- Lensink, R., & Morrissey, O. (2000). Aid instability as a measure of uncertainty and the positive impact of aid on growth. *Journal of Development Studies*, 36(3), 31-49.
- Lensink, R., & White, H. (2001). Are There Negative Returns To Aid? *Journal of Development Studies*, 37(6), 42-65.
- Masud, N., & Yontcheva, B. (2005). *Does Foreign Aid Reduce Poverty? Empirical Evidence from Nongovernmental and Bilateral Aid* (IMF Working Paper No. 100). International Monetary Fund.
- Mekasha, T. J., & Tarp, F. (2013). Aid and Growth: What Meta-Analysis Reveals. *Journal of Development Studies*, 49(4), 564-583. <https://doi.org/10.1080/00220388.2012.709621>
- Mishra, P., & Newhouse, D. (2009). Does health aid matter? *Journal of Health Economics*, 28(4), 855-872. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2009.05.004>
- Mosley, P. (1986). Aid-effectiveness: The Micro-Macro Paradox. *IDS Bulletin*, 17(2), 22-27. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.1986.mp17002004.x>
- Mosley, P. (1987). *Foreign Aid: Its Defense and Reform*. University Press of Kentucky.
- Mukherjee, D., & Kizhakethalackal, E. T. (2013). Empirics of health-aid, education and infant mortality: a semiparametric study. *Applied Economics*, 45(22), 3137-3150. <https://doi.org/10.1080/00036846.2012.699186>
- Naciones Unidas. (1948). *Universal Declaration of Human Rights*. <https://digitallibrary.un.org/record/666853>
- Naciones Unidas. (2001). *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration: report of the Secretary-General*. United Nations General Assembly. <https://digitallibrary.un.org/record/448375>
- Naciones Unidas. (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations General Assembly. <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- Naciones Unidas. (2016). *The Sustainable Development Goals Report 2016*. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/>
- Nunnenkamp, P., & Öhler, H. (2011). Throwing foreign aid at HIV/AIDS in developing countries: missing the target? *World Development*, 39(10), 1704-1723.

- Pickbourn, L., & Ndikumana, L. (2013). *Impact of sectoral allocation of foreign aid on gender equity and human development* (UNU-WIDER Working Paper No. 66). United Nations University-World Institute for Development Economics Research.
- Pickbourn, L., & Ndikumana, L. (2016). The impact of the sectoral allocation of foreign aid on gender inequality. *Journal of International Development*, 28(3), 396-411. <https://doi.org/10.1002/jid.3213>
- PNUD. (1990). *Human Development Report 1990*. Oxford University Press. United Nations Development Programmes.
- PNUD. (2015). *The Millennium Development Goals Report 2015*. United Nations Development Programmes. <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html>
- Qian, N. (2015). Making Progress on Foreign Aid. *Annual Review of Economics*, 7(1), 277-308. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080614-115553>
- Rajan, R. G., & Subramanian, A. (2007). Does Aid Affect Governance? *American Economic Review*, 97(2), 322-327.
- Rajan, R. G., & Subramanian, A. (2008). Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show? *The Review of Economics and Statistics*, 90(4), 643-665.
- Reidpath, D. D., & Allotey, P. (2003). Infant mortality rate as an indicator of population health. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 57(5), 344-346. <https://doi.org/10.1136/jech.57.5.344>
- Roodman, D. (2007a). *The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross-country Empirics* (CGD Working Paper No. 32). Center for Global Development.
- Roodman, D. (2007b). *Macro aid effectiveness research: a guide for the perplexed* (CGD Working Paper No. 134). Center for Global Development.
- Sen, A. (2002). Why health equity? *Health Economics*, 11(8), 659-666. <https://doi.org/10.1002/hec.762>
- Svensson, J. (1999). Aid, Growth and Democracy. *Economics and Politics*, 11(3), 275-297.
- White, H. (1992). The macroeconomic impact of development aid: A critical survey. *Journal of Development Studies*, 28(2), 163-240. <https://doi.org/10.1080/00220389208422230>
- Williamson, C. R. (2008). Foreign Aid and Human Development: The Impact of Foreign Aid to the Health Sector. *Southern Economic Journal*, 75(1), 188-207.
- Wilson, S. E. (2011). Chasing Success: Health Sector Aid and Mortality. *World Development*, 39(11), 2032-2043. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.07.021>
- Wolf, S. (2007). Does aid improve public service delivery? *Review of World Economics*, 143(4), 650-672. <https://doi.org/10.1007/s10290-007-0126-8>
- Yogo, U. T., & Mallye, D. (2015). Health Aid and Health Improvement in Sub-Saharan Africa: Accounting for the Heterogeneity Between Stable States and Post-Conflict States. *Journal of International Development*, 27(7), 1178-1196. <https://doi.org/10.1002/jid.3034>
- Ziesemer, T. (2016). The Impact of Development Aid on Education and Health: Survey and New Evidence for Low-income Countries from Dynamic Models. *Journal of International Development*, 28(8), 1358-1380. <https://doi.org/10.1002/jid.3223>

# ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS DEL SECTOR EXTERIOR



Selene Fabiola Cruz Calderón\*  
Joost Heijs\*

## BRECHA EN CALIDAD DE VIVIENDA DE LOS INDÍGENAS EN MÉXICO. PERFIL DE LOS MÁS AFECTADOS

*En este artículo se analiza la brecha en calidad de la vivienda entre la población indígena y la no indígena en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México para el periodo 2020. Estimamos —a través de un indicador sintético de calidad— la brecha mediante el método de Propensity Score Matching. A partir de un modelo de regresión, se identifican las características de los indígenas que sufren una mayor brecha. Siendo estos los que viven en hogares monoparentales, en las llamadas «vecindades» o en casas sin suelo recubierto y en viviendas con más de 5 habitantes. Adicionalmente, se evalúan «otras formas de vulnerabilidad» que se cruzan con la raza o etnia. Existe una brecha más amplia para los hablantes de lengua indígena, los adultos mayores y aquellos que tienen alguna discapacidad.*

### **Gap in the quality of housing of indigenous people in Mexico. Profile of those most affected**

*This article analyzes the gap in housing quality between the indigenous and non-indigenous population in the Metropolitan Area of Mexico City for the period 2020. We estimate —through a synthetic quality indicator— the gap using the method of Propensity Score Matching. Using a regression model, the characteristics of indigenous people who suffer a greater gap are identified. These are those who live in single-parent homes, in the so-called “vecindades” or in houses without covered floors and in homes with more than 5 inhabitants. Additionally, “other forms of vulnerability” that intersect with race or ethnicity are evaluated. There is a wider gap for indigenous language speakers, older adults and those with disabilities.*

**Palabras clave:** brecha en calidad de vivienda, Propensity Score Matching, pueblos indígenas, perfil.  
**Keywords:** gap in housing quality, Propensity Score Matching, indigenous people, profile.  
**JEL:** J15, R21.

---

\* Universidad Complutense.

Contacto: [selcruz@ucm.es](mailto:selcruz@ucm.es) y [jheijs@ucm.es](mailto:jheijs@ucm.es)

Versión de enero de 2024.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.934.7738>

## 1. Introducción

La exclusión social y segregación étnica de los indígenas del área urbana es una cuestión estructural, relacional y situacional de la discriminación racial (Saporito, 2011). Si bien mucho se ha escrito sobre la situación de privaciones y discriminación de grupos vulnerables en términos de etnia y raza<sup>1</sup> y de sus condiciones de vida, y su problemática habitacional, se convirtió en una preocupación de las autoridades locales a finales de los años 90 (Audefroy, 2005); esta sigue siendo apenas estudiada. No obstante, se reconoce cada vez más el rol que juega la vivienda en el ataque a la pobreza, ante el vínculo entre una vivienda adecuada y la salud física y mental, la seguridad personal, la generación de ingresos, la productividad y los logros educacionales (Tourn, 2003).

En este sentido, los estudios económicos evidencian el efecto negativo de la desigualdad sobre el crecimiento económico<sup>2</sup> y el desarrollo económico y social, y otros más sostienen que el alojamiento es un factor importante para la inclusión e integración de la población perteneciente a grupos vulnerables, ya que una vivienda digna y estable permite acceder a prestaciones sociales que mejoren su condición y reduzcan su vulnerabilidad (Dion, 2001; Lombard, 2023; Valero-Matas *et al.*, 2010). Así, una política de vivienda adecuada podría ayudar a disminuir la desigualdad e incrementar la probabilidad de que los miembros de los grupos vulnerables encuentren mejores condiciones laborales, lo que, como resultado, mejorarían el desarrollo económico y social.

Lo anterior cobra especial interés cuando, en un estudio reciente sobre los escenarios y potenciales impactos de la pandemia de COVID-19 en las tres principales zonas metropolitanas, se señala que en la Ciudad de

México la pobreza extrema podría aumentar un 17,9%, mientras que en Guadalajara el mismo caso sería del 13,4% y en Monterrey del 10,8% (Salas *et al.*, 2020). Por todo lo anterior, nos interesa analizar la brecha en calidad de la vivienda (BCV) para la población indígena (considerada como población vulnerable) respecto a la mestiza o blanca mexicana, enfocándonos en la población de bajos ingresos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Además, se ofrece como principal novedad dentro de la literatura empírica, el perfil de los indígenas más afectados por una mayor brecha.

Para el análisis, contamos con los datos del Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2020), que ofrecen más de 640.000 observaciones para la ZMCM. De este total, el 8,7% se autodetermina como indígenas que no hablan una lengua indígena y el 1,7% como hablantes de lengua indígena, el resto de la población corresponde a la definida como mestiza o blanca<sup>3</sup>. La encuesta incluye 28 variables sobre las características de la vivienda. Estas variables se utilizaron en la primera etapa del trabajo para crear, mediante un análisis factorial, un único índice sintético de la calidad de la vivienda (ICV), que posteriormente se utiliza para estimar la brecha aplicando la técnica de *Propensity Score Matching* (PSM).

Cabe destacar que comparar el ICV de la población indígena respecto al de la población mestiza y blanca requiere metodologías que superen el enfoque estadístico descriptivo. Una parte sustancial de las diferencias observadas en el ICV entre grupos vulnerables y el resto de la población puede ser consecuencia de diferencias estructurales en el nivel de ingresos, educación o en tradiciones culturales. Por lo tanto, comparar el ICV promedio entre indígenas y no indígenas utilizando la muestra completa no reflejaría de forma fehaciente la BCV resultante de discriminación o preferencias socioculturales en términos de vivienda, ya que se explicaría, en parte, por otros factores estructurales de la condición

<sup>1</sup> En esta investigación se hará uso de ambos términos, entendiendo que, aunque existe un amplio debate, de acuerdo con el consenso general, la etnicidad se refiere a diferencias culturales, mientras que la noción de raza se relaciona con las diferencias fenotípicas (Wade, 2000).

<sup>2</sup> Véase, entre otros: Aghion *et al.*, 1999; Alarco Tosoni y Castillo García, 2020; o Rendón-Morquecho y Marroquín-Arreola, 2020. Además, en Navarrete (2016) se ofrece una revisión de la literatura.

<sup>3</sup> Para analizar con más precisión la situación precaria de los indígenas, se excluye de la muestra a la población nacida en el extranjero y la autodeterminada como afroamericana.

sociodemográfica y socioeconómica de las personas. Este problema —que en econometría se llama sesgo de selección— lo abordamos en la segunda etapa de nuestro estudio aplicando el PSM. Este método identifica para cada persona indígena una pareja —mestiza o blanca mexicana— con las mismas características socioeconómicas y sociodemográficas, que sirve como persona de referencia. Así, se obtiene un grupo control de blancos y mestizos insesgado que permite estimar la BCV, donde la diferencia media del ICV de todas las parejas sería la brecha en la calidad de la vivienda global atribuible a la raza (etnicidad).

El censo utilizado también ofrece muchos datos sobre las características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas. Lo que permite, además de calcular la brecha individual para cada persona indígena, estimar un modelo de regresión —utilizando la BCV individual como variable dependiente y como independientes las características mencionadas— para identificar qué aspectos de las personas pertenecientes a este grupo vulnerable inciden sobre una mayor brecha respecto a otras personas del mismo grupo. Los resultados de esta regresión, como tercera etapa del análisis, confirman la brecha entre indígenas y no indígenas en términos de la calidad de vivienda. Entre los más afectados se encuentran los que hablan una lengua indígena, especialmente los que no hablan español y, entre aquellos, los mayores de 66 años. Otros grupos con una brecha mayor son los de un elevado nivel de estudios (esto, debido a que la brecha individual calculada respecto a su par no indígena es más amplia en aquellos con educación superior), los solteros con o sin hijos y los que viven en hacinamiento. En términos de localización los más afectados son los que viven en la ciudad central. Cuanto más grande la densidad poblacional, mayor la brecha.

El artículo se presenta con la siguiente estructura: el apartado 2 ofrece una revisión de la literatura sobre la situación de los indígenas como población vulnerable, con especial atención en las condiciones de vivienda. El apartado 3 explica la creación del índice de calidad de vivienda utilizado y los apartados 4 y 5 presentan una

discusión del método PSM y los principales resultados sobre el tamaño del BCV. Asimismo, en el apartado 5 se proporciona el perfil de los indígenas que tienen una BCV más amplia y, a continuación, en el apartado 6 se presentan las conclusiones y observaciones finales.

## 2. Los indígenas como población vulnerable en México

La importancia de los costes y acceso a una vivienda apropiada dentro de la economía doméstica ha generado muchos estudios sociodemográficos (véase Bradley y Putnick, 2012; Navarro y Ayala, 2008; Osili, 2004; Roy *et al.*, 2020). Estudios recientes han encontrado que uno de cada tres hogares en América Latina y el Caribe (ALC) sufre las condiciones de una vivienda inadecuada: 5 millones de hogares dependen de otra familia para obtener refugio, 3 millones viven en casas que no pueden repararse y 34 millones carecen de algunos servicios básicos (acceso a agua potable o drenaje para aguas residuales), recubrimiento adecuado de los suelos o tienen un alto nivel de hacinamiento (espacio insuficiente) (Bouillon, 2012; McTarnaghan *et al.*, 2016).

La estigmatización de la población indígena, que, según Vaughn (2013) está fuertemente vinculada al mestizaje nacionalista —el paradigma racial dominante en México— ha derivado en que los pueblos originarios sean parte de la población que más sufre las malas condiciones de vida y de vivienda. Existen diversos estudios que señalan la desigualdad en términos de condiciones de vida de los indígenas en México, particularmente por la reducida accesibilidad a servicios sociales, como salud, vivienda y educación (Oehmichen, 2001; Saporito, 2011), brecha salarial (Canedo, 2019), peores condiciones de vivienda (Audefroy, 2005), y segregación residencial (Oehmichen, 2001), confirmando así su estatus de grupo vulnerable (Castellino, 2009).

De hecho, el 70 % de los indígenas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) viven en las localidades más alejadas del centro, siendo barrios en la periferia con un menor nivel de servicios sociales

y públicos. Es decir, viven en las colonias populares del oriente, compartiendo las mismas áreas urbanas (con condiciones similares de marginalidad y privación) con las clases bajas o subclases no indígenas (Saporito, 2011).

Por otro lado, un 5% de los indígenas de la ZMCM viven en el centro de la ciudad, muchos de ellos en asentamientos informales denominados áreas de «la sociedad excluida», donde trabajan en empleos inestables y mal remunerados, instalándose en barrios populares autoconstruidos u ocupando viviendas en ruinas en el centro de la ciudad (Saporito, 2011). Lo que diferencia a los grupos indígenas del centro de la Ciudad de México en relación con otros que habitan en la periferia urbana, es la forma de apropiación del territorio central. Por un lado, esos residentes del centro practican la ocupación colectiva de bienes inmuebles, lo que les permite reproducir y mantener sus relaciones y prácticas culturales de apoyo mutuo. Sin embargo, residen en un tipo de vivienda que incluye: edificaciones deterioradas y/o en riesgo de derrumbe (algunas de ellas tienen valor patrimonial), terrenos baldíos donde construyen viviendas precarias o «campamentos», e incluso el alquiler de bodegas (Delgado, 2014). De hecho, un número considerable de la población indígena —el 2% de su colectivo—, vive en las llamadas *vecindades*, un tipo de vivienda plurifamiliar que normalmente consta de pequeñas casas situadas a los lados de un pasillo o patio central. Las familias que viven en una vecindad a veces comparten «otros servicios». En general, hay dos tipos de vecindades: el primero consiste en casas o edificios antiguos que fueron abandonados y el segundo está conformado por edificios creados expresamente con el propósito de ofrecer vivienda asequible a los sectores populares de la población.

A pesar de la interacción en el mismo espacio urbano, en la Ciudad de México persisten las fronteras étnicas entre comunidades (indígenas y no indígenas) (Oehmichen, 2001; Saporito, 2011). Es decir, es difícil encontrar *ghettos* donde haya ausencia total de interacción entre indígenas y no indígenas. Tal interacción, al menos parcial, permite analizar con mayor detalle las causas de las brechas de la calidad de vivienda.

### 3. Medición de la calidad de la vivienda: análisis factorial

En la primera etapa del estudio utilizamos el Censo de Población y Vivienda (CPV) de México que ofrece 28 variables referidas a características de la calidad de la vivienda (CV) que pueden clasificarse en cuatro grupos (véase Tabla 1). Tres variables reflejan la «habitabilidad»: número de habitaciones y dormitorios y número total de miembros del hogar. Estas se utilizaron para crear la variable de hacinamiento (número de personas por habitación)<sup>4</sup> y el número de personas por dormitorio, reflejando el nivel de privacidad. Un segundo grupo recoge la calidad de los «materiales de construcción» utilizados para techos y paredes que van desde materiales esencialmente desechables como barro, cartón, plástico, materiales de desecho y palmas, hasta materiales no desechables como ladrillos<sup>5</sup>.

El tercer grupo incluye 11 variables referidas a la disponibilidad de los diversos servicios básicos y su forma de suministro. La disponibilidad de instalaciones básicas (inodoro, ducha, calefacción, etc.) se utiliza ampliamente en la literatura empírica especializada como criterio mínimo para medir la privación en términos de la calidad de la vivienda (Boarini y d'Ercole, 2006; McTarnaghan *et al.*, 2016; UN, 1996; Vargas y Castillo-Camporro, 2020; Roy *et al.*, 2020). Finalmente, identificamos tres tipos de variables relacionadas con las comodidades o instalaciones de la vivienda distinguiendo entre «equipamiento básico» (p. ej., calentador de agua, frigorífico); «servicios secundarios» (p. ej., internet y teléfono); y «equipos no esenciales» (p. ej., lavadora o aire acondicionado). La mayoría de estas características se presentan como variable binaria (tiene/no tiene), sin embargo, el propósito del estudio es medir la brecha en calidad de vivienda entre indígenas y no indígenas. Para ello, necesitamos un indicador cuantitativo de la calidad de la vivienda basado en un rango continuo de valores. En

<sup>4</sup> Una variable ampliamente utilizada en este tipo de estudios (Roy *et al.*, 2020; Vargas y Castillo-Camporro, 2020).

<sup>5</sup> Se han creado tres variables ordinales de la calidad del techo, suelos y paredes.

**TABLA 1**  
**INDICADORES DE LA CALIDAD DE VIVIENDA Y SU TRANSFORMACIÓN**

Servicios básicos, suministro y tipo de vivienda	Habitabilidad
1. Número de servicios básicos disponibles (una variable; mínimo 0, máximo 6)  Disfrute de: electricidad, agua corriente, alcantarillado, aseo, cocina, ducha.	4. Hacinamiento en los dormitorios (variable continua)  $\frac{1}{\left(\frac{\text{Número de miembros del hogar}}{\text{Número de dormitorios}}\right)}$
2. Calidad del suministro de servicios básicos (calidad, seguridad o comodidad) (una variable - mínimo 0, máximo 18)  1. Sistema de alcantarillado (0 a 3). 2. Suministro de agua corriente (1 a 5). 3. Toma de agua (1 a 3). 4. Lugar para cocinar (0 a 3). 5. Uso del baño (binario) (compartido versus individual). 6. Combustible (0 a 3).	5. Hacinamiento habitacional (variable continua)  $\frac{1}{\left(\frac{\text{Número de miembros del hogar}}{\text{Número de habitaciones}}\right)}$
3. Tipo de vivienda (1 a 9)	
Materiales de construcción	Equipamiento básico
6. Calidad del techo (1 a 5)	9. Número de elementos del equipamiento básico (una variable)
7. Calidad de los pisos (1 a 3)	Disfrute de: calentador de agua, refrigerador, TV (mínimo 0, máximo 3).
8. Calidad de las paredes (1 a 4)	
Servicios secundarios y espacios comunes de convivencia	Equipamiento no esencial
10. Número de servicios secundarios (una variable)  Disfrute de: teléfono, recogida de basura, internet (mínimo 0, máximo 3).	11. Número de artículos no esenciales  Disfrute de: lavadora, calentador solar de agua, aire acondicionado, panel solar, bombillas de bajo consumo (mínimo 0, máximo 5).

**FUENTE:** Elaboración propia a partir del Censo de Población y Vivienda (CPV) de México (INEGI, 2020).

consecuencia, sumamos el número de servicios para cada grupo antes mencionado, reflejando el número de comodidades o servicios disponibles en la vivienda.

La combinación y reclasificación de las variables iniciales redujo el número de 28 a 9 indicadores. A estos aplicamos un Análisis Factorial<sup>6</sup>, cuyo objetivo es recoger el máximo nivel de información de las variables

originales en unos pocos indicadores sintéticos, suponiendo que cada uno refleja diferentes aspectos conceptuales y teóricos que empíricamente coexisten.

Nuestro análisis factorial agrupó los indicadores en tres factores. El primero captura cinco indicadores sobre la cantidad de servicios secundarios y la cantidad y la forma (segura y cómoda) del suministro de los servicios esenciales. El factor dos sintetiza las dos variables que reflejan el hacinamiento, relacionadas con la necesidad de los miembros del hogar de satisfacer sus necesidades fisiológicas de privacidad y espacio vital. El tercer factor

<sup>6</sup> Los detalles del análisis se reflejan en la Tabla 2. Se puede afirmar que las pruebas estadísticas alcanzan los niveles mínimos requeridos para considerar el modelo factorial adecuado.

**TABLA 2**  
**ÍNDICE DE CALIDAD DE LA VIVIENDA: RESULTADOS DEL ANÁLISIS FACTORIAL**

Indicadores	El método de factorización del eje principal (PAF) PAF por subconjuntos de variables		
	PAF 1 Número de servicios y amenidades	PAF 2 Densidad de la vivienda	PAF 3 Calidad de los materiales de construcción
Número de equipamiento básico	0,857		
Número de servicios básicos e infraestructura	0,850		
Medios de suministro de servicios	0,740		
Número de servicios secundarios	0,648		
Número de equipos no esenciales	0,601		
Hacinamiento por dormitorio		0,944	
Hacinamiento por habitación		0,944	
Calidad de las paredes			0,693
Calidad del techo			0,693
Varianza Explicada (VE)	55,71%	89,05%	69,25%
KMO-Test	0,768	0,500	0,500
<i>Bartlett's sphericity test</i>	1235094,845	688635,433	117410,414
<i>gl.</i>	10	1	1
<i>Significant</i>	0	0	0

**FUENTE:** Elaboración propia a partir del Censo de Población y Vivienda (CPV) de México (INEGI, 2020).

incluye dos indicadores de calidad de los materiales de construcción. Las puntuaciones de los tres factores se utilizaron para calcular un único ICV sintético basado en su promedio simple que se utiliza en el apartado 4 para calcular la brecha en calidad de la vivienda (BCV).

#### 4. Estimación de la brecha en calidad de vivienda: PSM para muestras sesgadas

En esta segunda etapa de nuestro análisis se estima la brecha de la calidad de vivienda utilizando los datos

del Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2020) de los habitantes del ZMCM. Siendo una muestra de más de 640.000 observaciones de las cuales unos 573.000 son blancos y mestizos y casi 66.600 se autodetermina como población indígena<sup>7</sup>. Como se argumentó en la introducción, existen diferencias estructurales importantes entre la población indígena y los mestizos y blancos

<sup>7</sup> Para analizar con más precisión la situación precaria de la población indígena se excluye de la muestra, población nacida en el extranjero y la autodeterminada como afromexicana.

mexicanos, tales diferencias pueden estar vinculadas con aspectos propios de la diferencia étnica en términos sociales o culturales o bien pueden ser derivados de esta como el nivel de estudios y la situación laboral y/o económica. Así, la muestra completa de mestizos y mexicanos blancos no sería representativa como grupo control —problema conocido como sesgo de selección—. Un método frecuentemente utilizado para superar este problema es el *Propensity Score Matching* (PSM).

En realidad, el PSM, propuesto por Rosenbaum y Rubin (1983), condensa mediante un análisis *probit* la información de todas las características de los individuos en una sola, el puntaje de propensión (PS), que mide la probabilidad estimada de pertenecer a cierto grupo independientemente de la situación real. En nuestro caso, aquellas personas de ambos grupos (indígenas versus no indígenas) con el mismo puntaje se consideran parejas (clones) comparables. De esta forma, el PSM crea una situación *ceteris paribus*, aislando la diferencia en la calidad de vivienda (CV) causada por todos los aspectos distintos de la raza o el origen étnico. Donde las diferencias en la CV de cada pareja serían una estimación de la brecha individual y el promedio de todas las parejas sería la brecha promedio en calidad de vivienda.

Para que funcione bien el PSM, el modelo debe incluir todas las características que influyen en las preferencias de la vivienda y la capacidad económica para acceder a ellas. En este sentido, hemos incluido 10 variables (ver Tabla 3). En concreto: cuatro reflejan la situación socioeconómica como los ingresos del hogar, el nivel de educación o tipo de familia o convivencia; dos variables recogen características sociodemográficas estructurales (sexo y edad); y dos variables la ubicación geográfica (centro-periferia y el tamaño de la localidad). Exigimos un emparejamiento exacto (*E-match*) para las variables más relevantes.

Dado que los ingresos mensuales del hogar representan la principal limitación para acceder a una buena vivienda, forzamos un emparejamiento exacto en ocho intervalos de ingreso. Asimismo, incluimos una variable

que refleja la obtención de ingresos por jubilación de al menos un miembro del hogar. La variable sexo pretende capturar las diferencias entre hombres y mujeres respecto a sus preferencias de vivienda, especialmente cuando tienen hijos (Viljoen *et al.*, 2020). También se introduce un *E-match* para la edad, que refleja el ciclo de vida de las personas y se correlaciona con tener pareja o tener hijos, su edad, y con el nivel de ingresos.

En cuanto a la ubicación residencial se incluyen los cinco contornos en que está dividida la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (según Toscana Aparicio y Pimienta, 2018). Hay diferencias importantes, ya que la ciudad central atrae a sectores poblacionales de mayor ingreso y nivel educativo y los contornos 3 y 4 son las conurbaciones periféricas y tienden a concentrar a la población de menor nivel educativo e ingresos. Además, se incluye el tamaño de las localidades de residencia, ya que explica las diferencias de localización rurales/urbanas que podrían afectar a la calidad de las viviendas disponibles. Asimismo, consideramos la condición de propietario versus inquilino del titular, ya que la tenencia señala diferencias de posición formal de los residentes en sus capacidades como propietarios y usuarios de sus viviendas (Borg, 2015).

Respecto al resto de variables incluidas en el PSM, aunque no como *E-match*, se destaca el nivel de estudios. En México, los niños indígenas tienen en promedio un menor nivel de educación que los niños no indígenas, lo que afecta a sus posibilidades ocupacionales (Canedo, 2019). El nivel educativo también proporciona información indirecta sobre el capital social y cultural, que incide en las preferencias por determinados aspectos de la vivienda (Clark, 2009; Toscana Aparicio y Pimienta, 2018; Vera-Toscano y Ateca-Amestoy, 2008). Otra variable sería la estructura del hogar y el número de personas viviendo en la casa, lo que determinan en parte la asequibilidad de la vivienda. Por tanto, distinguimos entre parejas con y sin hijos, padres solteros y hogares solteros (solteros, viudos u otros). De forma complementaria, a través del número de beneficios laborales adicionales (vacaciones pagadas, aguinaldo, etc.)

**TABLA 3**  
**DESCRIPCIÓN DE VARIABLES DEL PSM**

Variable de interés sobre la que se mide la brecha	Índice de Calidad de la Vivienda (ICV)
<b>Características individuales</b>	
Sexo ( <i>E-match</i> )	Variable <i>Dummy</i> , 1 si es hombre, 0 si es mujer
Edad ( <i>E-match</i> )	Grupo de 20 a más años 1: entre 20 y 35 años    2: entre 36 y 45 años    3: entre 46 y 55 años 4: entre 56 y 75 años    5: entre 76 y más años
Nivel de estudios completados	1: Sin educación    2: Educación básica 3: Bachillerato o grado medio o educación técnica    4: Título superior 5: Educación postsuperior    6: No especificado
Ingreso por pensión ( <i>E-match</i> )	Variable <i>Dummy</i> , 1 sí, 0 no
<i>Number of employment benefits</i>	Suma de siete variables ficticias (que indican de 0 a 7 beneficios) Bono de Navidad, vacaciones, servicio médico, servicios públicos, incapacidad pagada, ahorros para la jubilación, crédito para vivienda
<b>Estructura del hogar</b>	
Tipo de convivencia	1: Parejas sin hijos 2: Parejas con hijos 3: Padres solteros 4: Soltero
Ingreso mensual del hogar (IMH) (dólares americanos) ( <i>E-match</i> )	Se utilizó el tipo de cambio de 2020 pesos mexicanos por dólares americanos 1: 0 a 171\$    2: 172 a 245\$ 3: 246 a 337\$    4: 338 a 536\$
Propietario (a) / inquilino (a) ( <i>E-match</i> )	Variable binaria que diferencia entre 0: Inquilinos u otras situaciones 1: Propietarios de la casa
<b>Localización geográfica de los grupos vulnerables</b>	
Contornos ( <i>E-match</i> )	Ciudad central y 4 contornos
Tamaño de la ciudad (número de habitantes) ( <i>E-match</i> )	1: Hasta 2.500    3: Entre 15.000 y 49.999 2: Entre 2.500 y 14.999    5: Más de 100.000 4: Entre 50.000 y 99.999
<b>FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Vivienda (CPV) de México (INEGI, 2020).</b>	

pretendemos capturar el nivel de seguridad laboral de los miembros del hogar suponiendo que cuantos más beneficios adicionales, más estable es el trabajo.

Finalmente, implementamos el procedimiento de emparejamiento sin reemplazo para que un mexicano mestizo o blanco no pueda ser emparejado más de una

**TABLA 4**  
**BRECHA PROMEDIO EN LA CALIDAD DE LA VIVIENDA (BCV-M)\***

BCV-M	-0,095
Error estándar	0,006
Observaciones emparejadas	31.914

NOTA: \* Las pruebas de adecuación demuestran que nuestros modelos PSM e imparcialidad de las muestras obtenidas son satisfactorias. Los detalles del proceso y postestimaciones se obtienen contactando a los autores.

FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Vivienda (CPV) de México (INEGI, 2020).

vez, y aplicamos una distancia máxima en el PS muy exigente (caliper, 0,005) para asegurar una mayor similitud entre los pares de observaciones.

Una vez explicada la metodología y las variables utilizadas, se realiza la estimación de la brecha promedio en la calidad de la vivienda (BCV) entre indígenas y no indígenas. Como se puede observar en la Tabla 4, nuestros resultados sugieren que los indígenas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) viven en peores condiciones de vivienda que el resto de la población mexicana. Estos resultados confirman la evidencia de la situación precaria en la que vive este grupo, al carecer de las condiciones mínimas de vivienda adecuada, experimentando los principales efectos negativos de sus diferencias étnicas, como lo mencionan Gandelman *et al.* (2011) y Canedo (2019).

##### 5. Perfil de los indígenas según la Brecha en Calidad de la Vivienda (HQG)<sup>8</sup>

En esta tercera y última etapa del estudio, y como principal novedad en la literatura empírica, ofrecemos la caracterización de la población indígena que sufre una mayor brecha en calidad de vivienda (BCV). Estimamos un modelo de regresión simple utilizando las brechas individuales en

la calidad de la vivienda (BCV) estimadas como variable dependiente y 16 variables independientes, que reflejan características socioeconómicas, sociodemográficas y de localización residencial de las personas. Conviene recordar que la estimación de los modelos se basa en la muestra que incluye únicamente a la población indígena.

En la medida en que las personas avanzan en su ciclo de vida cambian sus condiciones económicas y sus necesidades y preferencias. Por lo tanto, sería interesante analizar la heterogeneidad en los factores que inciden sobre la magnitud de la brecha para distintos grupos etarios, pues el ciclo de vida y la participación en la actividad económica de la población indígena está ligada a nociones sobre las distintas etapas de la vida, en donde la mayoría de edad y la responsabilidad económica en el hogar se da en edades más tempranas a las de la noción occidental<sup>9</sup>. Así, estimamos un modelo global para la muestra total de población indígena y cinco para submuestras por grupos de edades (ver Tabla 5) para ver si el perfil de las personas más afectadas difiere según la etapa de ciclo de vida a la que pertenecen. Para el perfil global y el de la población más joven se observa, para 13 de las 16 variables,

<sup>9</sup> Los indígenas Zoques, por ejemplo, adquieren la mayoría de edad al contraer matrimonio (generalmente, los hombres entre los 16 y 26 años y las mujeres entre los 14 y 24) (Reyes-Gómez, 1999).

<sup>8</sup> Housing Quality Gap.

**TABLA 5**  
**PERFIL DE LOS INDÍGENAS POR TAMAÑO DE LA BRECHA EN CALIDAD DE VIVIENDA**

Variables	Global	De 20 a 45 años	De 46 a 55 años	De 56 a 65 años	De 66 años y más
Ln_Ingresos mensuales del hogar	-0,005 (0,009)	-0,023* (0,013)	0,003 (0,024)	0,010 (0,026)	0,016 (0,020)
Ingresos mensuales del hogar	0,000*** (0,000)	0,000*** (0,000)	0,000 (0,000)	0,000*** (0,000)	0,000 (0,000)
<b>Edad</b>					
Entre 20 y 35 años	0,063*** (0,016)	Referencia			
Entre 36 y 45 años	0,028* (0,016)	-0,033** (0,014)			
Entre 46 y 55 años	Referencia				
Entre 56 y 75 años	-0,032* (0,017)				
Entre 76 y más años	-0,019 (0,030)				
<b>Nivel de estudios completados</b>					
Sin escolaridad o preescolar	0,200*** (0,030)	0,178*** (0,069)	0,125* (0,073)	0,219*** (0,068)	0,173*** (0,058)
Básico	0,111*** (0,012)	0,119*** (0,016)	0,094*** (0,030)	0,111*** (0,037)	0,087** (0,044)
Bachillerato/Estudios técnicos	(Referencia)				
Licenciatura	0,010 (0,018)	0,020 (0,021)	0,000 (0,046)	0,013 (0,055)	-0,166** (0,076)
Postgrado	-0,068 (0,087)	-0,160 (0,109)	0,115 (0,099)	0,094 (0,278)	0,010 (0,253)
Sexo (1 si Hombre 0 si Mujer)	0,008 (0,011)	0,010 (0,014)	-0,029 (0,028)	0,031 (0,035)	0,030 (0,039)
Habla lengua indígena y español	-0,119*** (0,014)	-0,135*** (0,019)	-0,095*** (0,034)	-0,117*** (0,037)	-0,050 (0,047)
No habla español solo lengua indígena	-0,292** (0,124)	-0,326* (0,175)	-0,141 (0,293)	0,534** (0,219)	-0,693*** (0,229)
Solo habla español	(Referencia)				

TABLA 5 (Continuación)

## PERFIL DE LOS INDÍGENAS POR TAMAÑO DE LA BRECHA EN CALIDAD DE VIVIENDA

Variables	Global	De 20 a 45 años	De 46 a 55 años	De 56 a 65 años	De 66 años y más
<b>Tipo de convivencia (estructura del hogar)</b>					
Parejas sin hijos	0,019 (0,017)	0,002 (0,026)	0,100*** (0,035)	-0,051 (0,038)	0,019 (0,045)
Parejas con hijos	(Referencia)				
Padres y madres solteros	-0,069** (0,034)	-0,040 (0,041)	-0,059 (0,091)	-0,240*** (0,090)	-0,060 (0,111)
Solteros	-0,056*** (0,013)	-0,051*** (0,017)	-0,081** (0,032)	-0,133*** (0,036)	-0,008 (0,034)
<b>Número de personas en el hogar</b>					
1 persona	0,497*** (0,034)	0,527*** (0,055)	0,469*** (0,069)	0,546*** (0,072)	0,483*** (0,085)
2 personas	0,190*** (0,015)	0,159*** (0,025)	0,197*** (0,033)	0,207*** (0,032)	0,207*** (0,035)
3 personas	(Referencia)				
De 5 a 10 personas	-0,145*** (0,015)	-0,112*** (0,019)	-0,145*** (0,036)	-0,239*** (0,040)	-0,219*** (0,039)
Más de 10 personas	-0,352*** (0,082)	-0,296*** (0,109)	-0,524*** (0,191)	-0,304** (0,141)	-0,549 (0,387)
Alguna discapacidad	-0,008 (0,020)	0,007 (0,043)	-0,105** (0,042)	-0,010 (0,039)	0,030 (0,034)
Migración externa (de fuera del país)	0,416** (0,174)	0,211 (0,168)	0,300 (0,314)	1,593*** (0,586)	-0,011 (0,114)
Migración interna (de dentro del país)	0,050*** (0,016)	0,047** (0,021)	0,052 (0,038)	0,053 (0,042)	0,065 (0,047)

NOTA: Errores estándar robustos entre paréntesis \*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05; \* p<0,1.

FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Vivienda (CPV) de México (INEGI, 2020).

cierta heterogeneidad. Mientras que para dos submuestras (de 46 a 55 y más de 66 años) el perfil es menos amplio, especialmente para el grupo de los más mayores, solo 7 variables reflejan diferencias.

A continuación, presentamos los resultados del modelo global y solo mencionamos los de las submuestras si matizan los resultados respecto al último grupo etario.

### Determinantes básicos de calidad de la vivienda

Los ingresos mensuales de los hogares provenientes del trabajo son un determinante en el acceso a una mejor vivienda, lo que se confirma incluso en nuestra muestra que solo considera a los hogares con ingresos más bajos. La variable ingresos, tal como se ha

incluido en el modelo<sup>10</sup>, refleja una relación no lineal donde la brecha es igual a la media y parecida para los niveles de ingresos más bajos y, a partir de un cierto nivel, según aumentan la renta la brecha es cada vez mayor<sup>11</sup>. Es decir, el factor de discriminación asociado a la población indígena urbana (la brecha individual calculada entre una persona indígena respecto a su par no indígena) y de bajos ingresos es mayor cuando los ingresos superan cierto umbral.

Teniendo en cuenta la edad, como reflejo del ciclo de vida de una persona, el modelo global revela que la brecha más amplia en calidad de la vivienda se concentra en las edades de 56 a 75 años y la más corta entre los adultos jóvenes. Para estos últimos, la brecha más amplia, se encuentra en los de 36 a 44 años. La mayor brecha entre adultos maduros y parte de los mayores puede deberse a las pensiones precarias en México, y a que gran parte de los adultos mayores tienen que seguir trabajando por falta de pensión o de jubilación (Montoya-Arce *et al.*, 2016).

Respecto al nivel de educación formal, autores como Schmelkes (2009) señalan la limitada representación de los grupos indígenas en la educación superior en México como consecuencia de la mala calidad en los niveles educativos anteriores y de otros factores, como las costumbres, el racismo y la discriminación, que limitan sus opciones y oportunidades. Aunque la educación formal significaría movilidad social, en México, para algunas personas esta no representa una opción de vida, pues sus tradiciones culturales o familiares les permiten desempeñarse con éxito en actividades (empresariales, comerciales, etc.) que no requieren formación especializada (Chávez Arellano, 2008). Además, la educación media superior y superior siguen siendo un privilegio para un sector minoritario (Chávez Arellano, 2008).

La brecha es más corta para los que solo tienen educación preescolar o básica. Un hecho que varía para la

submuestra de la población en envejecimiento, para quienes contar con licenciatura implica una brecha mayor. Esto no querría decir necesariamente que alguien con educación básica incompleta esté relativamente mejor que alguien con educación superior, sino que la brecha individual calculada respecto a su par no indígena es más corta que la brecha de aquellos con educación superior. Por tanto, la relación sobre la magnitud de la brecha que el nivel de estudios puede tener entre el grupo de indígenas, puede reflejar dicho comportamiento.

Como se analizó anteriormente, los roles de género influyen en la integración al mercado laboral, el acceso a los recursos y la asequibilidad de la vivienda. Sin embargo, no se encontró un efecto significativo de esta variable sobre la brecha.

### Aspectos sociales y situación de vulnerabilidad

Respecto a los aspectos sociales incluidos en el estudio, en el modelo global destaca que para los indígenas que solo hablan español la brecha en calidad de vivienda es menor, mientras que para aquellos que hablan su lengua autóctona la brecha es mayor. Esto se confirma para tres de las 4 submuestras. Hablar una lengua indígena lleva aparejado un factor de estigma: se considera un factor importante correlacionado con la exclusión social continua (Gandelman *et al.*, 2011). Llama la atención que, para la submuestra de 56 a 65 años, el tamaño de la brecha es menor a la media para aquellos que solo hablan una lengua indígena. Hecho cuya interpretación se escapa a nuestro alcance en esta investigación. Sobre todo, porque vuelve a ser mayor a la media para los de más de 66 años.

Respecto al tipo de convivencia, los hogares de familias monoparentales y de solteros presentan una brecha más amplia respecto a las parejas con hijos. Asimismo, los hogares con más de cinco habitantes muestran una brecha mayor, particularmente entre aquellos con más de diez personas, a menudo muy marginados.

Existe evidencia de que las discapacidades físicas y mentales están correlacionadas con un menor acceso

<sup>10</sup> Recuerde que se incluyen sus valores logarítmicos simples y al cuadrado.

<sup>11</sup> Cercano al ingreso máximo de 11.600 pesos mexicanos, que son equivalentes a 536 dólares americanos.

a la educación y, por tanto, con salarios bajos (Lémez, 2005). Además, la necesidad de ajustar la casa a estas necesidades implica un sobre coste<sup>12</sup>. Este factor de vulnerabilidad influye negativamente sobre la brecha, aunque solo para la submuestra de indígenas entre 46 y 55 años, probablemente porque es la etapa del ciclo de vida de mayor productividad e independencia económica.

Considerando el fenómeno migratorio en relación con la brecha en condiciones de vivienda, nuestros resultados globales muestran que la inmigración interna y, principalmente, externa (indígenas que vuelven al país) está relacionada con un impacto positivo en la magnitud de la brecha, reduciéndola. Aunque este efecto no existe en todas las submuestras por intervalos de edad.

### Disponibilidad de ingresos adicionales

El censo incluye variables binarias que indican si los hogares reciben ingresos adicionales a los salarios, que quedan recogidos en tres tipos: pensiones y subvenciones, remesas y subsidios. En nuestro modelo global los hogares donde algún miembro recibe pensión tienen una brecha menor, aunque solo es significativo para la submuestra de los adultos jóvenes (hasta 45 años), siendo familias de personas jóvenes que conviven con alguna persona mayor y cuya pensión, posiblemente, complementa los ingresos principales del hogar. Otro tipo de ingresos adicionales son las subvenciones procedentes de programas sociales para fines ajenos a la vivienda. Estos curiosamente disminuyen el tamaño de la brecha de la población, aunque solo para los adultos mayores.

En cuanto a los hogares que reciben remesas internas y externas, se detecta que estas impactan positivamente en la calidad de la vivienda de la población indígena, reduciendo la brecha, convirtiéndose en un ingreso explicativo relevante. Otro tipo de ingresos adicionales son las subvenciones procedentes de programas sociales

para fines ajenos a la vivienda. Estos disminuyen el tamaño de la brecha de la población, aunque solo para los adultos mayores.

También se analiza el recibimiento de subsidios a la vivienda. Dos instituciones<sup>13</sup> se centran directamente en la autoconstrucción o la compra de viviendas y cuentan con programas de apoyo específicos para grupos vulnerables, como indígenas y personas con discapacidad. Los modelos reflejan un efecto positivo significativo para el modelo global y la submuestra de adultos jóvenes. Por otro lado, el crédito a la vivienda por parte de PEMEX<sup>14</sup> tiene también un efecto positivo. Otro fondo (FONHAPO)<sup>15</sup> subsidia los costes de la vivienda solo de aquellas personas o grupos familiares registrados en alguno de los programas sociales con el objetivo de reducir la pobreza extrema. Curiosamente, recibir tales ayudas no implica una menor brecha de vivienda ni en el modelo global ni para las submuestras por edades. Excepto para la submuestra de personas de 56 a 66 años, donde la relación es contraria a lo esperado, pues la brecha es mayor.

La ausencia de un impacto de las ayudas sobre el tamaño de la brecha quizás se debe a la orientación del programa, ya que financia especialmente la autoconstrucción. Este tipo de construcciones suelen carecer de condiciones adecuadas de habitabilidad y darse en condiciones de informalidad, lo que implica a sectores de la sociedad con bajas expectativas de desarrollo (Olivera Martínez, 2016).

### Tipo de vivienda, ubicación geográfica (contorno) y tamaño de la localidad

El CPV ofrece información sobre el tipo de vivienda (vecindad, casa, apartamento o azotea) que

<sup>12</sup> Por ejemplo, la necesidad de instalar pasamanos y rampas o adaptar baños y ensanchar puertas.

<sup>13</sup> El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

<sup>14</sup> La petrolera nacional.

<sup>15</sup> El Fondo Fiduciario Nacional de Vivienda Popular (FONHAPO) del Organismo Nacional de Vivienda (ONAVIS).

**TABLA 6**  
**PERFIL DE LOS INDÍGENAS POR TAMAÑO DE LA BRECHA EN CALIDAD DE VIVIENDA**

Variables	Global	De 20 a 45 años	De 46 a 55 años	De 56 a 65 años	De 66 años y más
Ingresos por jubilación	0,030** (0,014)	0,085*** (0,024)	0,007 (0,038)	0,031 (0,030)	-0,009 (0,031)
Remesas (número recibido)					
1 (de dentro o fuera del país)	0,087*** (0,022)	0,099*** (0,032)	-0,003 (0,055)	0,111** (0,049)	0,119** (0,051)
2 (de dentro y fuera del país)	0,160 (0,103)	0,199* (0,117)	0,915** (0,465)	-0,218 (0,272)	0,032 (0,182)
Ingresos por programa social	0,014 (0,012)	-0,001 (0,017)	-0,009 (0,031)	-0,012 (0,035)	0,073** (0,031)
Financiamiento a la vivienda					
Programas generales (INFONAVIT o FOVISSSTE)	0,057*** (0,016)	0,090*** (0,022)	0,054 (0,037)	0,026 (0,045)	-0,031 (0,049)
Para trabajadores de PEMEX	0,201*** (0,020)	0,208*** (0,024)			
FONHAPO (programa social para personas de extrema pobreza)	-0,121 (0,089)	0,111 (0,113)	0,028 (0,260)	-0,538*** (0,161)	-0,071 (0,168)
Tipo de vivienda y suelo					
Azotea suelo firme/mosaico	-0,455*** (0,149)	-0,454** (0,177)	-0,771*** (0,290)	-0,738** (0,370)	0,197 (0,377)
Vecindad suelo firme	-0,511*** (0,044)	-0,463*** (0,050)	-0,580*** (0,133)	-0,528*** (0,143)	-0,769*** (0,191)
Vecindad suelo mosaico	-0,161** (0,069)	-0,196** (0,082)	-0,090 (0,186)	0,010 (0,230)	-0,361** (0,164)
Casa suelo tierra	-1,434*** (0,045)	-1,444*** (0,054)	-1,388*** (0,116)	-1,431*** (0,133)	-1,492*** (0,183)
Apartamento suelo firme	0,050 (0,036)	0,073 (0,048)	0,144 (0,102)	-0,011 (0,092)	-0,068 (0,104)
Apartamento suelo mosaico	0,089*** (0,022)	0,133*** (0,031)	0,060 (0,051)	0,096* (0,058)	0,011 (0,053)
Casa suelo firme	-0,374*** (0,012)	-0,379*** (0,016)	-0,374*** (0,028)	-0,345*** (0,032)	-0,369*** (0,032)
Casa suelo mosaico	(Referencia)				

TABLA 6 (Continuación)

## PERFIL DE LOS INDÍGENAS POR TAMAÑO DE LA BRECHA EN CALIDAD DE VIVIENDA

Variables	Global	De 20 a 45 años	De 46 a 55 años	De 56 a 65 años	De 66 años y más
<b>Contornos</b>					
Ciudad central	-0,124*** (0,032)	-0,162*** (0,046)	-0,155* (0,079)	-0,035 (0,079)	-0,055 (0,073)
Contorno1	0,004 (0,022)	0,009 (0,030)	-0,003 (0,053)	-0,022 (0,056)	0,056 (0,058)
Contorno2	0,008 (0,017)	0,000 (0,022)	0,059 (0,041)	-0,019 (0,043)	-0,011 (0,047)
Contorno4	0,016 (0,016)	0,012 (0,020)	0,031 (0,038)	0,019 (0,045)	0,025 (0,051)
<b>Tamaño de la localidad</b>					
Menos de 2.500 habitantes	0,044** (0,020)	0,041 (0,025)	0,067 (0,048)	0,054 (0,064)	-0,004 (0,077)
De 2.501 a 14.999 habitantes	(Referencia)				
De 15.000 a 49.999 habitantes	-0,048*** (0,018)	-0,066*** (0,023)	-0,041 (0,042)	-0,020 (0,049)	0,008 (0,056)
De 50.000 a 99.999 habitantes	-0,130*** (0,024)	-0,136*** (0,032)	-0,089 (0,057)	-0,111* (0,067)	-0,183** (0,073)
De 100.000 y más habitantes	-0,138*** (0,018)	-0,167*** (0,023)	-0,096** (0,045)	-0,101* (0,052)	-0,088 (0,058)
Constante	0,119 (0,080)	0,349*** (0,110)	0,069 (0,194)	- -0,080	- -0,140
Observaciones	30.156	16.682	5.538	4.455	3.481
<i>R-squared</i>	0,103	0,108	0,104	0,110	0,110

NOTA: Errores estándar robustos entre paréntesis \*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05; \* p<0,1.

FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Vivienda (CPV) de México (INEGI, 2020).

combinamos con la calidad de los materiales del suelo (de tierra, pavimento/concreto, madera, mosaico u otro revestimiento), obteniendo ocho tipos de viviendas (ver Tabla 6). Tomando a las casas con suelo de mosaico

o madera como referencia, los resultados muestran que vivir en una casa o vecindad y tener piso de tierra o cemento amplía la brecha; únicamente para los que habitan en departamentos con recubrimiento de

mosaico o madera la brecha se reduce. En el centro de la ciudad existen numerosas vecindades abandonadas o con alquileres congelados que dan cobijo a la población indígena de menores recursos. Muchos de los edificios están al borde del colapso. Nuestros resultados confirman (como lo menciona Oehmichen, 2001) esta situación de vulnerabilidad de los indígenas en la metrópoli.

Dado que gran parte de la variación que afecta las condiciones de vivienda puede explicarse por diferencias en el mercado laboral local debido a la dinámica urbana/rural, incluimos el tamaño de la localidad y los contornos donde viven al incidir en diferencias en precios y oportunidades de vivienda. Vivir en la ciudad central, de acuerdo con el modelo global y el de adultos jóvenes y maduros representa una ampliación de la brecha, así como vivir en localidades de mayor densidad poblacional.

## 6. Conclusiones y comentarios finales

Siendo una preocupación muy reciente, aún existe poca literatura sobre la situación de desventaja en las condiciones de vivienda de los pueblos indígenas como resultado de factores estructurales ligados a la sistemática discriminación racial o étnica contra ellos. La dificultad para erradicar la discriminación racial y sus efectos estructurales de exclusión social de la población indígena en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) requiere analizar las políticas actuales dirigidas a este sector poblacional. El objetivo es promover y garantizar espacios de mestizaje cultural que respeten y protejan su identidad y diversidad.

Por ello, buscamos ampliar el enfoque estadístico descriptivo proponiendo una metodología capaz de aislar los efectos de las diferencias sociodemográficas y socioeconómicas entre individuos indígenas y no indígenas y evaluar el origen racial o étnico como un factor ligado a peores condiciones de vivienda entre la población indígena. Analizamos a la población en el estrato de ingresos más bajos, ya que la vivienda es un importante

factor de inclusión que refleja el grado de inestabilidad de los grupos vulnerables.

La aportación del artículo radica en el nuevo marco metodológico que constó de tres etapas. Primero, propusimos un índice de calidad de vivienda con una escala continua, mientras que en la mayoría de los estudios se utilizan variables binarias, que reflejan el acceso o carencia de servicios básicos o condiciones mínimas. Además, el índice de la calidad de vivienda (CV) con valores continuos permitió estimar, en la segunda etapa del estudio, la brecha entre indígenas versus mexicanos blancos o mestizos usando el *Propensity Score Matching* (PSM). Esta técnica nos permitió estimar el tamaño de la brecha en CV de cada individuo y evaluar si la población indígena sufre peores condiciones en términos de vivienda que sus contrafactuales mestizos y blancos mexicanos, con las mismas características sociodemográficas y socioeconómicas. De esta manera, se aísla el origen racial o étnico de otros aspectos explicativos de la brecha que podrían explicar un índice de calidad de vivienda (ICV) más bajo. Este tipo de análisis, que corrige por el sesgo de selección, no se ha aplicado, hasta donde sabemos, en la literatura actual en este campo de investigación.

En la tercera fase del estudio, ofrecimos un análisis más completo de los factores explicativos de la vulnerabilidad de la población indígena en términos de calidad de vivienda (CV). Como principal novedad y aporte a la literatura empírica existente, propusimos una caracterización amplia del perfil de los indígenas que se ven más afectados por la calidad deficiente de la vivienda, justamente para buscar posibles grupos de la población aún más vulnerables y que requieren atención especial en las políticas del hogar. En este caso, estos serían los de una mayor brecha respecto a la brecha media del total de indígenas.

Encontramos que, en promedio, los indígenas, comparados con su contrafactual mestizo o blanco, se encuentran en peores condiciones de vivienda en la ZMCM. Respecto al perfil de la población indígena se pueden destacar los siguientes resultados. Para aquellos

que hablan una lengua indígena la desventaja es mayor, y la brecha es aún más amplia para los que solo hablan su lengua autóctona. Para la muestra de los de mayor edad, la brecha es también más amplia para aquellos indígenas con alguna discapacidad. Por otro lado, se observa que los que han recibido fondos a través de los programas de apoyo a la vivienda (dirigidos principalmente a la autoconstrucción), en general, presentan una menor brecha. No obstante, en el caso de la submuestra de 56 a 66 años, los fondos a programas sociales dirigidos a la población en extrema pobreza (FONHAPO) muestran una brecha mayor, lo que no necesariamente reflejaría que estos fondos no ayuden a mejorar la vivienda, sino que, en efecto, este sector de la población se encuentra en mayor desventaja y con bajas expectativas de desarrollo. En términos de ubicación residencial, los indígenas más afectados (con una brecha mayor) son los que viven en la ciudad central. Observamos que, a medida que aumenta el tamaño de la localidad de residencia, también lo hace la magnitud de la brecha.

Aunque no planteamos una solución metodológica definitiva para inferir la discriminación racial como causa de las peores condiciones de vivienda de los indígenas, los resultados podrían apoyar la hipótesis de discriminación racial o étnica. Sin embargo, la metodología utilizada no aísla este aspecto de otras posibles causas de la brecha, ya que el PSM no corrige por variables no observadas, como las diferencias socioculturales en las preferencias respecto a la calidad de la vivienda. No obstante, gran parte de estas diferencias se captura de forma indirecta debido a su correlación con las variables incluidas (como la edad o ciclo de vida, nivel de educación, sexo y nivel de ingresos).

En este sentido, nuestros resultados subrayan el contexto diverso y heterogéneo de la ciudad, donde se vive un entorno de disputa y exclusión. A pesar de que en el discurso se reconoce a la vivienda como un derecho humano, en la práctica, las políticas de inclusión siguen mirando hacia la etnicidad entendiéndola en términos folclóricos, lo que coloca el pleno reconocimiento de los

derechos de la población indígena en el terreno de la ambigüedad. Por tanto, apremia el desarrollo de políticas de vivienda social que realmente reconozcan la participación, influencia y capacidad organizativa de la población indígena en el espacio urbano. Se requieren políticas que garanticen el acceso de este sector de la sociedad a la vivienda, reconociendo las necesidades colectivas de preservación de su identidad cultural y su desarrollo integral frente al cruce de múltiples vulnerabilidades. Finalmente, cabe recordar que existe un efecto negativo de la desigualdad sobre el desarrollo económico. Por lo tanto, una política de vivienda adecuada podría ayudar a disminuir la desigualdad e incrementar la probabilidad de que los miembros de los grupos vulnerables encuentren mejores condiciones educativas, laborales, económicas y sociales. Lo que, como resultado, mejoraría a largo plazo el desarrollo económico y social.

### Referencias bibliográficas

- Aghion, P., Caroli, E., & Garcia-Penalosa, C. (1999). Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories. *Journal of Economic Literature*, 37(4), 1615-1660.
- Alarco Tosoni, G. y Castillo García, C. (2020). Índice de desigualdad y crecimiento económico en América Latina. *Investigación Económica*, 79(314), 106-134.
- Audefroy, J. (2005). El mejoramiento de la vivienda indígena en la ciudad de México. *Revista Invi*, 20(53), 154-180.
- Boarini, R., & d'Ercole, M. M. (2006). *Measures of material deprivation in OECD countries* (OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 37). Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Borg, I. (2015). Housing deprivation in Europe: On the role of rental tenure types. *Housing, Theory and Society*, 32(1), 73-93.
- Bouillon, C. P. (Ed.) (2012). *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank.
- Bradley, R. H., & Putnick, D. L. (2012). Housing quality and access to material and learning resources within the home environment in developing countries. *Child Development*, 83(1), 76-91.
- Canedo, A. (2019). Labor market discrimination against indigenous peoples in Mexico: A decomposition analysis

- of wage differentials. *Iberoamericana - Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 48(1), 12-27.
- Castellino, J. (2009). The MDGs and international human rights law: a view from the perspective of minorities and vulnerable groups. *The International Journal of Human Rights*, 13(1), 10-28.
- Chávez Arellano, M. E. (2008). Ser indígena en la educación superior ¿desventajas reales o asignadas? *Revista de la Educación Superior*, 37(148), 31-55.
- Clark, W. A. (2009). Changing residential preferences across income, education, and age: Findings from the multi-city study of urban inequality. *Urban Affairs Review*, 44(3), 334-355.
- Delgadillo, V. (2014). Indígenas, vivienda y trabajo en el centro histórico de la ciudad de México. En J. Guadarrama, J. Delgadillo y F. Fonseca (Coords.), *Territorios y sociedades en un mundo en cambio: miradas desde Iberoamérica* (pp. 219-248). Universidad Autónoma de México, CRIM y Colegio de Tlaxcala.
- Dion, K. L. (2001). Immigrants' perceptions of housing discrimination in Toronto: The housing new Canadians project. *Journal of Social Issues*, 57(3), 523-539.
- Gandelman, N., Ñopo, H., & Ripani, L. (2011). Traditional excluding forces: A review of the quantitative literature on the economic situation of indigenous peoples, Afro-descendants, and people living with disability. *Latin American Politics and Society*, 53(4), 147-179.
- INEGI. (2020). *Censo de población y vivienda de México*. Microdatos. <https://sinegi.page.link/BeyB>
- Lémez, R. (2005). La integración de las personas con discapacidad en la educación superior en el Uruguay. *Instituto Universitario CLAEH*.
- Lombard, M. (2023). The experience of precarity: low-paid economic migrants' housing in Manchester. *Housing Studies*, 38(2), 307-326.
- McTarnaghan, S., Martín, C., Srin, T., Collazos, J., Gold, A., Suminski, M., & Guzman, Y. (2016). *Literature Review of Housing in Latin America and the Caribbean*. Urban Institute, Habitat for Humanity.
- Montoya-Arce, B. J., Román-Sánchez, Y. G., Gaxiola-Robles, S. C., & Montes-de Oca, H. (2016). Aging and social vulnerability in the State of Mexico, 2010. *Papeles de Población*, 22(90), 43-77.
- Navarrete, J. E. (2016). ¿Desigualdad y crecimiento? *Economía UNAM*, 13(37), 45-73.
- Navarro, C., & Ayala, L. (2008). Multidimensional housing deprivation indices with application to Spain. *Applied Economics*, 40(5), 597-611.
- Oehmichen, C. (2001). Espacio urbano y segregación étnica en la ciudad de México. *Papeles de Población*, 7(28), 181-197. Recuperado el 01 de diciembre de 2022 de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252001000200008&lng=es&tng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252001000200008&lng=es&tng=es)
- Olivera Martínez, P. E. (2016). *Luchas por la vivienda en la Ciudad de México* (CC Working Paper No. 16003). Contested Cities.
- Osili, U. O. (2004). Migrants and housing investments: Theory and evidence from Nigeria. *Economic Development and Cultural Change*, 52(4), 821-849.
- Rendón-Morquecho, J. y Marroquín-Arreola, J. (2020). Desigualdad del ingreso y su impacto en el crecimiento económico por entidad federativa en México. *Revista de Ciencias Sociales*, 2(168), 47-60.
- Reyes-Gómez, L. (1999). La vejez indígena. El caso de los zoques del noroeste chiapaneco. *Papeles de Población*, 5(19), 173-197.
- Rosenbaum, P. R., & Rubin, D. B. (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, 70(1), 41-55.
- Roy, D., Bernal, D., & Lees, M. (2020). An exploratory factor analysis model for slum severity index in Mexico City. *Urban Studies*, 57(4), 789-805.
- Salas, C., Quintana, L., Mendoza, M. Á. y Valdivia, M. (2020). Distribución del ingreso laboral y la pobreza en México durante la pandemia de la Covid-19. Escenarios e impactos potenciales. *El Trimestre Económico*, 87(348), 929-962. Epub 05 de marzo de 2021. <https://doi.org/10.20430/ete.v87i348.1148>
- Saporito, E. (2011). Mexico City. The marginal communities: social and ethnic segregation of the native population. *Territorio*, 57, 31-44.
- Schmelkes, S. (2009). Intercultural universities in Mexico: progress and difficulties. *Intercultural Education*, 20(1), 5-17.
- Toscana Aparicio, A. y Pimienta, R. D. J. (2018). Migración intercontorno en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Un estudio desde la justicia espacial. *Política y Cultura*, 49, 93-120.
- Tourn, G. M. (2003). La pobreza y la vivienda en un contexto social que se deteriora. *Anuario Facultad de Cs. Humanas Universidad Nacional de la Pampa*, 5, 83-96.
- UN. (1996, June). *Habitat II Conference on Human Settlements*. Istanbul. United Nations. <https://www.un.org/en/conferences/habitat/istanbul1996>
- Valero-Matas, J. A., Coca, J. R., & Miranda-Castañeda, S. (2010). The migratory flows in Spain: an analysis of the migration and immigration input from European Union. *Papeles de Población*, 16(65), 233-256.
- Vargas, G., & Castillo-Camporro, A. S. (2020). A Holistic Approach for Measuring Quality of Life in "La Condesa" Neighbourhood in Mexico City. *ILCEA- Revue de l'Institut des langues et cultures d'Europe, Amérique, Afrique, Asie et Australie*, 39.

- Vaughn, B. (2013). México Negro: From the shadows of nationalist mestizaje to new possibilities in Afro-Mexican identity. *The Journal of Pan African Studies*, 6(1), 227-240.
- Vera-Toscano, E., & Ateca-Amestoy, V. (2008). The relevance of social interactions on housing satisfaction. *Social Indicators Research*, 86(2), 257-274.
- Viljoen, C., Lowies, B., Lushington, K., & McGreal, S. (2020). Female perspectives on housing quality and household characteristics, perceptions and challenges: Evidence from Australia. *Habitat International*, 105, 102276.
- Wade, P. (2000). *Raza y Etnicidad en América Latina*. Abya Yala.

## CONTENIDOS DEL PRÓXIMO NÚMERO

# Economía y geopolítica en un mundo en conflicto



- Conflictos y tensiones en la transición hacia una nueva economía y geopolítica. El progreso humano en la era del desconcierto
- Protestas, revueltas y revoluciones en perspectiva histórica
- Las sanciones económicas en los conflictos bélicos
- Dimensión geopolítica y de seguridad del cambio climático: una perspectiva climática de la gobernanza global
- La geopolítica actual y la autonomía estratégica. El resurgir del conflicto librecambio-proteccionismo
- La geopolítica y las crisis financieras: ¿qué hemos aprendido de la crisis financiera de 2007?
- Economía y geopolítica de los *shocks* energéticos: desde los combustibles fósiles a los minerales de la transición
- Las multinacionales en la era de la geopolítica
- La tecnología como conflicto y el gobierno del cambio
- China y Rusia. Nacionalismo, economía y geopolítica

**Coordinador: Vicente J. Montes Gan**

### ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS



- Hacia una economía descarbonizada: transición energética en la Unión Europea
- 125 años de Revistas ICE

### NÚMERO EN PREPARACIÓN

- Finanzas sostenibles

# INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (ICE)

ISSN 0019-977X

## SUSCRIPCIÓN ANUAL

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (4 NÚMEROS AL AÑO)			
	ESPAÑA 1 año	EUROPA 1 año	RESTO DEL MUNDO 1 año
SUSCRIPCIÓN	50,00 €	50,00 €	50,00 €
Gastos de envío España	4,68 €	6,84 €	8,88 €
Más 4 % de IVA Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	2,19 €		
TOTAL	56,87 €	56,84 €	58,88 €

## EJEMPLARES SUELTOS

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	EUROPA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO	15,00 €	15,00 €	15,00 €
Gastos de envío España	1,17 €	1,71 €	2,22 €
Más 4 % de IVA Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,65 €		
TOTAL	16,82 €	16,71 €	17,22 €

### Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa  
Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones  
Paseo de la Castellana 162, planta 3. C.P. 28071 Madrid  
Teléfonos: 91 603 7993 / 7245  
[distribucionpublicaciones@economia.gob.es](mailto:distribucionpublicaciones@economia.gob.es)

# NORMAS DE PUBLICACIÓN

Se recomienda a los autores consultar la página web de la Revista de **Información Comercial Española, Revista de Economía**, donde aparecen publicados los artículos en formato electrónico y se recogen los principios y políticas editoriales de publicación (<http://www.revistasice.com/index.php/ICE/about#Principios>).

1. Los originales se remitirán a la dirección de correo electrónico [revistasice.ssc@mincotur.es](mailto:revistasice.ssc@mincotur.es). También pueden enviarse a través de la página web de Revistas ICE.
2. Solo se aceptan trabajos originales no publicados previamente ni en proceso de evaluación en otra revista. Mientras no reciban notificación de su rechazo o los retiren voluntariamente, los autores no enviarán los originales a otros medios para su evaluación o publicación.
3. El equipo editorial podrá rechazar un artículo, sin necesidad de proceder a su evaluación, cuando considere que no se adapta a las normas, tanto formales como de contenido, o no se adecúe al perfil temático de la publicación.
4. Las contribuciones se enviarán en formato Microsoft Word. En un archivo **Excel editable** independiente se incluirá la representación gráfica (cuadros, gráficos, diagramas, figuras, etcétera), que debe llevar título, estar numerada y referenciada en el texto. En la parte inferior se incluirán la fuente de información y, en su caso, notas aclaratorias.
5. **La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etcétera) no debe ser inferior a 10 páginas ni superior a 15** (aproximadamente entre 5.000 y 7.000 palabras). La fuente será Times New Roman, tamaño 12, **interlineado sencillo** y paginado en la parte inferior derecha.
6. Cada original incluirá, en una primera página independiente, el título del artículo que deberá ser breve, claro, preciso e informativo y la fecha de conclusión del mismo. Nombre y apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos.
7. En la primera página del texto se incluirá:
  - **El título con una extensión máxima de 2 líneas** (aproximadamente 12 palabras).
  - **Un resumen del trabajo con una extensión máxima de 10 líneas** (aproximadamente 100 palabras) con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
  - **De 2 a 6 palabras clave** que no sean coincidentes con el título.
  - **De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literature** (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica: <https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>
8. El texto del artículo seguirá la siguiente estructura: introducción, desarrollo, conclusiones y referencias bibliográficas. Si hubiera anexos, se insertarán tras las referencias bibliográficas y deberán llevar título.
9. Los encabezamientos de los apartados se numerarán en arábigos con punto, en minúscula y en negrita, distanciándose dos espacios del anterior párrafo. Los encabezamientos de cada subapartado se pondrán en redonda negrita sin numerar, y el tercer nivel en cursiva, según el siguiente modelo:
  - 1. Título del apartado** (1.º nivel)
  - Subapartado** (2.º nivel)
  - Sección del subapartado* (3.º nivel)
10. Las notas a pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en fuente Times New Roman, tamaño 10 y espacio sencillo.
11. Las ecuaciones y expresiones matemáticas irán centradas y, en su caso, la numeración irá entre corchetes y alineada a la derecha.
12. La forma de citación seguirá los criterios de la última versión de las normas de la American Psychological Association (APA) que se pueden consultar en la siguiente dirección: <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/citations/paraphrasing>
13. Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.
14. Al final del texto se recogerá la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente según las Normas APA. Se recuerda que siempre que el artículo tenga DOI, este se deberá incluir en la referencia. Se pueden consultar las normas generales y ejemplos de las referencias más frecuentes en <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/references/examples>

## • Formato y ejemplos de las referencias más frecuentes

### **Libro**

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Editorial.

Pilling, D. (2019). *El delirio del crecimiento*. Taurus.

### **Libro electrónico con DOI (o URL)**

Apellido, A. A. (Año). *Título*. <https://doi.org/xxx>

Freud, S. (2005). *Psicología de las masas y análisis del yo*. <https://doi.org/10.1007/97-0-xxxx>

### **Capítulo de libro**

Apellido, A. A. & Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En C. C. Apellido (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Editorial.

Demas, M. & Agnew, N. (2013). Conservation and sustainable development of archaeological sites. In I. Rizzo & A. Mignosa, *Handbook on the Economics of Cultural Heritage* (pp. 326-343). Edward Elgar.

### **Publicaciones periódicas formato impreso**

Apellido, A. A., Apellido, B. B. & Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista, volumen*(número), pp-pp.

Parés-Ramos, I. K., Gould, W. A. & Aide, T. M. (2008). Agricultural abandonment, suburban growth, and forest expansion in Puerto Rico between 1991 and 2000. *Ecology & Society*, 12(2), 1-19.

### **Publicaciones periódicas online con DOI (o URL)**

Apellido, A. A., Apellido, B. B. & Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista, volumen*(número), pp-pp. <https://doi.org/xxx>

Fernández-Blanco, V., Orea, L. & Prieto-Rodríguez, J. (2009). Analyzing consumers' heterogeneity and self-reported tastes: an approach consistent with the consumer's decision making process. *Journal of Economic Psychology*, 30(4), 622-633. <https://doi.org/10.1016/j.joep.xxxx>

### **Informe oficial en web**

Organismo. (Año). *Título del informe*. <http://www...>

Fondo Monetario Internacional. (2019). *Global Financial Stability Report*. <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2019/10/01/global-financial-stability-report-october-2019>

### **Ley/Reglamento**

Título de la ley. *Publicación*, número, fecha de publicación, página inicial-página final. <http://www.boe.es...>

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado* n.º 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

### **Orden de la lista de referencias bibliográficas**

Las referencias se ordenan alfabéticamente y, en caso de varios trabajos realizados por el mismo autor/a, el criterio es el siguiente:

- Primero, los trabajos en los que el/la autor/a figura solo/a. Correlativos de año más antiguo a año más actual de publicación.
- Segundo, aquellos trabajos colectivos en los que el/la autor/a es el/la primero/a. Correlativos por orden alfabético.
- Tercero, en caso de coincidencia exacta de autor/a y fecha, debe citarse cada trabajo añadiendo una letra a la fecha. Ej.: 2014a, 2014b, etc.

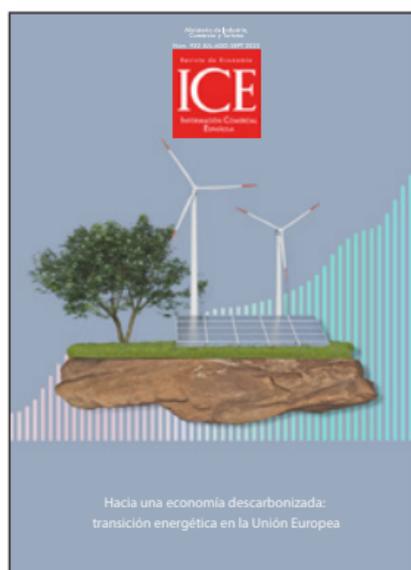
## Últimos números publicados



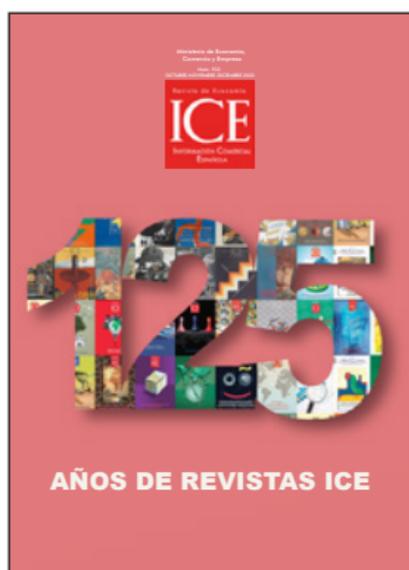
**Núm. 930**  
*Autonomía estratégica*



**Núm. 931**  
*La cultura de la evaluación  
de políticas públicas*



**Núm. 932**  
*Hacia una economía  
descarbonizada: transición  
energética en la Unión Europea*



**Núm. 933**  
*125 AÑOS DE REVISTAS  
ICE*

## Números en preparación

*Economía y geopolítica en  
un mundo en conflicto*

*Finanzas sostenibles*

Revista de Economía

# ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL  
ESPAÑOLA

Ministerio de Economía,  
Comercio y Empresa



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ECONOMÍA, COMERCIO  
Y EMPRESA