



JOSÉ CARLOS ORIHUELA / JOSÉ IGNACIO TÁVARA
(editores)

PENSAMIENTO ECONÓMICO Y CAMBIO SOCIAL: HOMENAJE A JAVIER IGUÍÑIZ



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

PENSAMIENTO ECONÓMICO Y CAMBIO SOCIAL:
HOMENAJE A JAVIER IGUÍÑIZ

JOSÉ CARLOS ORIHUELA Y JOSÉ IGNACIO TÁVARA
(editores)

PENSAMIENTO ECONÓMICO Y CAMBIO SOCIAL:
HOMENAJE A JAVIER IGUÍÑIZ



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Pensamiento económico y cambio social: homenaje a Javier Iguíñiz
José Carlos Orihuela y José Ignacio Távara (editores)

© José Carlos Orihuela y José Ignacio Távara, 2014

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú
Teléfono: (51 1) 626-2650
Fax: (51 1) 626-2913
feditor@pucp.edu.pe
www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: diciembre de 2014
Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-18227
ISBN: 978-612-317-063-9
Registro del Proyecto Editorial: 31501361401133

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Presentación

José Carlos Orihuela y José Ignacio Távara 13

Javier Iguíniz: una vida de contribución a la PUCP y al Perú

Ismael Muñoz Portugal 33

DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO AL DESARROLLO HUMANO

Absolute Cost Difference and Persistent Trade Imbalances: The Harrodian Adjustment Process

Anwar Shaikh 51

The Evolution of Development Thought: From Growth to Human Development

Frances Stewart 59

The Political Economy of Development: The Role of Institutions

Kenneth Jameson 93

A Social Economics for Humane and Sustainable Development

Charles K. Wilber 113

JUSTICIA Y PENSAMIENTO SOCIAL CATÓLICO

Is Social Inclusion Sufficient for Justice?
Jay Drydyk 143

**Well-being and Living Life to the Full: Reducing Injustice
with the Capability Approach and Moral Theology**
Séverine Deneulin and Augusto Zampini Davies 175

Desarrollo humano, desarrollo solidario
Luis Felipe Zegarra Russo 205

SOBRE EL PERÚ: DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS PARA EL CAMBIO

Heterogeneidad espacial y dinámicas de pobreza
Javier Escobal y Carmen Ponce 235

**Débil integración, divergencia y desigualdad en las regiones
del Perú**
Efraín Gonzales de Olarte y Juan Manuel del Pozo 285

**«Flattening the Andes»: Growth Points, Spread Effects
and Perverse Institutions**
Maritza Paredes and Rosemary Thorp 329

**Gas-fired Funding for Local Government: Cusco and Tarija
compared**
John Crabtree 359

**Inclusión financiera y mujeres rurales, una muestra
de que es posible**
Carolina Trivelli y Chris Boyd 387

Sobre los autores 425

INTRODUCCIÓN

PRESENTACIÓN

José Carlos Orihuela y José Ignacio Távara

La diversidad y riqueza de las contribuciones de este volumen son un homenaje a la diversidad y riqueza del trabajo de Javier: desde las preguntas de la economía clásica hasta el enfoque de las capacidades, pasando por la evaluación del debate entre economistas sobre qué es el desarrollo y qué rol juegan las instituciones en él; del desarrollo humano al pensamiento social católico, en ida y vuelta; y de la reflexión académica a la discusión (¡y defensa!) de políticas de desarrollo y activismo social concretos. Este libro es una muestra de la influencia, la cercanía y el diálogo fecundo con colegas, estudiantes, lectores y compañeros de ruta. Para nosotros los editores ha sido un placer y un honor liderar este proyecto editorial.

Titulamos la colección de ensayos *Pensamiento económico y cambio social* porque resaltamos el compromiso vital de Javier por poner la economía al servicio del progreso de la sociedad. Contrariamente a la idea que pueden haberse formado sus numerosas generaciones de estudiantes en la PUCP, esta voluntad por promover la reflexión sobre el desarrollo económico y la inclusión social en las aulas y fuera de ellas no es moneda corriente en el mundo académico. Los autores que contribuyen con sus artículos a este homenaje comparten esta admiración y sobre Javier han apuntado, entre otros comentarios, su habilidad para

combinar teoría y práctica (Anwar Shaikh), su liderazgo al momento de entrelazar el espacio académico con la discusión de políticas en nuestro país (Javier Escobal y Carmen Ponce) y su sensibilidad frente a la situación de los marginados del desarrollo (Rosemary Thorp y Maritza Paredes). Para Efraín Gonzales de Olarte y Juan Manuel del Pozo, Javier Iguíñiz es quien más se ha preocupado por el estudio y difusión del desarrollo humano en el Perú y ha sido el mentor de una aproximación comprometida a la economía peruana, muy ligada a los sectores menos favorecidos, los pobres.

Hemos organizado este volumen en cuatro secciones, una introductoria y tres temáticas. Estas últimas se titulan «Del crecimiento económico al desarrollo humano», «Justicia y pensamiento social católico» y «Sobre el Perú: diagnósticos y propuestas». El lector encontrará, sin embargo, que con frecuencia las ideas expuestas fluyen y trascienden las áreas temáticas sugeridas por los títulos de las secciones. Nos alegramos de ello. Por otro lado, decidimos mantener los artículos en sus idiomas originales, español e inglés, porque encontramos muy alto el riesgo de perder algo más que palabras con las traducciones y porque consideramos que el inglés es una lengua ya bastante difundida entre la audiencia central del libro.

Junto a esta sucinta presentación, la introducción contiene el discurso de orden que pronunció Ismael Muñoz durante la emotiva ceremonia de reconocimiento de Javier como profesor emérito de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP): «Javier Iguíñiz: una vida de contribución a la PUCP y al Perú». Quienes tuvimos la suerte de participar en este sentido homenaje, disfrutamos al conocer un poco más de la historia personal detrás del hombre público. Uno de nosotros tuvo la fortuna de conocerlo en esos momentos críticos de la vida en que se toman decisiones personales trascendentes, en cierta medida, irreversibles, y quiere dejar constancia de su gratitud por sus valiosos consejos, su amistad y su afecto. Ismael nos recordó la etapa más activa de participación política de Javier, especialmente cuando lideró

la Comisión de Plan de Gobierno de Izquierda Unida en la década de 1980. En ese proceso dio testimonio de su capacidad intelectual pero sobre todo de su integridad y calidad humana. Y logró marcar la vida de muchos profesionales, quienes hasta hoy lo consideramos un referente de «intelectual orgánico», comprometido en el análisis riguroso de los problemas y en la formulación de propuestas pensadas desde los intereses de las personas con menos oportunidades de nuestra sociedad. Sin duda, esta opción por los pobres ha estado marcada por el «sello cristiano», que Ismael también nos recuerda, por la experiencia de fe vivida en comunidad que Javier ha compartido generosamente con muchos de nosotros.

Una de las expresiones más visibles de esta opción por combinar teoría y práctica es la calidad que caracteriza la producción intelectual de Javier, sobre todo en el campo del análisis económico. La sección «Del crecimiento económico al desarrollo humano» refleja la evolución de sus inquietudes «más economistas». Empieza con el artículo de Anwar Shaikh, asesor de su tesis doctoral en New School en la década de 1970, «Absolute Cost Difference and Persistent Trade Imbalances: The Harrodian Adjustment Process». Anwar recuerda que es en ese campo en el que conoció a su discípulo y amigo: el comercio internacional, la teoría del intercambio desigual y, en términos más amplios, las preocupaciones de la economía clásica. En su tesis doctoral Javier elaboró un análisis crítico de los conceptos *términos de intercambio* e *intercambio desigual*, formulado para interpretar las relaciones entre países desarrollados y subdesarrollados.

Su atención intelectual durante estos años se concentró en investigar las «crisis y fluctuaciones en la economía peruana» (título de uno de sus libros) y puso de relieve las regularidades y correlaciones que podían observarse en la evolución de variables clave como el PNB de los Estados Unidos, los términos de intercambio y las utilidades de empresas localizadas en el Perú, entre otras. Una de sus principales contribuciones fue identificar y analizar la naturaleza de los «límites externos»

al crecimiento económico, y en particular las restricciones derivadas de la creciente necesidad de importaciones generada por la expansión de una economía dependiente como la peruana.

Desde esta perspectiva lideró varias investigaciones sobre la importancia relativa de los distintos componentes del crecimiento, sobre los cambios en la estructura económica y sobre las políticas de industrialización en el Perú. Todas ellas expresaban, en mayor o menor medida, una búsqueda persistente de las opciones abiertas y de los «márgenes de acción posible», partiendo de la doble premisa: «quien es débil tiene que tener, como obligación de supervivencia, una agudeza mucho mayor de la normal sobre el ambiente en el cual tiene que actuar, sobre las defensas que requiere para su crecimiento y sobre los nutrientes que puede obtener de su medio. Pero también es necesaria la conciencia sobre las potencialidades para influir en el contexto y abrirse nuevos espacios para la acción autónoma» (Iguíñiz & Távora, 2006, p. 259).

El segundo capítulo de esta sección contiene la contribución de Frances Stewart, «The evolution of development thought: from growth to human development», la cual presenta una lúcida exposición de la historia contemporánea de las ideas sobre desarrollo. Frances es una destacada intelectual con gran influencia en el mundo académico, fundadora y gestora central del Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford. Ella destaca que la producción académica de Javier es parte de esa historia de evolución del pensamiento del desarrollo desde una perspectiva peruana: desde el estudio de los ciclos de crecimiento, pasando por la evaluación de la (ausencia de) política industrial, hasta el análisis y la reflexión centrados en las libertades y la inclusión.

En efecto, el contexto de los primeros trabajos de Javier estuvo marcado por la primacía otorgada al crecimiento económico en general, y a la industrialización en particular, como solución a los graves problemas de subdesarrollo y dependencia. Así, las nuevas corrientes en el pensamiento económico latinoamericano de las décadas de 1950 a 1970

pusieron nuevamente de relieve los límites del modelo basado en la exportación de productos primarios con muy poco grado de elaboración. El procesamiento industrial de dichos recursos ofrecía la posibilidad de desarrollar nuevas destrezas y capacidades tecnológicas, así como la generación de nuevas fuentes de empleo. La fortaleza de la corriente keynesiana como filosofía económica dominante durante esas décadas se expresaba también en la afirmación del rol del Estado y del planeamiento como palancas para el crecimiento económico.

Frances nos recuerda que algunos países que siguieron esta orientación, particularmente Corea y Taiwán, bautizados como los «tigres asiáticos», lograron ubicarse en una senda de desarrollo industrial sostenido, y alcanzaron tasas espectaculares de crecimiento económico durante varias décadas. Pero en el Perú y en otros países de América Latina los resultados no fueron los esperados. Las investigaciones de Javier precisamente revelan que las políticas industriales más ambiciosas, las que se pusieron en marcha entre 1968 y 1975, no llegaron a constituir una estructura productiva sostenible. De hecho, el crecimiento registrado en el Perú durante esos años se explica principalmente por el dinamismo de la demanda interna, y muy poco por la sustitución de importaciones, el cambio técnico y la expansión de las exportaciones. Luego vinieron los años de crisis y las políticas industriales se fueron diluyendo y subordinando a las «políticas de ajuste».

El contexto ideológico de los años ochenta fue marcadamente distinto al de la década anterior. En gran medida, como reacción a las ideas keynesianas y al rol activo del Estado en la economía, versiones reducidas e ideologizadas de la teoría neoclásica y el monetarismo empezaron a ser activamente promovidas por gobiernos y organismos multilaterales, y lograron consolidarse como corrientes dominantes en los debates económicos. En la América Latina como en ninguna otra región, el subdesarrollo pasó a ser definido como el fracaso de una visión estatista y como el resultado de distorsiones en el funcionamiento del mercado generadas por la intervención gubernamental.

Pero hacia fines de la década de 1980 y sobre todo durante la década siguiente el entusiasmo por el nuevo librecambismo empezó a agotarse. Se formularon nuevas teorías del crecimiento económico y del comercio internacional que pusieron en cuestión los postulados neoclásicos sobre la convergencia del crecimiento. En paralelo surgieron nuevas concepciones teóricas que colocan en primer plano la relación entre el desarrollo y las instituciones.

Al respecto, la contribución de Kenneth Jameson (Universidad de Utah), «The Political Economy of Development Thought: The Role of Institutions», critica en los economistas la tan arraigada concepción del desarrollo como liberalización de mercados y la correspondiente negación de la importancia del contexto cultural e histórico. En efecto, que «las instituciones importan» fue frecuentemente interpretado en el sentido de que un modelo institucional universal, el del Consenso de Washington, sería la solución para todos los problemas de los países en desarrollo. Kenneth ofrece una valiosa reflexión que forma parte del estimulante debate liderado, entre otras voces, por Ha-Joon Chang, quien precisamente cuestiona la imposición de instituciones típicamente adoptadas en el mundo anglo-americano, las cuales «favorecen a los ricos sobre los pobres, al capital sobre el trabajo y al capital financiero sobre el capital industrial» (2011, p. 475). Chang pone en evidencia la visión estática y simplista del discurso dominante, marcada por una teoría muy pobre, que resulta incapaz de entender cómo las propias instituciones evolucionan como resultado del proceso de desarrollo. Así, a medida que la riqueza aumenta es posible que se generen nuevas demandas por instituciones de mayor calidad (como, por ejemplo, la adopción de estándares más exigentes de transparencia y rendición de cuentas en la función pública) y que emerjan nuevos actores como agentes de cambio. El institucionalismo moderno del desarrollo, observa Jameson, incorpora el conocimiento local y ya está tomando diversas formas en la América Latina post ajuste estructural.

Charles K. Wilber, profesor emérito del departamento de economía de la Universidad de Notre Dame, escribe sobre la perspectiva ética del desarrollo y sobre cómo la economía se enraíza en un sistema sociocultural. Una economía de mercado solo puede existir en una sociedad de mercado, de manera que las transiciones inevitablemente involucran cambios sociales, culturales e institucionales. Luego de pasar revista a los momentos más destacados en la historia del desarrollo y de las teorías sobre el desarrollo, este autor cuestiona que en el análisis económico el consumo sea considerado como el objetivo central, pues «enfocarse en lo que uno *tiene*, en lugar de lo que uno *es*, constituye una falta de respeto a la dignidad humana y a la cultura de la que forma parte». El autor presenta los postulados básicos del enfoque de la «economía social», los cuales de alguna manera recogen desarrollos recientes de la economía del comportamiento (*behavioral economics*). También expone los principios de la ética del desarrollo y las obligaciones que de ellos se derivan. Sostiene que al margen de justificaciones filosóficas o religiosas, dichas obligaciones éticas también resultan de realidades empíricas: «es un hecho que tanto ricos como pobres integran una unidad socioeconómica, de manera que las actividades de un grupo tienen efectos importantes en el otro. Por esta razón todos los grupos tienen responsabilidad sobre los otros». Al respecto postula que, una vez superado el nivel de subsistencia, «lo que realmente importa no son las posesiones que uno tiene, sino la economía psicológica, la riqueza de las relaciones humanas y la libertad frente a conflictos y restricciones que nos impiden disfrutar lo que ya tenemos».

Lamentablemente, continúa Charles, la vigencia del modelo de desarrollo consumista en las sociedades industriales modernas es el resultado de una serie de procesos fuera del control de las personas. Entre ellos menciona la movilidad en los mercados de trabajo, que obliga a las personas a cambiar de residencia y debilita el sentido de comunidad, así como la urbanización y la degradación del medio ambiente, que limitan las posibilidades de disfrutar de la naturaleza.

Bajo estas condiciones, «lo único que queda bajo control del individuo es el consumo», que opera como un sustituto inadecuado frente a la pérdida de comunidad, de espacios de realización en el trabajo y de un medio ambiente saludable.

Destacamos, finalmente, algunas de sus propuestas para promover el desarrollo en el contexto actual de globalización. Charles observa que en los Estados Unidos el gobierno federal concentra un conjunto de atribuciones que le permiten regular el comercio interestatal y establecer reglas de cumplimiento obligatorio para todos los estados que afectan el funcionamiento de los mercados. En contraste, no existe un gobierno central que regule el funcionamiento de la economía mundial. Por ello, dada la interdependencia de los mercados internacionales y de las economías nacionales, la efectividad de las políticas adoptadas por los diferentes países sería mayor en un marco de coordinación supranacional. Más específicamente, el autor incide en la importancia de establecer a escala internacional una estructura institucional más efectiva en la regulación de los mercados financieros y de los flujos de capital.

El foco de los autores reunidos en este volumen va girando de la economía al desarrollo y del desarrollo al desarrollo humano. Progresivamente, el lector encontrará que la palabra clave deja de ser desarrollo y pasa a ser justicia. La sección «Teoría de la justicia y pensamiento social católico» se compone de tres contribuciones. Jay Drydyk, profesor del Departamento de Filosofía de Universidad de Carleton, pregunta «Is Social Inclusion Sufficient for Justice?». Como toda pregunta interesante y compleja, la respuesta es que *depende*. Para empezar dependerá de cómo definamos *inclusión* («¿exclusión de qué? e ¿inclusión en qué?»). Las teorías de la justicia tienen en común que promueven la igualdad respecto a algo, pero discrepan en el respecto a qué.

El autor discute perspectivas diversas sobre la justicia en la filosofía política del desarrollo y la posibilidad de reconciliar esa diversidad de posiciones. Define, así, tres enfoques centrales en la discusión de

la filosofía política: la demanda por la equidad, la demanda por mejorar las condiciones de los más desfavorecidos y la demanda por la suficiencia. Con frecuencia la literatura presenta estas perspectivas como rivales. Jay, en cambio, las encuentra reconciliables y postula la posibilidad «de hacer una adecuada división del trabajo entre las tres». En el desarrollo de una propuesta que sintetice las tres miradas, resume el autor, encontraremos que *justicia* será aquello que la razón pública defina como tal. ¿Cómo definir y observar *la razón pública*, sin embargo? Tendríamos que empezar por entender mejor el concepto de *exclusión social*.

Séverine Deneulin (Universidad de Bath) y Augusto Zampini Davies (Universidad de Cambridge) presentan «Well-being and Living Life to the Full: Reducing Injustice with the Capability Approach and Moral Theology», una interpretación de la teoría del desarrollo humano desde el pensamiento social católico. Los autores apuntan los límites de la perspectiva de las capacidades como un «lenguaje moral que busca evaluar y transformar realidades sociales desde una perspectiva de libertad humana, en sus aspectos duales de bienestar y agencia».

El diálogo propuesto es particularmente relevante en vista del trabajo pionero de Javier Iguíñiz en examinar los vínculos entre la obra de Amartya Sen, elaborada desde la filosofía política, la ética y la economía, y la obra teológica de Gustavo Gutiérrez. Sen entiende el *desarrollo* como un proceso de expansión de las libertades, lo cual converge con la reflexión de Gutiérrez, quien entiende la liberación como un camino y un proceso cuyo fin último es la libertad, dimensión fundamental del mensaje cristiano. Coinciden también en que lo importante está en el ser y el hacer, y no en enriquecerse, y destacan la dimensión de «agencia» en la vida de las personas como sujetos que participan activamente —cuando tienen las oportunidades— en la construcción de sus sociedades. Al respecto, y en referencia a la obra de Gutiérrez sobre el libro de Job —hablar de Dios desde el sufrimiento del inocente—, Javier destaca agudamente el significado del «misterioso encuentro

de dos libertades», la libertad de Dios y la libertad del ser humano. Dios quiere que la justicia y el derecho reinen en el mundo, pero no puede imponerlo, su acción salvadora se detiene en el umbral de la libertad humana. La gratitud de su amor creativo se expresa también en el respeto de esta libertad.

Javier encuentra que ambos autores comparten la convicción de que los referentes centrales del desarrollo son la vida y la libertad de las personas, ambos entienden la libertad como fin y como medio, y denuncian enérgicamente la pobreza, que se expresa en la muerte prematura e injusta de muchas personas. Al reconocer que el futuro de las sociedades y de los seres humanos no está plenamente determinado, pues está abierto a muchas posibilidades, ni Sen ni Gutiérrez se ocupan de elaborar un proyecto de sociedad. Al mismo tiempo ellos formulan, cada uno en sus propios términos, un llamado a la acción, bien sea como exigencia de asumir un claro compromiso social y político contra la pobreza y al servicio de los pobres, o como insistencia en la importancia de la consulta pública y de la participación de los pobres en las decisiones que afectan su vida y sus libertades.

Al discutir cómo entender y cómo transformar positivamente la realidad de las *villas miseria* de Buenos Aires, Séverine y Augusto también destacan los beneficios de la fertilización cruzada entre el marco conceptual del desarrollo humano y la teología moral de la Iglesia católica. La perspectiva de las capacidades es un lenguaje normativo para describir la realidad social; el lenguaje puede ser enriquecido y la realidad transformada con la teología moral. La participación política —la interconexión creativa de los seres humanos— en las *villas*, se revela como clave.

El texto del sacerdote católico Felipe Zegarra «Desarrollo humano, desarrollo solidario» complementa esta sección y sirve de puente para la última, centrada en la realidad peruana. Felipe nos cuenta que su contacto con Javier y sus textos a lo largo de los años lo ayudaron a «comprender mejor lo que encuentro en los barrios del Callao

en donde están mi primera y segunda parroquias». Luego de reseñar publicaciones de Javier sobre los diversos problemas que afectan la vida de las personas y de destacar sus contribuciones al enfoque del desarrollo humano, presenta una breve revisión de algunos textos centrales de la doctrina social y del magisterio de la Iglesia, que precisamente convergen con los postulados de dicho enfoque. Así, la encíclica *Populorum Progressio* (papa Pablo VI, 1967) postulaba que «la cuestión social ha tomado una dimensión mundial [...] Los pueblos hambrientos interpelan hoy, con acento dramático, a los pueblos opulentos», y hacía un «llamamiento para una acción concreta en favor del desarrollo integral del hombre y del desarrollo solidario de la humanidad». También sostenía que «el desarrollo no se reduce al simple crecimiento económico. [...] El verdadero desarrollo [...] es el paso, para cada uno y para todos, de condiciones de vida menos humanas, a condiciones más humanas». Entre estas últimas pueden mencionarse «el remontarse de la miseria a la posesión de lo necesario, la victoria sobre las calamidades sociales, la ampliación de los conocimientos, la adquisición de la cultura... la consideración de la dignidad de los demás, la orientación hacia el espíritu de pobreza (cf. *Mt* 5,3), la cooperación en el bien común, la voluntad de paz».

Luego se refieren textos más recientes que, en continuidad con los anteriores, postulan la primacía del desarrollo de las personas sobre la multiplicación de las cosas y cuestionan la concepción «económica» o «economicista» del desarrollo, alimentada por una «civilización del consumo». Los textos del magisterio citados por este autor denuncian la construcción de «un sistema que considera el provecho como muestra esencial del progreso económico, la concurrencia como ley suprema de la economía, la propiedad privada de los medios de producción como un derecho absoluto, sin límites ni obligaciones sociales correspondientes»; un sistema que luego será calificado como «capitalismo salvaje» en otros documentos eclesiales. Es oportuno anotar que esta perspectiva forma parte del magisterio de la Iglesia católica

y es compartida más allá de la corriente que expresa la Teología de la Liberación. Por ejemplo, el papa Francisco sostiene que una de las causas de la pobreza y la miseria que aún afligen al mundo se encuentra en «nuestra relación con el dinero y en nuestra aceptación de su imperio y dominio en nuestro ser y en nuestras sociedades [...] en el fetichismo del dinero y en la dictadura de la economía sin rostro y sin un objetivo verdaderamente humano» (2013). La similitud con el enfoque del desarrollo humano también es evidente, observa Felipe, por la condición de «sujeto» o «agente» de cada ser humano, destacada en diversos pasajes del magisterio. La última parte de su texto pone precisamente de relieve algunas lecciones de su experiencia de varias décadas en educación para el desarrollo. Los lectores podrán apreciar la interpretación de la perspectiva del desarrollo como libertad formuladas por un actor cercano y atento a la vida cotidiana de las personas en espacios locales.

La tercera y última sección, «Sobre el Perú: diagnóstico y propuestas para el cambio», empieza con el diagnóstico de Javier Escobal y Carmen Ponce (GRADE), «Heterogeneidad espacial y dinámicas de pobreza». Javier y Carmen, quienes cuentan con una significativa trayectoria de investigación conjunta sobre el tema, postulan que para entender las desigualdades observadas en los niveles de bienestar y en la dinámica de la pobreza es necesario incorporar en el análisis la dimensión espacial. Su trabajo destaca la centralidad de esta dimensión y muestra en qué medida la distribución de la población en el territorio incide en las estimaciones de los niveles de bienestar.

La evidencia presentada confirma que la reducción de la pobreza durante el período 1993-2005, se concentra principalmente en la costa, en algunos valles de la sierra y en zonas delimitadas de la selva alta (muchas de ellas productoras de café). De otro lado la pobreza aumenta en zonas predominantemente rurales, con mayor proporción de población indígena y con mayor número de hogares *jefaturados* por mujeres. También encuentran que las zonas donde la pobreza aumenta son aquellas con crecimiento poblacional reducido o negativo, lo cual

«es consistente con el hecho de que los hogares más jóvenes, más educados y relativamente más ricos tienen mayores posibilidades de migrar, dejando atrás a los hogares *jefaturados* por adultos mayores y con menor dotación de activos». Los resultados que presentan son consistentes con la evidencia de sus trabajos anteriores, en el sentido de que la diversificación de los ingresos —«en actividades agrícolas asalariadas y no agrícolas no asalariadas»— contribuye a reducir la pobreza rural. También son consistentes con las opciones y estrategias identificadas por Javier Iguíñiz a mediados de los 1990, contenidas en su colección de ensayos «Aplanar los Andes y otras propuestas». Luego de considerar los altos costos de despliegue de redes viales en muchas zonas de la sierra del país, Javier proponía adoptar medidas dirigidas a reducir el peso relativo del costo de transporte en el costo total de los productos, entre ellas, promover el procesamiento de los recursos y la generación de mayor valor agregado en las propias zonas rurales: «transformar antes de transportar».

Al respecto, un resultado particularmente ilustrativo en el trabajo de Javier y Carmen se refiere al hecho de que «el acceso a mercados, aproximado aquí por la distancia a la ciudad más cercana con al menos 100 mil habitantes, se muestra altamente correlacionado con la pobreza, es decir, mientras mayor sea el tiempo de viaje mayor será la tasa de pobreza». Puesto en otros términos, cuanto más alejados, más pobres. Iguíñiz entendió claramente que el desarrollo de la sierra pasaba por el fortalecimiento de sus principales ciudades, pues de esa manera se alcanzaba la «masa crítica» requerida para irradiar y revitalizar la actividad económica, política y cultural en los espacios locales de su entorno. De allí la importancia de políticas de descentralización orientadas a promover el cambio institucional en estos espacios. Si bien Javier y Carmen no incorporan, o no pueden incorporar, en el análisis econométrico el rol de las instituciones, ellos sugieren expresamente que diferencias institucionales entre los distintos territorios también podrían explicar, en parte, la heterogeneidad espacial observada. A su vez, dichas diferencias

podrían afectar la rentabilidad de los distintos activos que poseen los hogares, la cual varía entre unidades espaciales. Tenemos aquí una pista para investigaciones futuras, que podrían contribuir a entender en qué medida es posible inducir o recrear nuevas dinámicas de desarrollo institucional en espacios rurales alejados de los mercados.

El trabajo de Efraín Gonzales de Olarte y Juan Manuel del Pozo (PUCP), «Débil integración, divergencia y desigualdad en las regiones del Perú», comparte con el de Javier y Carmen la importancia otorgada a la dimensión espacial en el análisis del desarrollo. La diferencia consiste en que los primeros concentran su atención en dinámicas regionales, al tomar como unidad de análisis el departamento, mientras que la metodología utilizada por Javier y Carmen recurre a información censal desagregada a nivel de distritos. En este sentido pueden entenderse como enfoques complementarios. En efecto, Efraín y Juan Manuel exponen el carácter incompleto del proceso de integración económica de las regiones del Perú y al interior de ellas, las divergencias entre el crecimiento urbano y rural, y la desigualdad de oportunidades resultante en los distintos espacios y territorios. Una de sus principales conclusiones es que el modelo económico adoptado en el Perú, «basado en recursos naturales renovables y no renovables, ubicados en regiones muy dispersas, no ha logrado integrar a todas ellas en mercados nacionales de bienes, servicios y sobre todo de factores». Los autores definen la *integración* como «la incorporación de las personas en las estructuras económicas e institucionales de un país, en los diferentes lugares donde viven y realizan sus actividades» y distinguen tres dimensiones o medios de integración: a) la integración física en el espacio, condicionada por la infraestructura y la tecnología, b) la integración económica, expresión de las relaciones de mercado, y c) la integración estatal, que resulta de «la incorporación de las personas en las actividades del Estado» (en particular, la provisión de bienes y servicios públicos financiados con la recaudación de impuestos).

Su hipótesis es que «las regiones más integradas espacial, económica e institucionalmente, generan bases para promover la convergencia», lo cual permitiría reducir las desigualdades existentes. Al respecto, presentan una batería de indicadores de integración a nivel departamental y encuentran una correlación positiva y estadísticamente significativa entre ellos y el índice de desarrollo humano (IDH). Así, la región Lima y Callao encabeza los *rankings*, mientras que otros departamentos —generalmente aquellos con predominio de actividades económicas independientes y de baja productividad— ocupan los últimos lugares. De este diagnóstico se nutre la propuesta de los autores, consistente con las propuestas contenidas en *Aplanar los Andes* de Javier, en el sentido de que el Estado peruano debe fortalecer su rol en el desarrollo de infraestructuras y de mercados, pero sobre todo como agente integrador y promotor activo del desarrollo humano.

Los enormes desafíos que ello implica son agudamente examinados por Rosemary Thorp (Oxford, emérita) y Maritza Paredes (PUCP) en «“Flattening the Andes”: Growth Points, Spread Effects and Perverse Institutions». Las autoras destacan las profundas raíces históricas que explican la reproducción de instituciones perversas, las cuales impiden la expansión del desarrollo de los Andes, una meta alcanzable en la visión optimista de Javier, sobre la base de políticas descentralizadoras. Como se ha mencionado, los trabajos de Javier argumentan sobre la importancia de constituir la «masa crítica» requerida para estimular la dinámica local —económica, cívica y política— y para consolidar las ciudades como polos de atracción y residencia, como espacios capaces de retener a las nuevas generaciones de profesionales y emprendedores, portadores de destrezas productivas y bien conectados con el resto del mundo. Rosemary y Maritza postulan que las desigualdades de grupo, o desigualdades horizontales, constituyen un concepto clave para entender la continuidad y persistencia de la débil capacidad estatal y de la extendida política de patronazgo que caracterizan la economía política del desarrollo peruano. Un adecuado funcionamiento del mecanismo

del mercado —desde su propia creación, pero también en lo que se refiere a su integración con otros mercados y a su regulación— requiere de instituciones de soporte que faciliten dicho funcionamiento. Lamentablemente, la acción colectiva en el ámbito de la política no siempre es exitosa en el establecimiento de dichas instituciones.

Ellas identifican dos conjuntos de factores que explican por qué no ha logrado constituirse un entorno institucional favorable al desarrollo local en la sierra. El primero está asociado a la limitada capacidad del Estado y al impacto que la evolución de la estructura productiva ha tenido en el subdesarrollo de dicha capacidad. La expansión de la actividad minera dio lugar a una constelación de intereses —resultante de la interacción entre el capital internacional y las élites empresariales y tecnocráticas del país— poco interesada en construir un Estado promotor del desarrollo, en diversificar las actividades productivas y en modernizar la sierra. Varios estudios confirman la debilidad de los vínculos o eslabonamientos de la minería con las economías locales. Bajo estas condiciones, la inversión de recursos públicos en la formación de profesionales para el desarrollo local y regional resulta insostenible, si dichos profesionales no encuentran luego oportunidades sociales y económicas y se ven forzados a emigrar. El segundo grupo de factores se refiere a la herencia estructural de instituciones de clientelismo y patronaje que limitan la participación efectiva de los actores locales en la formulación y ejecución de políticas y en la asignación de recursos públicos. La sobrevivencia de estas instituciones se explica, a su vez, por la debilidad del sistema político y en particular por la ausencia de canales de intermediación que faciliten la conexión de los actores locales con espacios de negociación a escala regional y nacional. El trabajo de Rosemary y Maritza pone también en evidencia la rigidez del sistema de control centralizado de los recursos de inversión asignados a los municipios, a partir de la renta generada por las industrias extractivas. Junto a otros factores, dicha rigidez obstaculiza la adopción de políticas de descentralización y construcción de capacidades, orientadas a promover

y sostener iniciativas productivas a escala regional, a demandar condiciones razonables a las empresas primario-exportadoras, con el fin de estimular sus eslabonamientos con las economías locales y hacer frente a las externalidades negativas que con frecuencia ellas generan.

Este último tema también es abordado por John Crabtree (Oxford Latin American Center), «Gas-fired Funding for Local Development: Cusco and Tarija Compared». El artículo de John se concentra en el análisis de los cambios generados en estas zonas de Perú y Bolivia, como resultado del notable aumento en la magnitud de los recursos fiscales disponibles en los gobiernos subnacionales, asociado a la expansión de las industrias extractivas y a la distribución de la renta generada. En ambos países se han adoptado mecanismos con el propósito de transferir una parte de esta renta hacia las regiones y localidades donde operan dichas industrias.

En el caso del Perú, John encuentra que, en términos generales, las inversiones financiadas con los recursos del canon parecen haber contribuido a reducir los niveles de pobreza en el Cusco. Sin embargo identifica un fuerte sesgo hacia inversiones en zonas urbanas, en detrimento de zonas rurales que son las que registran mayores índices de pobreza. Entre los principales cuestionamientos —reportados durante las entrevistas que realizó en cuatro provincias del Cusco— destaca la falta de apoyo a los agricultores para mejorar sus técnicas de producción y acceder a los mercados en condiciones más ventajosas, así como los altos costos de acceso al crédito. El autor también refiere las limitaciones que impone el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el cual ha sido criticado por restringir y concentrar las inversiones en obras civiles de infraestructura física (caminos, escuelas, hospitales) excluyendo inversiones en equipamiento e intangibles (contenidos educativos, investigación aplicada, capacitación, etcétera). Los recursos del canon tampoco pueden ser destinados a mejorar las remuneraciones, ni en escuelas ni hospitales. Por ello su impacto ha sido limitado, sobre todo en zonas rurales.

En el caso de Bolivia, y en contraste con el Perú, el financiamiento de proyectos no está restringido a usos específicos, las reglas son menos rígidas y los gobiernos subnacionales tienen un mayor margen en la definición de las prioridades de gasto. Además, en general, la organización social es más fuerte y el gobierno local más sensible a presiones de la sociedad civil. El autor encuentra que la población urbana de Tarija es la que más se ha beneficiado con estas políticas de distribución de la renta. En contraste con las prácticas clientelistas y la corrupción reportadas en algunos distritos del Cusco, la renta del gas de Tarija no solo ha permitido aumentar la producción y los ingresos de los campesinos, sino que también ha contribuido a reforzar los vínculos comunitarios y la institucionalidad local.

El último capítulo de este libro en homenaje a Javier es el texto de Carolina Trivelli y Chris Boyd, «Inclusión financiera y mujeres rurales: una muestra de que es posible». Carolina y Chris empiezan su artículo señalando la relevancia del enfoque de capacidades en el análisis de las políticas dirigidas a promover la inclusión financiera de personas que sufren privaciones, en la medida en que dicha inclusión expande el conjunto de opciones que tienen a su alcance y facilita el logro de otros funcionamientos valiosos, por ejemplo, en el campo de la salud, la educación, la actividad productiva o la capacidad de enfrentar situaciones adversas. Luego de revisar literatura destacada sobre el tema, presentan dos experiencias de inclusión financiera que involucran a mujeres rurales con bajos recursos, asociadas al Programa de Desarrollo del Corredor Puno Cusco y a un proyecto piloto del programa Juntos ejecutado en Puno. El primero de ellos utilizó como instrumentos la educación financiera personalizada, incentivos monetarios a la apertura y uso de cuentas bancarias, el apoyo grupal al manejo de las cuentas y el trabajo con intermediarios financieros para mejorar la adecuación de sus servicios. El segundo se realizó en el marco del programa Juntos —transferencias monetarias condicionadas a través de una cuenta de ahorros— y consistió en un trabajo de información y educación con madres de familia, a quienes además se otorgó un modesto incentivo al uso de las cuentas de ahorros.

En ambos casos, las evaluaciones realizadas confirmaron que un elevado porcentaje de las personas apoyadas eligieron mantener sus cuentas de ahorros incluso varios años después de la culminación de los programas de incentivos, capacitación y acompañamiento. También se comprobó un impacto positivo en el ahorro, el acceso al crédito y las inversiones en activos. Los testimonios recogidos revelan que la experiencia de participación en estos programas les ha dado a las mujeres mayores herramientas para enfrentar emergencias, así como para planificar, presupuestar y organizar mejor sus recursos. De otro lado, el impacto fue menor en aquellos casos en los cuales la oferta de servicios no respondía a sus necesidades, particularmente debido a la ubicación y la distancia de la agencia financiera, horarios inapropiados, lentitud y pocas facilidades en la atención, y por no contar con personal que hable quechua o aimara. Los autores advierten que este resultado confirma la importancia de los costos de transacción como medida del grado de inadecuación de la oferta de productos financieros a las necesidades de las poblaciones más pobres. Pero, sobre todo, destacan la experiencia de aprendizaje de estos grupos excluidos, formados por mujeres rurales indígenas en situación de pobreza y la «oportunidad de empoderamiento» que este aprendizaje ha generado. Concluyen afirmando la importancia de promover la libertad de acceder al sistema financiero y a sus beneficios como una libertad positiva que amplía definitivamente el conjunto de opciones de vida a las poblaciones más pobres de nuestro país.

Como apuntáramos al iniciar el texto, impresiona que tan diversas miradas —teóricas y prácticas— sobre qué es y cómo lograr el desarrollo —el económico y el humano— dialoguen con la producción de un mismo científico social. También impresiona el respeto y el cariño al ser humano detrás del intelectual.

Por tu rica reflexión académica, tu fecunda participación en la esfera pública y tu generosa amistad, querido Javier, estamos muy agradecidos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Chang, H. (2011). Institutions and Economic Development: Theory, Policy and History. *Journal of Institutional Economics*, 7(4), 473-498.
- Iguíniz, J. & J. Távora (2006). Industrialización en el Perú: consideraciones y propuestas. En Edelberto Torres-Rivas y Eckhard Deutscher (eds.), *Industrialización en América Latina: crisis y perspectivas* (pp. 258-277). Quito: FLACSO.
- Papa Francisco (2013). *No compartir con los pobres es robarles y quitarles la vida*. Mensaje del papa Francisco a los embajadores de Kirguistán, Antigua y Barbuda, el Gran Ducado de Luxemburgo y Botswana http://es.radiovaticana.va/storico/2013/05/16/no_compartir_con_los_pobres_es_robarles_y_quitarles_la_vida%2C_papa/spa-692635

JAVIER IGUÍÑIZ: UNA VIDA DE CONTRIBUCIÓN A LA PUCP Y AL PERÚ¹

Ismael Muñoz Portugal

COMENZARÉ, COMO ES NATURAL, POR EL PRINCIPIO

Javier nació en 1945 en el pueblo de Lesaka, en Navarra, España. Lesaka es un pueblo ubicado dentro de la región vasca de la Península Ibérica. Es un pequeño pueblo urbano de aproximadamente 2500 habitantes que casi se convierte en poblado rural cuando salió de allí la familia Iguíñiz-Echeverría.

Javier llegó al Perú a los catorce años, como resultado de una reunificación de la familia, pues su padre llegó primero, varios años antes, en busca de progreso, muy difícil por aquellos años de la posguerra en Europa y sobre todo en España. Consiguió trabajo en Lima y, luego de algún tiempo trajo a toda la familia, al Perú.

A su llegada a Lima, Javier terminó sus estudios de secundaria en el colegio La Salle. Su primera vocación fue la ingeniería. Por eso, ingresó a la Universidad Nacional de Ingeniería, a la carrera de Ingeniería Mecánica y Eléctrica, y culminó sus estudios de bachiller en 1968 con una tesis llamada «Estudio teórico-experimental de las transformaciones

¹ Discurso de orden leído en la ceremonia de nombramiento de Javier Iguíñiz como Profesor Emérito del Departamento de Economía de la PUCP, 19 de octubre de 2012.

en la máquina eléctrica generalizada». En 1998 sacaría su título de ingeniero electricista con una tesis sobre costos de racionamiento de energía eléctrica, «porque las cosas que se comienzan, se terminan bien».

Sobre esta etapa de su vida, el propio Javier respondió a una entrevista para un medio local de la siguiente manera:

Vine de Lesaka, un pueblo de 2500 habitantes y llegué a una gran ciudad. Me recibió lo mejor del sistema educativo. Pasé de una escuela unidocente multigrado a un excelente colegio, La Salle, en Breña. Luego, tuve una gran experiencia de compenetración con el país en la Universidad Nacional de Ingeniería, donde finalicé como ingeniero electricista. La primera década fue definitiva y en ella me nacionalicé en un sentido cultural y legal².

Sin embargo, al poco tiempo Javier se orientó hacia la economía, disciplina a la que le plantearía todas sus interrogantes sobre los problemas del cambio y desarrollo y a la que dedicaría todos sus esfuerzos intelectuales y preocupaciones académicas. Siguió estudios de maestría en la Universidad del Estado de Iowa y los terminó con excelencia en 1972. En 1973 completó los estudios de doctorado en The New School for Social Research, en Nueva York, y defendió la tesis en 1979.

Además de estudiar, Javier fue arquero del equipo de fútbol del colegio La Salle, también del de la UNI y del equipo de los profesores del Departamento de Economía. Era hincha del Unión Huaral en el Perú y sigue con interés los resultados del Osasuna de Navarra. Es socio, junto con Catalina, de la Asociación Cultural «Brisas del Titicaca». Un dicho popular dice que «es importante donde uno nace, pero lo más importante es el lugar donde uno elige vivir».

Todas las personas que conocen la personalidad de Javier coinciden en señalar su gran capacidad de desprendimiento para servir a los

² Hermanos adoptivos. *Caretas* 2202, 11 de octubre de 2011. Suplemento sobre España. <http://www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&id=12&idE=966&idSTo=406&idA=55053#.VGpiDDSG-ul>

demás, y de compartir, especialmente el conocimiento. Una muestra de esto es que escribe muchas reseñas de los libros que lee, lo que nos permite a todos saber más, en síntesis, sobre las ideas principales del autor al que ha leído con acuciosidad. Hacer una reseña de un libro es siempre compartir con generosidad el conocimiento adquirido.

CONTRIBUCIÓN A LA UNIVERSIDAD

Javier es uno de los profesores, junto con Máximo Vega-Centeno, que más ha escrito en términos de artículos, reseñas y notas sobre debates y coyuntura económica para la revista *Economía* del Departamento de Economía de la PUCP, publicación que a lo largo de toda su existencia cuenta con 69 números desde el primero publicado en diciembre de 1977. Javier ha escrito en ella doce artículos, trece reseñas, seis contribuciones de coyuntura y tres notas de debates en economía.

También ha realizado una contribución amplia en términos de artículos y reseñas para otras revistas de distintas facultades y departamentos de la PUCP. Ha escrito artículos y reseñas en varias revistas de nuestra universidad: *Electro Electrónica*, *Derecho PUCP*, *Revista de Psicología*, *Histórica*, *Areté* y *Debates en Sociología*.

Ha participado con artículos sobre diversos temas de su especialidad en doce libros editados por la PUCP. Javier tiene, además, siete publicaciones en los *Cuadernos de archivo* de la PUCP, dentro de los que se hallan presentaciones y discursos de orden en representación de la universidad. Destacan los discursos en las ceremonias de reconocimiento como doctor *honoris causa* de Rüdiger Dornbusch (1998), Mark Malloch Brown (2004), Óscar Rodríguez Madariaga (2005) y Rosemary Thorp (2008). Ha contribuido con siete presentaciones o ponencias, convertidas luego en artículos, para el evento de Aula Magna que anualmente organiza la PUCP, desde 1997 hasta la fecha, con lo que se ha convertido en uno de los profesores que más veces ha participado en este evento.

También ha escrito diversos artículos para revistas académicas editadas por estudiantes de distintas facultades de la universidad. Cuenta uno de ellos que cuando era estudiante de Economía en los años ochenta, Javier fue el único profesor que se presentó con un artículo suyo en la mano cuando el grupo de estudiantes estaba discutiendo acerca de qué artículos podría contener la revista. También ha colaborado escribiendo en la revista *Brújula* de la Asociación de Egresados y Graduados de la PUCP y ha contribuido con varios artículos para *Palestra electrónica*, como se denominó hace algunos años al Portal de Asuntos Públicos de la PUCP.

En cuanto a sus labores académico-administrativas, cabe resaltar que ha sido coordinador del Área de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (1975) y jefe del Departamento de Economía en tres oportunidades (1980-1983, 1992-1994 y 2004-2008). Ha sido director del Centro de Investigaciones Sociales, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA, 1981-1983 y en 1992) y presidente de Directorio (2007). También ha sido director de la revista *Economía*, del Departamento de Economía de la PUCP (1980-1983). Le ha tocado ser iniciador y coordinador del doctorado en Economía. Ha estado involucrado en la creación del diplomado en Desarrollo Humano de la Escuela de Posgrado. Hasta su jubilación a comienzos de este año, ha sido miembro de la Asamblea Universitaria de la PUCP siendo elegido para esta función por los profesores principales de la universidad en dos oportunidades.

Algunas de las menciones que ha recibido en el país son las siguientes: profesor honorario de la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, en 1993; doctor *honoris causa* por la Universidad Nacional de Cajamarca, en 1996; miembro honorario del Colegio de Economistas del Perú, en 1999; doctor *honoris causa* por la Universidad Nacional Hermilio Valdizán de Huánuco, en 2010.

MÁS ALLÁ DE LA UNIVERSIDAD

La producción intelectual y académica de Javier es grande. Ha publicado 32 libros, sean escritos por él o editados en colaboración con otros autores. Una parte de sus libros son colecciones de artículos en torno a un tema de importancia económica o social. Algunos de los libros iniciales son: *Desde la crisis económica peruana: estrategia de desarrollo y política económica* (1981), *Sistema económico y estrategia de desarrollo peruano* (1984), *Materiales para un proyecto económico: ensayos* (1986).

En los últimos años ha trabajado en lo referente al desarrollo humano desde el enfoque de ampliación de capacidades y ha escrito 22 artículos y seis reseñas de libros sobre la materia.

Asimismo, Javier ha escrito y reflexionado sobre el trabajo humano, la pobreza, la libertad, que son temas tocados por la doctrina social de la Iglesia católica, en 30 artículos publicados en distintas revistas del país y del extranjero.

Javier, ha sido durante veinte años director de la revista *Allpanchis Phuturinga* del Instituto de Pastoral Andina del Cusco, con lo que ha cumplido una tarea de servicio y difusión descentralizada del conocimiento. Sucedió en esa tarea a Alberto Flores Galindo. También es miembro del Consejo Editorial de Páginas, revista que está en el número 225 (en octubre de 2012).

Por otro lado, Javier ha participado como ponente, dentro de lo que conocemos como proyección social de la universidad, en innumerables charlas y conferencias que ha dado como profesor de la PUCP en diversos ámbitos del país y del extranjero, tanto universitarios como en organismos multilaterales y no gubernamentales, sindicales, políticos, gremiales, empresariales, en diócesis y en parroquias. Solo entre 1994 y 2010 ha tenido una participación con aproximadamente 60 charlas o conferencias de promedio anual en dichos ámbitos. Es decir, más de una conferencia o charla, en promedio, por semana.

Estas reflexiones, ensayos y análisis sistemáticos estaban en relación con otras líneas de aporte y contribución con el país, por parte de Javier, como su participación en los directorios o comités consultivos de las siguientes organizaciones públicas o mixtas:

- Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)
- Consejo Nacional de Educación
- Consejo Consultivo del Ministerio de Trabajo
- Consejo de la Orden del Trabajo
- Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza-MCLCP (asesor de Presidencia)
- Acuerdo Nacional (miembro representante de la MCLCP).

Además, ha sido presidente del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) en el periodo 2004-2008.

Actualmente Javier es, además, secretario ejecutivo del Acuerdo Nacional. Seguramente su contribución a la concertación será muy útil. El Acuerdo Nacional pretende ser un aporte para la cohesión del país y la democracia, así como un ámbito de cooperación que contribuya a que el país tenga ruta de largo plazo. Asimismo, expresa una de las facetas de la vida nacional y, por tanto, es un espacio de expresión de acuerdos.

CONTRIBUCIÓN DOCENTE AL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

Javier ingresó como profesor del Departamento de Economía en agosto de 1973 reclutado por Máximo Vega-Centeno, quien se especializó en la tarea del reclutamiento de profesores de primera calidad, con el fin de que contribuyeran en la construcción del edificio académico que es el Departamento de Economía. Buscaba profesionales que dieran lo más de sí, en aras de su aporte a la universidad y al conocimiento y desarrollo del país, lo cual haría que el prestigio nacional e internacional del Departamento fuera creciendo. Al respecto, los colegas de dentro

y fuera de la PUCP reconocen que Javier es uno de los profesores que más ha contribuido en esta tarea, haciéndolo con mucho profesionalismo y dedicación.

Cuando estaba por acabar sus estudios de doctorado en Economía, Máximo Vega-Centeno lo invitó a incorporarse al Departamento, dado que escuchó de él su gran interés por trabajar en el Perú a través de la universidad, en especial de La Católica. En aquella época —estamos hablando de 1973— Máximo era el jefe del Departamento y se encontraban enseñando profesores que habían regresado al país luego de realizar sus estudios de posgrado en el extranjero o habían sido convocados por sus cualidades docentes o de investigación, como Iván Rivera, Rufino Cebrecos, Roberto Abusada, Adolfo Figueroa, Heraclio Bonilla, Rodolfo Picavet, Jacques Gouverneur, José María Caballero; y en aquel tiempo enseñaban también algunos cursos Sergio Málaga y Luis Morales, quienes trabajaban en el Banco Central de Reserva.

Para la decisión de contratar a Javier fue decisiva la intervención de Rufino Cebrecos, quien señaló, según lo recuerda vívidamente Máximo, que había que contratarlo puesto que «era una persona que no se andaba por las ramas, sino que era un profesional orientado a los problemas concretos de la realidad».

En aquellos tiempos, Jacques Gouverneur retornó a Europa y su curso de Economía Política se lo encargaron a Javier. Luego, también enseñó los cursos de Análisis Macroeconómico I y II; Introducción al Estudio de la Economía Peruana; Historia del Pensamiento Económico; Teoría del Desarrollo; Seminario de Economía Peruana I, II y III; Teoría del Capital y Crecimiento Económico; Problemas Económicos de América Latina; Teoría del Crecimiento; Fundamentos Teóricos del Desarrollo Humano; Visiones del Desarrollo, y Deontología: Ética y Economía.

Javier hizo sus estudios doctorales en The New School for Social Research y su tesis fue asesorada por Anwar Shaikh. En dicha investigación mostró, con gran rigor analítico y sobre la base de los instrumentos de la economía política de Marx, que países como el Perú,

subdesarrollados y pobres, recibían más valor del intercambio internacional en vez de perderlo. En otras palabras, demostró que con el comercio internacional, gracias a la renta diferencial, países como el Perú ganaban con el intercambio. La tesis se llamó *Elements towards a More General Theory of Unequal Exchange*.

En cuanto a su faceta como profesor, Javier siempre ha tratado de presentar a cada autor en su mejor versión. Esta ha sido su gran cualidad docente y académica. Ha respetado el pensamiento original de los autores sobre los que ha enseñado. Uno de sus primeros materiales de docencia fue: «Valor, distribución y clases sociales: Smith y Ricardo». Luego profundizó en la obra y pensamiento de Carlos Marx y de Léon Walras. En el análisis de Walras, por ejemplo, hizo una contribución original reconocida por el economista William Jaffe, editor de la obra y estudioso de este autor en Canadá: resaltó el lugar que tiene la apropiación y la propiedad en la teoría walrasiana del equilibrio general.

Con respecto a los modelos de crecimiento, Javier reconoce que un marco útil para pensar el país es el que diseñó Anthony Thirlwall. En lo que se refiere al cambio tecnológico advierte en Carlota Pérez una gran inspiradora de análisis y posibilidades, quien ha publicado en la *Revista CEPAL*, 100, en 2010, un artículo titulado «Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales». Este es un asunto que ha trabajado Javier durante varios años y en varios documentos.

En el campo de la docencia Javier siempre ha destacado por su calidad, reconocida por varias generaciones de estudiantes, por su claridad expositiva y el rigor analítico de sus clases y presentaciones. También es reconocido por haber formado a varias generaciones de exalumnos que actualmente son investigadores en diversos campos de la economía peruana, inspirados por él, con mucha preocupación por la profundidad que tienen dichos temas y el compromiso social con el que van de la mano. También recuerdan sus alumnos que Javier colocaba preguntas difíciles en los exámenes. Por tanto, solían haber notas bajas, pero aprendían mucho.

ALGUNOS TEMAS DE TRABAJO

En los últimos lustros Javier ha profundizado en el enfoque del desarrollo entendido como aumento de las capacidades humanas, propuesto en los años ochenta por Amartya Sen, premio Nobel de Economía de 1998. Javier es hoy un economista del desarrollo humano. Sin embargo, los temas de interés y de investigación en los que ha incursionado a lo largo de su carrera han sido diversos; no obstante, nos centraremos solo en algunos de ellos.

Los ciclos en la economía

En un trabajo sobre crisis y fluctuaciones en la economía peruana desde los años cincuenta hasta fines de los años setenta destacó en forma pionera y esclarecedora la importancia de los factores externos en el desempeño de la economía peruana. Así, se propuso: «explorar sobre la relación estadística que existe entre las fluctuaciones de la producción en los EE.UU. de Norteamérica y las de los términos de intercambio comercial en el Perú» (1985, p. 149).

Y encontró, luego de realizar el trabajo estadístico correspondiente, lo siguiente:

La comparación de las oscilaciones del PNB de los EE.UU. y del Perú muestra la existencia de un número similar de crisis en ambos países, pero no se percibe una sistematicidad en los desfases. Ello nos permite evitar la tentación de establecer vinculaciones mecánicas entre las dos economías. La relación entre las fluctuaciones del PNB de los EE.UU. de Norteamérica y las de los Términos de Intercambio es impresionantemente estrecha [...] Se observa que con excepción de la variación de los TI alrededor de la guerra de Corea, en todos los casos el PNB de los EE.UU. comienza su trayectoria descendente 1 o 2 años antes que los Términos de Intercambio peruanos (1955 y 1956; 1968 y 1970; 1973 y 1974). A partir de 1955, se repite también el desfase de 1 o 2 años entre el comienzo de la recuperación del PNB de los EE.UU. y de los TI (1958 y 1959; 1971 y 1972; 1975 y 1977).

Además, en el mismo trabajo y con los mismos instrumentos estadísticos precisó lo siguiente:

Los precios de los productos de exportación muestran una trayectoria oscilante menos sistemática ligada a las coyunturas específicas que en el caso de los TI. Sin embargo, el parentesco entre las oscilaciones de los precios de, por ejemplo, los minerales y las del PNB de EE.UU. se percibe con nitidez al contrastarlas (estadísticamente) (pp. 154-157).

La descentralización y las alternativas económicas para el Perú

Su libro sobre estos temas está dentro de los 60 libros que todo peruano debe leer, según el estudio de Agenda: Perú, y se llama *Aplanar los Andes y otras propuestas*. Su argumento central se halla condensado en un artículo del mismo nombre. Muy propio de Javier es plantearse un problema de la realidad y, junto a él, proponerse buscar un camino de solución. Un ejemplo de este proceder es este libro. El problema es el siguiente:

Una característica muy propia del Perú es su sierra. Desde el punto de vista económico, dicho accidente geográfico constituye un grave problema de costos de transporte. Por esa razón, actividades serranas que serían competitivas si estuvieran más cerca de los mercados finales no lo son y su campo de acción se estrecha al tener que restringirse a sus estrechos mercados locales. Por tanto, ¿Cómo reducir esos costos? ¿Qué se puede hacer para que la sierra no constituya un impedimento para la expansión de esos productos? ¿Cómo hacer para que quien produzca en la sierra y selva no esté en desventaja respecto de quien tiene costos de transporte propios de los territorios planos? (1998, p. 13)

La primera opción de solución, más obvia, es construir y mejorar las vías de transporte. Pero esta opción tiene un límite, pues luego de construida la vía (carretera) e introducido un nuevo medio de transporte (camión) las mejoras en los costos de transporte son lentas y marginales.

La mejor opción, sin desmerecer la anterior, es «transformar antes que transportar». Una expresión para proponer todo un proyecto de acción y desarrollo a través de una original frase o lema para el desarrollo peruano elaborada por Javier para que llegue a todos con claridad. Así, la política de largo plazo para reducir el impacto de los costos de transporte debe ser promover la producción de bienes con cada vez mayor valor agregado, es decir, en este caso, «con cada vez más alto valor por unidad de peso». En caso de que el producto saliera de la selva o de la sierra hacia la costa, si se producen bienes con cada vez mayor valor por unidad de peso, y el costo de transporte por unidad de peso se mantuviera constante, entonces:

La sierra como accidente geográfico de significación económica sería de menor importancia; en ese sentido, el perjuicio competitivo resultante de la ubicación geográfica sería muy similar al que tendría si la planta de producción estuviera ubicada en la costa. Desde el punto de vista económico, es como si el camino... (de la sierra a la costa)... fuera tan plano como la Panamericana. Habríamos «aplanado» la sierra más allá de lo que una buena carretera puede hacerlo (p. 15).

Y para que la selva y la sierra puedan competir mejor, dada la enorme diversidad existente en medio de dificultades climáticas y de una realidad de poca tierra cultivable, también propone lo siguiente: «Producir poco de muchas cosas en vez de producir mucho de pocas cosas», pues al producir poco, pero con gran variedad y mucho valor agregado, se posibilita que el precio de mercado para el productor sea más alto. Esto da la posibilidad de progresar en el propio lugar de origen y de producción. Más ingresos en las localidades posibilitarán que hayan más bienes públicos y más servicios sociales, culturales, etcétera. Lo cual posibilitará que haya mayor calidad de vida en los propios lugares de origen, viviendo en ciudades pequeñas o intermedias, «de donde no haya necesidad de salir o irse».

En síntesis, la propuesta de desarrollo de Javier es la siguiente:

Para impulsar una estrategia agresiva de desarrollo económico descentralizado, que incluya la sierra y la selva, no basta mejorar vías y medios de comunicación, sino que es necesario impulsar toda iniciativa que aumente la salida de productos de alto valor por unidad de peso, sea seleccionando aquellos que por sus características ya lo tienen o sea transformándolos para elevar su valor (p. 17).

El desarrollo humano

En este campo Javier ha desarrollado un planeamiento que integra sus trabajos sobre la libertad, la desigualdad, la globalización, la ética y, por supuesto, sobre las posibilidades y estrategias de desarrollo. En esta oportunidad solo señalaré un aspecto que liga teoría y práctica: «La perspectiva del desarrollo humano está insertándose dentro de la cultura de las sociedades, porque responde a las ansias de libertad y búsqueda de creciente participación de los pobres, y lo hace gracias a la sensibilidad de muchos intelectuales que aportan al diseño conceptual y a la gestión necesaria para dicha inserción» (2003, p. 15).

En términos de lo avanzado en argumentación y conceptualización sobre el desarrollo humano cabe preguntarse ¿cómo se avanza en el camino del desarrollo? Lo principal, señala, es definir bien los objetivos.

El esfuerzo analítico realizado, en el más puro estilo de la ética de los fines, apunta al diseño de estrategias que permitan alcanzarlos. A nuestro juicio, esas estrategias tienen como características principales la de abrir las opciones de acción y la de definir bien los objetivos finales. Para ello, nos parece que resultan cruciales dos movimientos: la mayor claridad posible en la distinción entre fines y medios, y la aceptación de la multidimensionalidad de ambos. En esa distinción, la riqueza debe ser cada vez más claramente un medio y en lo que toca a la multidimensionalidad se debe ampliar el horizonte de las posibilidades de ser y actuar para enriquecer

la vida, pero también para diseñar estrategias que, sin renunciar a la profundidad de objetivos, permita[n] muchos caminos de desarrollo personal y colectivo (p. 20).

Sobre el enfoque de desarrollo humano anota que tiene una ventaja práctica dada la multidimensionalidad de la vida humana en la que se inspira y, por tanto, considera que:

Una notable ventaja práctica de esta aproximación al desarrollo es que con su inspiración se orienta el esfuerzo hacia objetivos más finales y valiosos que la riqueza y que, a la vez, muchos de ellos son objetivos más fáciles de lograr. La crítica a la autosuficiencia del mundo de la economía que pretende establecerse a sí misma como único cauce hacia la felicidad humana es fácil de adivinar. Por la relativa autonomía (frente a la economía por parte de algunos campos de la vida humana) es posible avanzar en nutrición, en escolaridad, en salud y en otros aspectos fundamentales de la vida incluso en países y regiones muy pobres. Es posible avanzar en muchos frentes especialmente importantes para la vida humana sin esperar a ser ricos e incluso durante los momentos en los que las crisis destruyen el poder adquisitivo de las familias (p. 25).

ACTIVIDAD ACADÉMICA INTERNACIONAL

En el plano académico internacional, Javier fue invitado como profesor/investigador visitante en la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos, en 1983, 1999 y 2001. En 1987 viajó invitado por la Universidad de Oxford como profesor visitante. Luego, en 1992, fue invitado por Rüdiger Dornbusch al Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) como investigador visitante en el Laboratorio de Economía Mundial del Departamento de Economía del MIT. Dornbusch siempre tuvo un gran aprecio por la capacidad intelectual de Javier. Además, por suerte, el MIT está muy cerca de la Universidad de Harvard, en Boston.

Esto le permitió conocer personalmente y asistir a un curso con el profesor Amartya Sen, curso que era compartido con el profesor Robert Nozick, cuyas ideas difieren mucho de las de Sen en varios aspectos. Al respecto, Javier recuerda que se generaban interesantísimos debates entre ambos intelectuales.

Javier es *fellow* de la Asociación de Desarrollo Humano y Capacidades (HDCA, por sus siglas en inglés). Fue presidente de la Comisión Organizadora y responsable del Comité Académico del Congreso mundial de la HDCA, que se realizó en la PUCP, en 2009.

Ha publicado artículos en decenas de libros y revistas en varios idiomas y países, como Estados Unidos, Alemania, España, Francia, Italia, India, Argentina, Brasil, México, Ecuador y Colombia, entre otros.

CONOCIMIENTO Y COMPROMISO

Comprometido con los pobres del país, se identificó plenamente con el Perú y sus problemas. Por ello es que también participó activamente en la política y su mayor compromiso lo tuvo cuando se hizo cargo de la Comisión del Plan de Gobierno de Izquierda Unida en 1985 y 1990, fiel a una forma de pensar en soluciones para la sociedad y para la gente.

Javier tiene una capacidad de síntesis impresionante. Libro importante que lee, libro que resume y reseña. Realiza un seguimiento de la coyuntura económica con gran facilidad y ubicación en todo lo que es fundamental para entender el momento. Es capaz de escribir en periódicos con gran facilidad pues tiene muy «buena pluma»: escribe rápido, claro y corto, y coloca buenos títulos a sus artículos, lo que para el periodismo es ideal.

Javier es un intelectual dotado de una gran capacidad para pensar y para estar al servicio de la gente. Alguien le pide una conferencia o una charla e inmediatamente, en el teléfono, ya está pensando en el esquema de la charla, y si la puede dar. Dicen algunos de los colegas que por esta gran capacidad de pensar en lo diverso es que «ha logrado conciliar cosas complejas sin perder la razón».

EL SELLO CRISTIANO

Para terminar, aunque no por ello menos importante, quisiera resaltar que Javier ha tenido un sello cristiano en todo momento de su vida. Es un católico que piensa su fe, que piensa sobre su catolicismo y busca dar cuenta de él con las herramientas que nos da la ciencia social y las que provienen de la propia tradición cristiana. Trata de pensar profundamente en las razones de la acción humana y personal, lo cual es algo muy propio de la ética. Ha escrito un libro que da cuenta precisamente de su preocupación por pensar de diversas maneras sus convicciones y explora el diálogo entre la ciencia social y la teología. Se trata del libro *Desarrollo, libertad y liberación en Amartya Sen y Gustavo Gutiérrez*, presentado por primera vez en el Erasmus Institute en la Universidad de Notre Dame y en la Comisión Fe y Cultura de la PUCP, que organizó en 2002 el seminario sobre «Terrenos comunes para el diálogo en ciencias sociales y teología».

Actualmente es presidente mundial del Movimiento Internacional de Intelectuales Católicos (MIIC-Pax Romana). Recientemente ha sido reelecto para un segundo periodo de cuatro años más.

En este camino lo ha acompañado Catalina Romero, el «amor de su vida», a quien conoció cuando participaban en la Unión Nacional de Estudiantes Católicos. En aquel tiempo, Catalina era estudiante de Sociología en la PUCP, Se casaron el 27 de diciembre de 1968, el mismo día en que entregaron sus trabajos finales y egresaron de la universidad. Tienen tres hijos: Cati, Nuntxi y José Javier. Y más recientemente dos nietas y un nieto.

Javier inspira confianza a las personas. Muchos le tienen gran aprecio por su humildad y bonhomía. Nada de lo que hace bien «le infla el pecho», no está hecho para el autobombo. Seguramente debe creer que los homenajes y los premios no se merecen, sino que sencillamente se agradecen. Los que lo conocen se dan cuenta de que tiene muy claro el objetivo de su vida y la inspiración ética que lo mueve. Por esto, luego de este reconocimiento, lo tendremos enseñando y escribiendo, trabajando y viajando, pero, sobre todo, compartiendo la tarea de buscar el desarrollo del país, pensando primero en la gente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Iguíñiz, J. (1985). *Crisis y fluctuaciones en la economía peruana 1950-1983*. Lima: Tarea.
- Iguíñiz, J. (1998). *Aplanar los Andes y otras propuestas*. Lima: IBC-CEP.
- Iguíñiz, J. (2003). Aportes de la perspectiva de desarrollo humano. En *Democracia y desarrollo humano en el Perú* [Serie Desarrollo Humano 5] (pp. 13-25). Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

**DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO
AL DESARROLLO HUMANO**

ABSOLUTE COST DIFFERENCE AND PERSISTENT TRADE IMBALANCES: THE HARRODIAN ADJUSTMENT PROCESS

Anwar Shaikh

INTRODUCTION

The classical economists understood that international trade is conducted by profit-seeking export and import firms, not «nations». For instance, in his discussion of foreign trade Smith emphasizes that «private profit is the sole motive which determines the owner of any capital to employ it either in agriculture, in manufactures, or in some particular branch of the wholesale or retail trade» (Smith, 1973, p. 474). The classicals also emphasized that in any given industry, competition favors lower-cost firms because they are better able to lower prices and damage their higher-cost competitors. Smith extends this principle to the analysis of international trade, which implies that capitals located in nations with lower costs are likely to be more successful in the international arena (1973, p. 35). In other words, *absolute cost advantage*¹ applies equally well to competition within a nation as it does to competition between nations.

¹ Absolute cost can be assessed by comparing all methods of production of a given commodity in one currency zone, which is in effect the principle used to analyze competition within a country (Shaikh, 1980a, footnote 3, p. 232).

Like Smith, Ricardo also aims to explain how national trade patterns arise from the actions of individual profit-seeking capitals in different countries. Indeed, Ricardo even begins from a Smithian vantage point by considering two nations, England and Portugal. Portuguese capitals are assumed to be more cost-efficient than English ones, so that at first Portugal ends up with a balance of trade surplus and England with a trade deficit. Following Hume, Ricardo notes that a positive trade balance in Portugal implies a net money inflow into the country: since its export firms are selling more abroad than its import firms are buying there, money is being drawn into Portugal. Conversely, with England having less cost-efficient producers, it will tend to run a balance of trade deficit with a resultant net outflow of funds. Furthermore, the net inflow of funds into Portugal due to the absolute cost efficiency of its producers will cause its *money supply to rise*. In England, whose capitals are less cost efficient, the money supply will fall.

Ricardo was a strong proponent of the Quantity Theory of Money, so from this theoretical vantage point an increase in the Portuguese money supply must raise Portuguese prices and costs while the decrease in the English money supply must lower English prices and costs. Hence Portugal's initial cost advantage will be progressively eroded and England's cost disadvantage progressively lessened. Since these effects are triggered by an imbalance in trade, they will continue to operate until trade is balanced. In other words, free trade will automatically make both countries *equally competitive in the international arena regardless of their initial differences in cost efficiencies* (Shaikh, 1980a, p. 204)².

² Neoclassical theory adds the further assumption of automatic full employment, so that even any potential adjustment problems are made to disappear: workers displaced in the losing sectors simply find jobs in the winning sectors. One can see why the combination of assumed comparative cost advantage and assumed full employment is so attractive to the orthodoxy.

Ricardo's original argument was couched in terms of fixed exchange rates because he assumes a gold standard in which each country's currency was fixed in terms of gold and hence fixed relative to each other. But the logic of his argument applies equally well to flexible exchange rates (Emmanuel, 1972, pp. 240-243). An initial Portuguese trade surplus implies a net accumulation of English pounds in Portuguese hands because Portuguese exporters are selling more in England than Portuguese importers are buying there. In a flexible exchange rate system this excess supply of English currency on the foreign exchange market will drive down the value of the English pound relative to that of the Portuguese *Escudo* —i.e. cause the *Escudo* to appreciate. Hence Portuguese goods will appear more expensive to English buyers, which will erode the initial cost advantage of Portuguese producers. Conversely, English goods will appear cheaper, i.e. more competitive, to Portuguese buyers. The final result will be same as in the fixed exchange rate case: the terms of trade, the ratio of export prices to import prices in common currency, will rise in the trade surplus country and falls in the deficit one until trade ends up being balanced. In the end, the surviving Portuguese exporters will be those with the greatest initial cost advantage in international trade, while the surviving English exporters will be the ones with the least cost disadvantage. Hence the automatic operations of the free market driven by individual profit-seeking producers will supposedly convert the initial absolute cost advantages of Portuguese producers and disadvantages of English producers into comparative cost advantages for some set of producers in each country.

When the Ricardian process comes to rest it will appear *as if* «Portugal» had chosen to specialize in producing the goods in which it had a «comparative cost advantage», exchanging them for commodities of equal money value (since trade is now balanced) consisting of goods in which «England» had a comparative cost advantage (Ricardo, 1951, pp. 134-136; Shaikh, 1980a, p. 216). But of course, it is Portuguese and English firms responding to profit incentives that are the real actors in this familiar tale.

MARX'S AND HARROD'S CRITIQUE OF COMPARATIVE COST THEORY

Ricardo implicitly reduces the balance of *payments* to the balance of *trade*. The former is the sum of net inflows into the country: exports minus imports (the trade balance) *plus* net direct foreign net investment *plus* short term capital inflows such as net loans made by foreigners to domestic agents. Ricardo ignores both long term and short term capital flows. Net international money flows do play a critical role in his story, but only as a medium of circulation. This is odd because the export and import of financial capital (international borrowing and lending) is intrinsically linked to the flow of funds arising from the export and import of commodities. To put it differently, the funds inflow into a trade surplus country will show up as an increase of liquidity in its short term financial markets, while the funds outflow in a trade deficit country will show up as a tightening in corresponding financial markets. Marx, who was strongly critical of the quantity theory, focuses on exactly this point (Shaikh, 1980b, p. 34):

It is indeed an old humbug that changes in the existing quantity of gold in a particular country must raise or lower commodity prices within this country by increasing or decreasing the quantity of the medium of circulation. If gold is exported, then, according to the Currency Theory, commodity-prices must rise in the country importing this gold, and decrease in the country exporting it.

But, in fact, a decrease in the quantity of gold lowers the interest rate; and if not for the fact that the fluctuations in the interest rate enter into the determination of cost-prices, or in the determination of demand and supply, commodity-prices would be wholly unaffected by them (Marx, 1967, p. 551).

Harrod arrives at the same conclusion almost a century later (Harrod, 1957, chapter IV, section 5 and chapters VII-VIII). The money flows induced by a surplus in the balance of payments will reduce liquidity in the country, rather than raising its price level. This will tend to reduce

interest rates in the country³ and stimulate a capital outflow without necessarily affecting the trade balance. To the extent that investment is responsive to the interest rate this may stimulate the level of output and increase imports through the Keynesian channel. The latter effect may reduce the trade surplus but it will not eliminate it (1957, pp. 130, 131-133, 135, 139). Insofar as central banks in countries with balance of payments deficits act to protect their foreign reserves by raising interest rates so as to induce the capital inflows needed to cover the deficit, they would then be doing *what the market would have done* (pp. 85-86). Finally, the short term capital flows induced by a payments imbalance will tend to eliminate the interest rate differentials that stimulate these, so international interest rates will tend to be equalized (p. 116).

The upshot of the Harrodian argument is that free trade will *reflect* competitive cost advantages and disadvantages not negate them. Countries whose producers enjoy absolute cost advantages will tend to have balance of trade surpluses which their financial markets will recycle as international loans, while countries whose producers suffer absolute cost disadvantages will end up with balance of trade deficits and international debts (Harrod, 1957, pp. 85-86). *Trade imbalances are self-covering, not self-correcting.*

AN ALTERNATE THEORY OF ADJUSTMENT TO TRADE IMBALANCES

Let e = the nominal exchange rate, bop = the balance of payments relative to GDP, bot = the balance of trade relative to GDP, $idiff$ = the interest differential (domestic interest rate *minus* foreign rate) and kf = net capital outflow. A dot over a variable signifies its time rate of change. Then the preceding arguments can be summarized in terms of the following propositions with corresponding general-form equations.

³ A gold inflow makes the country more liquid. «If the banks fully offset the inflow, their position becomes progressively more liquid, and if they do not, that of the public becomes more liquid». Even if the banks remain indifferent to their increasing liquidity, as «gold is concentrated in the central bank» it will eventually hold nothing but gold in its reserves, thereby having «no means of earning its livelihood» (Harrod, 1957, p. 131).

The balance of payments is the sum of the balance of trade and net foreign capital inflows; equivalently, it is the difference between the trade balance and net capital outflows. The exchange appreciates when there is a balance of payment surplus because the net accumulation of foreign currency in the hands of domestic producers will depreciate the foreign currency and hence appreciate the domestic one. An appreciation of the domestic currency will tend to discourage exports and encourage imports so that the balance of trade will tend to deteriorate. At the same time, a surplus in the balance of payments will enhance domestic liquidity and reduce the differential between domestic and foreign interest rates. This in turn will provoke an outflow in short term capital.

(1.1) $bop \equiv bot - kf$ (balance of payments \equiv trade balance – net capital outflows)

(1.2) $\dot{e} = f(bop), f(0) = 0, f' > 0$ (exchange rate responds positively to a balance of payment surplus)

(1.3) $bot = h(e), h' < 0$ (balance of trade responds negatively to currency appreciation)

(1.4) $idiff = j(bop), j(0) = 0, j' < 0$ (interest rates fall due to enhanced liquidity from a bop surplus)

(1.5) $\dot{k}f = k(idiff), k(0) = 0, k' < 0$ (capital outflow when the domestic interest rate is below the foreign)

It is striking that a simple linear form of the preceding general model yields is globally stable and yields balance of payments equilibria in both countries at some equilibrium exchange rate and some common interest rate. Yet there remain persistent trade imbalances covered by corresponding international capital flows —just as Harrod argues and just as we so often observe in practice. Let a, b_0, b_1, c, d be positive parameters of the linear equivalents of the general functional forms in equations (1.1) – (1.5):

(1.6) $bop \equiv bot - kf$

$$(1.7) \quad \dot{e} = a \cdot bop$$

$$(1.8) \quad bot = b_0 - b_1 \cdot e$$

$$(1.9) \quad idiff = -c \cdot bop$$

$$(1.10) \quad \dot{kf} = -d \cdot idiff$$

Combining equations (1.6) – (1.8), taking the derivative, and substituting equation (1.10) for \dot{kf} gives (1.11) below. Taken with equation (1.9) this gives us a 2 x 2 differential equation systems which is globally stable around $bop = 0$ and $idiff = 0$.

$$(1.11) \quad \dot{bop} = \dot{bot} - \dot{kf} = -b_1 \dot{e} + d \cdot idiff = -b_1 a \cdot bop + d \cdot idiff$$

$$(1.9) \quad idiff = -c \cdot bop$$

The system has a unique equilibrium around $bop = 0$ from equation (1.9) and hence $idiff = 0$ from equation (1.11). Stability can be derived

from the system's Jacobian $J = \begin{pmatrix} -b_1 a & d \\ -c & 0 \end{pmatrix}$, which is globally stable

because $Tr(J) = -b_1 a < 0$ and $Det(J) = cd > 0$. The adjustment path is either monotonic or cyclical according to the value of the discriminant $\Delta \equiv (Tr(J))^2 - 4Det(J)$, where $\Delta < 0$ is the condition for a cyclical adjustment (Hirsch & Smale, 1974, p. 96). The following equilibria obtain:

- i. balance of payments equilibrium ($bop = 0$)
- ii. equalization of international interest rates ($idiff = 0$)
- iii. net capital flows offsets trade imbalances ($kf = bot$ from equation [1.6])
- iv. the nominal exchange rate is in equilibrium ($\dot{e} = 0$ from equation [1.7])
- v. the net foreign capital outflow is in equilibrium ($\dot{kf} = 0$ from equation [1.10])
- vi. the trade balance is in equilibrium (an equilibrium e yields an equilibrium bot from equation [1.8])

Ricardo's own starting point is a trade surplus in Portugal (and trade deficit in England) and zero international capital flows. Yet in this system the end result is Harroddian, not Ricardian: trade remains persistently imbalanced and payments are balanced because capital flows are induced to cover the trade imbalances. It should be said that these patterns are not only consistent with the arguments in Marx and Harrod, but also with the empirical evidence even in the developed world (Shaikh & Antonopoulos, 2012, pp. 203-204).

REFERENCES

- Emmanuel, A. (1972). *Unequal Exchange: A Study in the Imperialism of Trade*. New York: Monthly Review Press.
- Harrod, R. F. (1957). *International Economics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hirsch, M. W. & S. Smale (1974). *Differential Equations, Dynamical Systems, and Linear Algebra*. New York: Academic Press.
- Marx, K. (1967). *Capital: Volume III*. New York: International Publishers Co.
- Ricardo, D. (1951). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shaikh, A. (1980a). The Laws of International Exchange. In Edward J. Nell (ed.), *Growth, Profits and Property: Essays in the Revival of Political Economy* (pp. 204-235). Cambridge: Cambridge University Press.
- Shaikh, A. (1980b). Foreign Trade and the Law of Value: Part II. *Science and Society*, 44(1), 47-57 and Appendix.
- Shaikh, A. & R. Antonopoulos (2012). Explaining Long-Term Exchange Rate Behavior in the United States and Japan. In Jamee Moudud, Cyrus Bina and Patrick L. Mason (eds.), *Alternative Theories of Competition: Challenges to the Orthodoxy* (pp. 201-228). Abingdon: Routledge.
- Smith, A. (1973). *The Wealth of Nations*. Harmondsworth: Penguin Books.

THE EVOLUTION OF DEVELOPMENT THOUGHT: FROM GROWTH TO HUMAN DEVELOPMENT

Frances Stewart

The basic objective of development is to create an enabling environment for people to live long, healthy and creative lives [...] Human development is a process of enlarging people's choices. The most critical ones are to lead a long and healthy life, to be educated and to enjoy a decent standard of living. Additional choices include political freedom, guaranteed human rights and self-respect (UNDP, 1990, p. 9).

INTRODUCTION

The human development (HD) approach was initiated in 1990 with the first Human Development Report. It represents a major change from the widely accepted views of development of post-colonial decision makers and advisers in the 1950s and 1960s, which put growth in *per capita* incomes as the central objective of development. The aim of this paper is to trace the evolution of thought about development from growth to human development, with some byways en route.

This is a particularly appropriate exercise in honour of Javier Iguíñiz, who has contributed to many stages of the evolution with a Peruvian perspective (Iguíñiz, 1981; Iguíñiz & Henriquez, 1983; Iguíñiz, 1985).

In the forty year span from the 1950s to the 1990s, there were many changes in the way development was viewed —both in terms of objectives and the mechanisms thought to be optimal to achieve these objectives. These changes were not arbitrary but followed a logic which is traced in this paper. Views of the appropriate aims of development and how to achieve them evolved in response to a number of factors: these include changing conditions in developing countries and the global economy, evolving theories partly in response to these changes on the ground, and policy changes which in turn affected conditions and outcomes. The policies introduced were formulated under the influence of prevailing ideas as well as varying pressures from interest groups and populations affected. Each set of policies contributed to further changes in socio-economic conditions giving rise to new problems and opportunities, new thinking and further changes in policy. This paper explores this evolving logic, which ultimately led to human development becoming a central objective.

The first section of this paper sketches a framework for considering the evolution of thought about development. The next section provides a brief overview of the major changes that occurred. More detailed analysis of the evolution is provided in section 4. Section 5 briefly takes the story beyond the introduction of the human development concept in the 1990s, to consider the impact it has had, some limitations to date, and new challenges to the concept.

A FRAMEWORK FOR CONSIDERING THE EVOLUTION OF DEVELOPMENT STRATEGIES

It is possible to detect a complex, organic and cumulative process involving an interaction between development outcomes (or events in the world), ideas, policy making and the consequences of those policies which in turn affect the way the world is perceived, leading to a new cycle of thought/policy/ events. Each of these stages is influenced by political pressures and interests groups.

Thought does not come out of the blue but is heavily influenced by two types of context, both historically formed: on the one hand, the intellectual context; and on the other, the socio-economic context. The intellectual context at any time is complex and multifaceted. There tends to be a prevailing view —sometimes known, critically, as «conventional wisdom»— although there are always dissenting voices. In order to trace the evolution of ideas, this paper generally takes a much oversimplified view, attributing to each era a particular set of prevalent ideas (or conventional wisdom), but pointing also to some alternative strands of thinking. For developing countries, especially in the immediate aftermath of colonialism, ideas from developed countries dominated; even though some challenged developed-country perspectives, it was virtually impossible to ignore them altogether. As a result ideas prevalent about what to do in developing countries frequently reflected the views of economists (and to a lesser extent others) in and about developed countries. This initial hegemony of ideas was enforced by the International Financial Institutions (IFIs) which have been, and remain, a dominant source of influence over thinking, largely reflecting developed-country views. However, over time, a richer and more varied intellectual context has developed, with many ideas contributed locally.

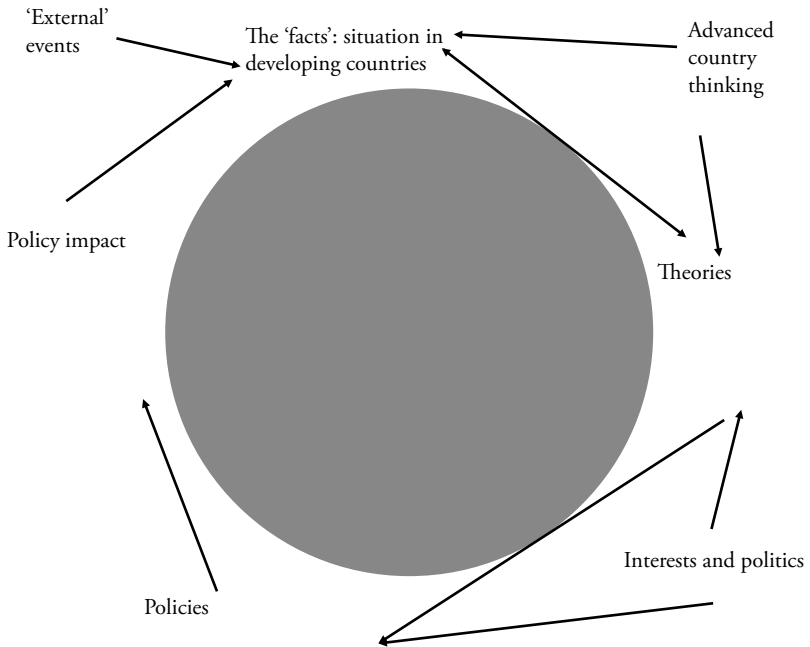
The other important contextual element is the prevailing socio-economic situation: the state of the economy (income levels, economic structure, investment rates, employment etc.) and the state of the people (poverty rates, education, health, sanitation, etc.). Policies are formulated to deal with this situation, in the context of the intellectual heritage which determines the range of policies considered appropriate and feasible. Although the prevailing socio-economic conditions are highly relevant to policy choice, ideas tend to limit decision-makers' (and advisers') perceptions of these conditions, so there is a tendency to continue to adopt an accepted position long after clear failures are apparent. International actors are particularly prone to this. As Dudley Seers pointed out in his aptly titled article «Why Visiting Economists Fail»: «what usually happens is that the model the economist consciously or unconsciously uses turns out to be the sort of model suitable for a developed country» (1962, p. 329).

Socio-economic conditions change over time. Old problems may be solved and new ones emerge in both developed and developing countries. Policy choices have consequences foreseen —and unforeseen— i.e. they lead to a new «reality». Where the policy choices lead to unforeseen and undesired consequences, they can cause a revision in development thinking, e.g. if a growth-promoting policy has the consequence of an unsustainable level of debt, new thinking evolves to deal with the debt situation. Consequently, after a time lag, new objectives may be adopted and new policies selected in line with the new thinking, again subject to evolving political power and interests.

We thus observe a cyclical process, as the new policies in turn influence socio-economic conditions, create new problems and opportunities, stimulate new ideas and eventually further policy change. This is illustrated in figure 1. The evolution of development thinking in the last half of the twentieth century, with the movement

from a focus on growth in the 1950s to human development in the 1990s and beyond broadly follows such a cyclical process. The rest of this paper aims to show how the process worked in practice over this period, and in so doing trace the origins of the idea of human development.

Figure 1. Ideas and development: a diagrammatic representation.
Cyclical influences over thinking



AN OVERVIEW OF THE MAJOR CHANGES IN THOUGHT

We need to differentiate two types of change: first, changing objectives; and second, changes in views about the best *processes*, or the mechanisms needed to achieve the objectives. There have been major changes in both since the 1950s: with respect to objectives, the change has been basically from economic growth to human-centred objectives; and in terms of process, there has been a switch from a state-oriented approach to reliance on the market, both in ownership and allocation of resources. For both types of change, the speed (and even the direction) of change has varied among institutions, across countries and over time. In general, the acceptance of human-centred objectives has been extensive and sustained, in principle¹; the change in process has been more controversial.

There are links between mechanisms and objectives. Some «mechanisms» (e.g. the market system) constitute important objectives for some players², while the mechanisms adopted create interest groups which can influence objectives. There is also some ideological connection between objectives and mechanisms —a strong market orientation in relation to mechanisms is associated with placing a high value on market outcomes and market values and consequently monetary incomes as a measure of achievement. Conversely, human-centred objectives encourage more scepticism about market mechanisms.

¹ The chief economist of the World Bank, Kaushik Basu, was reported as stating that «the Human Development Reports permanently changed global development discourse by putting people rather than GDP growth at the center of their analysis» (Report on World Bank meeting on the Human Development Report, 22/5/2013).

² For example, George W. Bush has stated: «The case for trade is not just monetary, but moral» (Speech, 19/11/1999).

Table 1. The stages of evolution of thought

Period	Socio-economic context	Dominant strands in developed country thinking	Dominant thinking about development
1950s 1960s	Low incomes; post-colonialism; Desire to develop	Keynesianism	<i>Growth</i> . Planning and industrialisation: Rostow; Lewis; Nurkse
1970s	Growth, but high poverty and unemployment	A. Keynesianism B. Marxism C. Neo-classical revival	A. <i>Employment</i> ; Seers <i>Redist. With growth</i> ; Chenery; Singer <i>Basic needs</i> ; ILO, Streeten; Ranis; Stewart; Haq. <i>Pqli: Morris David Morris</i> B. Dependency: Frank; Furtado C. Prices/market: Little, Scott, Scitovsky
1980s	Acute balance of payments and debt problems	Monetarists counterevolution	Pro-market and anti-state; monetarism in macro-policy; Balassa; World Bank. New pol. econ. Krueger, Bhagwati
Late 1980s- Mid 1990s	Negative/weak growth, high poverty, high debt of 1980s	New theories of growth and trade; informational asymmetries; alternative motivations; institutions	The move towards human oriented objectives: –Poverty reduction; –Capabilities; –Human Development; –Mdgs. Sen; Haq; Ranis; Stewart; Streeten

Table 1 provides an overview of the developments we explore in this paper. The changes have been divided into decades, which provide a convenient oversimplification. Ideas take time to change and are by no means simultaneously or universally accepted nor do they neatly fit into decades. In many decades, more than one school of thought is present. The second column indicates the changing socio-economic context, with a very brief summary of the major problems confronting decision-makers at the beginning of each decade. We can see from this that there were big changes over time. The third column indicates dominant thinking about the economy in developed countries, and the fourth column shows how thinking about development changed, including both objectives and mechanisms. The names of people particularly closely associated with each category of thought are also included —although this is by no means complete. The objectives are picked out in bold, while the other elements consist largely of changing thought about mechanisms rather than objectives. The table ends in 2000, with the Millennium Development Goals, which in some ways epitomise the switch to HD; they contain only «human»-oriented goals, with no mention of the economy, and were subscribed to by every major institution and government, North and South. Development in the subsequent decade is discussed at the end of this paper.

The next section of the paper provides a much more detailed discussion of the evolution summarised in table 1.

THE EVOLUTION OF IDEAS FROM THE 1950s TO THE 1970s: PLANNING, GROWTH AND BASIC NEEDS

At the beginning of the 1950s, most developing countries found themselves in a situation of profound underdevelopment and dependency, characterised by low incomes, a predominantly agrarian structure with a large subsistence subsector and heavy dependence on the advanced countries for technology, management and capital goods.

Under colonialism, economic development was directed mainly towards the development of primary products, owned and controlled by settlers or colonialists leaving the rest of the economy, typically accounting for the majority of the population, outside the small «modern» enclave. For the most part, education and health levels of the majority of the population were very poor. Latin America was something of an exception, most countries having become independent in the nineteenth century, but their trade sector too was dominated by primary product exports, and while incomes, health and education were higher than most other developing regions, they were substantially worse than in developed countries. The majority of developing countries had life expectancy of below 50 years and quite a few below 40 years, while illiteracy rates of over 50 percent were common. This was the socio-economic reality confronting policy makers in the early 1950s. To combat this situation, developing countries' thinkers and policy-makers gave primacy to economic growth as their overriding economic objective, with industrialisation seen as the most effective way of achieving higher incomes following the trajectory of the more developed countries.

Developed countries, too, recognised the need for a new growth-centred approach to the former colonial territories. President Truman famously declared that: «We must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas. The old imperialism is dead —exploitation for foreign profit has no place in our plans» (Inaugural address, 01/20/1949).

Among developed countries, as a result of wartime experience of planning and controls and the long depression experienced between the two World Wars, Keynesian views of policy making were generally accepted, and a quite strongly interventionist economic philosophy prevailed. In countries such as the UK and France, basic industries were taken into public ownership. This was also the era of apparently

thriving socialism in the Russian empire. Consequently, a statist interventionist philosophy came from advisers from developed countries, which resonated with the objectives, politics and philosophy of newly independent countries.

All agreed that the dominant objective of economic policy in developing countries was to increase economic growth: it was assumed that if growth were achieved other objectives would also be met, including employment expansion and poverty reduction, through what came to be known as a «trickle-down» process. Economists' advice on how to achieve the growth objective had three main prongs:

- that industrialisation was an essential element in the process of catching-up developed countries (Prebisch, 1950; Singer, 1950; Mahalanobis, 1953; Lewis, 1954, Rostow, 1960);
- that surplus labour in agriculture provided a major potential resource (Nurkse, 1953; Lewis, 1954, Fei & Ranis 1964);
- that government intervention of various kinds was needed to tap this potential and promote industrialisation, including support for investment and protection against industrial imports (Rosenstein-Rodan, 1943; Hirschman, 1958).

Economists from both North and South accepted this pro-government, pro-intervention and pro-industrialisation stance, as well as the associated import controls. Prebisch, Mahalanobis and Lewis were the intellectual giants behind the strategy from the South. From the North, Nurkse, Rostow, Rodenstein-Rodan and Myrdal were prominent³.

³ Economists differed in their emphasis. The Lewis/Ranis-Fei model incorporated two key ideas —the potential use of surplus labour in agriculture and the role of industrialisation in growth. Prebisch and Singer were strong proponents of the need for industrialisation to counter deteriorating terms of trade for primary products; while Rosenstein-Rodan, drawing from Eastern European experience, emphasised the need for government intervention to overcome externalities; this was supported by Hirschman making the case for «unbalanced» growth.

These policies had the support of interest groups in both North and South. In the South, the elites saw opportunities for profits and power in developing industry, and workers stood to gain from industrial expansion, while the poor in agriculture —most likely to lose from the policies— were generally not organised for political or economic lobbying. In the North, support for development offered both economic and political benefits —markets for their products, a role for their companies and a weapon in the Cold War.

Policies in the 1950s and 1960s

«The need for development planning is well recognised» (Fei & Ranis, 1964, p. 199). Plans (typically five year plans) were introduced almost everywhere: for example, by Mahalanobis in India, Prebisch in Latin America and visiting economists, Seers and Lewis, in many African economies (see e.g. Killick, 1976). The state was given a major role in determining economic priorities via price and import controls, investment planning and sometimes as a producer. Policies promoted savings and investment, through state investment, especially in the underdeveloped infrastructure, and foreign investment was encouraged through a variety of tax incentives. Import-substituting industrialisation (ISI) was adopted based on high tariffs and quantitative import restrictions. Although the focus was on economic growth based on industrialisation, policies were also introduced to accelerate the development of the social sectors.

Consequences of the pro-planning pro-industrialisation policies

The policies adopted were in some ways remarkably successful. Savings and investment rates rose dramatically from the mid-1950s, industry grew and growth was sustained in most countries, while a few countries, notably Taiwan and South Korea, experienced spectacular growth rates. Social indicators, such as infant mortality and literacy rates, also improved.

But there were other developments that were less welcome. Population growth accelerated and growth in employment, especially in the industrial sector, lagged behind output. Un- and under-employment emerged as serious problems, partly a consequence of the very success of the policies in expanding output and employment in the industrial sector. The growth of employment opportunities together with a rise in real wages in this sector (partly due to the widespread introduction of minimum wages) increased job-seeking. As opportunities and real wages in the modern sector expanded, rural-urban migration increased, as did open urban unemployment and a growing urban informal sector⁴. Moreover, the incidence of poverty remained very high as a proportion of the population in most developing countries, while the absolute numbers of people falling below a given poverty line increased.

A dualistic pattern of development resulted, with a small relatively privileged modern sector leaving the rest of the economy with low incomes and investment. The ILO summarised the position: «[...] it has become increasingly evident, particularly from the experience of the developing countries, that rapid growth at the national level does not automatically reduce poverty or inequality or provide sufficient productive employment» (1976, p. 15). Put briefly, trickle-down from economic growth had been insufficient. Moreover, the economic independence sought was elusive, as dependence on developed countries for capital and technology remained.

Thinking in the late 1960s and 1970s

These consequences led to new thinking about development. Three distinct strands may be detected, each a reaction to different aspects of the development experience over the previous twenty years.

⁴ The Harris-Todaro model formalised this relationship —though omitting the informal sector— (1970).

First, some became concerned with the lack of economic independence achieved. This gave rise to the dependency school of thought, both Marxist and structuralist, by writers mostly from the South, such as Furtado, Sunkel, Amin and Frank—the last an American working in Latin America (Frank, 1969; Sunkel, 1969; Amin, 1974; Furtado, 1985). They focussed on the problems arising from the heavy dependence on developed countries in peripheral economies—for markets, technology, finance and managers—and argued for reduced links between rich and poor countries, although there were major differences within the dependency school (see reviews by Palma, 1978 and Oman & Wignaraja, 1991, chapter 5)⁵. The dependency school was dominated by scholars from the South, and its views were in no way shared by the donor community.

A second reaction to the events of the 1950s and 1960s, initiated in the 1970s but only becoming dominant in the 1980s, reflected the growing influence of monetarism and neo-classical economics in the North. The rapid and fairly egalitarian growth experienced in East Asia was contrasted with what was claimed to be a capital-intensive and elite-dominated pattern of growth in many other countries. It was argued that in most developing countries, the incentive system had been distorted by government intervention, the role of (imperfect) governments was too large and that of the market too small (Little, Scitovsky *et al.*, 1970; Balassa, 1971; Krueger, 1974). Criticism of the statist model came almost entirely from Western-trained economists, sponsored by major Western institutions—e.g. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) and the World Bank.

⁵ Some believed that the North-South relationship could be controlled by active policies; some that this was impossible because of the political consequences of dependency (e.g. Leys, 1975); while some thought that the North-South connection was ultimately progressive and would eventually lead to the emergence of a proletariat and revolution (Warren, 1980).

The third reaction to developments in the 1950s and 1960s saw the beginnings of a more human-centred approach to development and it is this which lay the foundations for the human development approach. In the light of the rising poverty and unemployment that had become evident in the 1960s, it was argued that countries had been pursuing *the wrong objective*: Seers pointed to the need to «dethrone GNP». «The questions to ask about a country's development are therefore: what has been happening to poverty? What has been happening to unemployment? What has been happening to inequality?» (Seers, 1972, p. 24). Broadly, following these questions, candidates for replacing GNP as the main economic objective were successively employment, redistribution with growth and the fulfilment of basic needs (BN). This rejection of growth as the major objective came primarily from the developed countries and international institutions. It was viewed less favourably by developing country governments.

The idea of making employment the major objective of development was initiated by Seers working with the ILO⁶. However, deeper analysis of the role of employment suggested that employment is generally not wanted in itself (indeed traditionally economics has regarded employment as involving *disutility* not *utility*), but rather for various benefits it confers, including income generation and recognition (Sen, 1975). Consequently, some types of employment which generated only very low incomes and little respect did not constitute an appropriate objective. Consequently, a second major ILO Employment Mission (to Kenya, led by Hans Singer and Richard Jolly) concentrated on productive employment, focussing on raising productivity and incomes of those already working (often in the informal sector) as much as

⁶ Seers led an ILO Employment Mission to Colombia that made full employment its central objective and did not even include GNP projections in the main body of the report, though ironically an appendix showed that achievement of the full employment objective involved a substantial acceleration in growth of GNP (1970).

providing new employment for the unemployed (1972)⁷. Drawing on the Kenya Report, Chenery and others advocated *Redistribution with Growth* as the prime objective of development (Chenery, Ahluwalia *et al.*, 1979). This proposed to give priority to the incomes of the poor, by weighting them more heavily in measurement of incomes; and to achieve redistribution by siphoning off the fruits of growth in the form of investment resources for the poor, thereby permitting continued growth while gradually increasing the incomes of the poor as they acquired additional assets.

Yet are incomes, even incomes of the poor, an adequate objective? Incomes, it was argued, were not wanted for themselves but for the way of life they made possible. The poor had basic needs that should be met; income was a means rather than an end, and often not a very efficient means since some basic needs, goods or services were best provided by the public sector. Hence a Basic Needs approach to development emerged, first in the ILO, then taken up by the World Bank (see ILO, 1976; Streeten, Burki *et al.*, 1981; Stewart 1985).

Each of these approaches was a reaction to the consequences of the previous growth-focussed development strategy: the dependency approach to the evident failure of developing countries to become economically independent or to achieve favourable terms of trade, market and technology access, despite industrialisation and economic growth; the anti-planning reaction, to the perceived inefficiencies of the growth strategy; and the nexus of employment/redistribution/basic needs approaches to the failure of the growth strategy to deliver in terms of human needs and distribution.

⁷ This approach was revived by the ILO in the 2000s, also in reaction to unsatisfactory employment growth, as a need for «decent» employment.

Policies in the 1970s

The *dependencia* approach had most influence on policies in the 1970s, though its effects were short-lived. The neo-liberal philosophy only began to influence policy-making significantly in the 1980s and the import-substitution and planning policies continued to work quite well in the 1970s sustained by international borrowing, with support from powerful local interest groups. Most developing countries continued their previous inward-looking macro-economic and interventionist policies over this period. The BN approach had a strong, but short-lived, influence on *donor* philosophy, but limited impact on developing country policy.

The underlying belief of the dependency school was of gross unfairness in the world's economy, with a bias against the South: this formed the background to the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) as well as to the claims for a New International Economic Order (NIEO) put forward by the G-77 in 1974, which contained demands for improved terms for developing countries, including on market access, terms of trade, terms of technology transfer and aid. Besides OPEC activities, other policy manifestations of the dependency approach were restrictions on direct foreign investment and controls over technology transfer, adopted most comprehensively by the Andean Pact countries and India.

Neither the employment objective, nor redistribution with growth significantly affected policy, the latter perhaps because of a basic political flaw in its reasoning: that once elites have secured large benefits from growth they were unlikely to allow these benefits to be taken away and redistributed to the less well-off as required by the strategy. The BN approach was widely adopted by the international community, first the ILO, then by the World Bank under MacNamara as well as by major bilateral aid agencies and some of the special agencies of the United Nations which introduced a series of BN-style targets,

such as universal primary health-care and universal primary education. But developing country governments were in general more impressed by the conclusions of the dependency school, and viewed the BN approach as an excuse by the advanced countries to avoid their demands for a New International Economic Order. Nonetheless, although few developing countries accepted the approach fully, evidence shows that there was some acceleration in improvements in human indicators over this decade. Aid was also redirected towards agriculture and the social sectors, and away from support to industry.

Consequences of OPEC actions

It was the *dependencia* thinking that had the largest effects. In the sellers' market created by high world demand, the belligerent attitude of the oil producers led to the major oil price rise of 1972-73⁸, creating large imbalances in the world economy and inflationary pressures in developed countries. Most oil-importing developing countries borrowed to finance the resulting trade deficits, leading to a massive accumulation of debt as well as rising budgetary and trade imbalances, made worse by a further increase in oil prices in 1978-1979. In developed countries, inflation rates accelerated reaching unprecedented levels. These changes were influential in generating a major turnaround in thinking in dominant developed countries in the early 1980s, and subsequently in developing countries.

Development thought in the 1980s: the dominance of neo-liberalism

The first revolution in thinking occurred in developed countries. With a radical change in the political complexion of governments in the US and UK, partly due to the electorates' response to the rampant inflation, economic philosophy changed too. Milton Friedman replaced Keynes

⁸ Crude oil prices rose four-fold in 1972-1973, and more than doubled in 1978-1979.

(Friedman, 1969). Ronald Reagan and Margaret Thatcher espoused monetary policies, abandoning Keynesianism, in principle, if not always in practice⁹. This had the immediate effect of raising world interest rates, ushering in world recession and causing a downward movement in commodity prices. The rise in interest rates and worsening terms of trade that resulted meant that many developing countries could no longer afford to service their debts and had to turn to the International Financial Institutions, the IMF and World Bank, for assistance. Latin America and Sub-Saharan Africa were most affected. Asia generally had avoided a debt accumulation in the 1970s and countries there were able to retain more autonomy.

The view that the state in developing countries had overreached itself had already been argued by a succession of pro-market analysts in the early 1970s. The discrediting of what came to be termed «dirigisme», with the view that government failures usually outweighed market failures, was carried further in the early 1980s (Little, 1982; Lal, 1983). A monetarist, anti-government, pro-market *laissez-faire* philosophy became accepted by major developed countries and permeated aid agencies and educational establishments in developed countries and then the «technocrats» in developing countries who were mainly educated in these establishments.

Policies consequences of neo-liberalism

By 1980, the anti-state, pro-market philosophy had been adopted by the World Bank, whose power over policy-making in developing countries greatly increased with the onset of an acute debt crisis in the early 1980s and the initiation of structural adjustment loans. While the World

⁹ Margaret Thatcher did succeed in slowing down the growth in the money supply and securing a budgetary balance. Reagan pursued monetary policies to the point of generating high interest rates. But budgetary and trade imbalances exploded in a most Keynesian way.

Bank emphasised deregulation, reduced price controls, subsidies, tariffs and the elimination of restrictions against direct foreign investment, the IMF promoted the monetarist view —that the prime objective of macro-economic policy should be to eliminate budgetary and trade imbalances through tight control over the budget and money supply—the policies together were conveniently labelled by Williamson (1989) as «the Washington Consensus». Considerations of poverty reduction or basic needs virtually disappeared from these institutions. The IFIs' growing control over policy-making in developing countries was a major reason why monetarism and deregulation were adopted in the majority of developing countries over the course of the 1980s. There was a massive switch in policies with some countries adopting the Washington Consensus policies independently of the IFIs¹⁰.

Consequences of stabilisation and adjustment policies in the 1980s

For the regions most subject to Washington tutelage —Africa and Latin America— the stabilisation and adjustment policies were accompanied by falling GDP *per capita* for much of the 1980s, worsening income distribution, falling real expenditure per head on the social services, in many countries with quite a sharp rise in both private and social poverty (Cornia, Jolly *et al.*, 1986). There was evidence of rising malnutrition in many African countries. Educational enrolment and achievement fell as well as investment rates in a number of Latin America and African countries. Yet despite strong efforts, the macro-imbalances were mostly not eliminated, as falling commodity prices and continued accumulation of debt made the situation more difficult. Both «adjusting» and «non-adjusting» countries did poorly¹¹.

¹⁰ See e.g. Williamson (1990), World Bank and UNDP (1989), Dean, Desai *et al.* (1994); for evidence of the advance of these policies in Latin America and Africa.

¹¹ Kakwani (1995) finds that countries with adjustment programmes made less progress on social indicators than countries without such programmes; but see also Sahn and others (1997) argue for Africa that adjustment programmes tend to benefit the poor.

The large and widespread rise in absolute poverty in Latin America and Africa gave a major impetus to the recognition of the need for a change in both objectives and mechanisms.

New thinking in response to the adjustment era

As with the 1970s, we can detect three different types of response to the stabilisation era: one was increasing recognition of the deficiencies of the rather simplistic neo-classical model underlying the Washington Consensus policies; the second was recognition of the need for a much greater focus on poverty reduction; and the third was advocacy of a major change in development objectives, again away from incomes, this time towards human development and the expansion of capabilities.

Theoretical critiques of the model

Over this period, there were a large number of criticisms of the validity of the neo-classical model—from both an empirical and a theoretical perspective. One criticism of the model was its failure to capture essential elements of the successful East Asian cases¹². In both Taiwan and Korea, the governments were shown to have played a much more active role than allowed for in the market model, while high savings and investment—public as well as private—and high levels of human resources were also demonstrated to have been an essential feature. Moreover, the relatively weak economic performance of many of the «adjusting» countries also led to doubts about its validity.

For criticisms of the latter's model, see De Maio *et al.* (1999). Numerous studies of the macro-effects of stabilisation and adjustment policies, by the IFIs themselves and by academics, have come to mixed conclusions on their effects. IMF assessments tend to suggest somewhat negative effects on growth, while the World Bank suggests slightly positive effects compared with an estimated 'counterfactual'. Effects on investment were negative. See e.g. Khan and Knight (1985), Khan (1990), Killick and Malik (1995), Mosley, Harrigan *et al.* (1991). Most studies have been unable to find significant positive effects in Africa.

¹² 12 E.g. by Wade (1990), Pack and Wesphal (1986), Amsden (1989), Lall (1994).

The initial premise was that growth and equity would improve in a liberalised economy (e.g. Little *et al.*, 1970). Macro performance did not live up to the promise of the neo-classical critique. There was a fall in investment rates and *per capita* output in «adjusting» regions during the 1980s. Economic growth in the 1980s in Africa and Latin America was low, and despite some recovery in the 1990s still did not attain the rates of the 1960s and 1970s. Only China and India —each with extensive government intervention in the economy— showed accelerated growth. Destabilising fluctuations in private capital flows in the 1990s —notably in Mexico and East Asia— following the liberalisation of capital markets also led to widespread questioning of this aspect of the model, and the advocacy of capital controls and/or a tax on international capital transactions (Haq, Kaul *et al.*, 1996; Fitzgerald, Centro Studi Luca d’Agliano *et al.*, 1998; Caprio, Honohan *et al.*, 2001).

There were also critiques of the underlying theoretical structure of the neo-liberal model. One concerned the premise that economic agents were exclusively short-term maximisers: long-term self-interest, altruism, a sense of identity and community were also shown to influence behaviour¹³. The model’s assumptions about information were also shown to be deficient (Stiglitz & Weiss, 1981; Stiglitz, 1994). New developments in growth and trade theories emphasised the importance of learning, economies of scale, oligopoly and externalities (e.g. Helpman & Krugman, 1986; Roemer, 1986; Lucas, 1988). The major policy thrust of these theoretical criticisms is the need for a more active role by the state than in the neo-classical prescriptions. These theoretical developments generally concerned mechanisms rather than objectives, and mainly accepted economic growth as the basic objective. Their criticism of the model was in large part from

¹³ For an overview, see Alkire and Deneulin (2002). Recent developments in behavioural economics endorse the view that most people are not short-term maximisers.

the perspective of *efficiency*. However, they did put strong emphasis on human capabilities as a *source* of economic growth. This is most clear in the «new growth theories» where technical change broadly depends on human capacities.

A renewed focus on poverty reduction

The 1980s stabilisation and adjustment policies were heavily criticised for the rise in poverty that accompanied them (Cornia, Jolly *et al.*, 1986). From 1990, poverty reduction became a central objective of the World Bank starting with the 1990 poverty-focussed *World Development Report*. World Bank President Lewis Preston declared that «poverty is the benchmark against which we must be judged». Similar changes occurred at the IMF. In 1990 Camdessus, Managing Director of the Fund, acknowledged that «macroeconomic policies can have strong effects on the distribution of income and on social equity and welfare. A responsible adjustment program must take these effects into account, particularly as they impinge on the most vulnerable or disadvantaged groups in society» (Speech to US Chamber of Commerce, 26/3/1990). Each IMF country mission was required to report on the poverty implications of country programmes. Williamson himself revised the proposed content of the «Washington Consensus» to include poverty reduction and investment in human resources (Williamson, 1997). Despite this important shift to focus on poverty, the IFIs continued to define poverty in monetary terms, introducing the Dollar a day poverty line.

Changing the measure of progress: capabilities and human development

A much more radical change—which echoes some of Seers' much earlier writings, the ideas behind basic needs, and the proposal of (Morris, 1977) to measure progress by a physical quality of life index (PQLI)—was to reassess the metric by which progress is measured.

For humans to flourish, money incomes—even incomes of the poor—are a highly deficient indicator. There are multiple dimensions to living flourishing lives; and consequently, to assess well-being or deprivation, a much richer multi-dimensional set of indicators is needed than simply incomes. Sen powerfully argued that a flourishing life requires an expansion of capabilities—what people can be or do (Sen, 1980, 1999); similarly, the BN authors proposed that the development of a «full life» involved multiple dimensions (ILO, 1976; Streeten, Burki *et al.*, 1981; Stewart, 1985). To achieve conditions which promote human flourishing, «Income is a means not an end» (UNDP, 1990, p. 10). Income is needed to buy essential commodities, but so is an effective state providing comprehensive basic services and social institutions which support a well functioning society in which humans can flourish in multiple ways (Fei, Ranis *et al.*, 1985; Stewart, 2013).

The *Human Development Report*, first published in 1990, combined Sen's capability approach and the BN focus on the needs of the most deprived. The first report stated: «The basic objective of development is to create an enabling environment for people to live long, healthy and creative lives» (UNDP, 1990, p. 9). The view that human development consisted in the expansion of choices people have to do and to be a variety of things was derived from Sen's capability approach. The strong focus on the need to give priority to improving the conditions of the poor, and a concentration on goods and services for the poor, reflects the basic needs approach. Or, in capability terms, the focus is on the failure of some basic capability to function, where basic capabilities (very similar to basic needs) are «intended to separate out the ability to satisfy certain elementary and crucially important functionings» (1992, p. 45).

Perhaps the most important contribution of the human development approach, as embodied in successive Human Development Reports, has been to achieve growing acceptance that monetary income and GNP *per capita* is inadequate as the exclusive way of assessing outcomes,

even when income is adjusted to allow for its distribution and measures of income poverty are included. The first report introduced the multidimensional Human Development Index (HDI) as a rough measure of human development across countries. Though it is agreed by all, including its initiators, to be a very imperfect measure of human development, the HDI has come nearest to achieving Seer's objective of dethroning GNP, while the multidimensional poverty indicator (MPI) has done the same for the measurement of poverty (Alkire & Foster, 2009). Of course, this does not mean that monetary incomes and GNP can be neglected —economic resources provide a fundamental means to achieve human development, while human development in turn feeds into higher growth (Ranis, Stewart *et al.*, 2000). But it does mean that well-being assessments should give priority to what happens to human lives, rather than what happens to the economy, and this has important implications for policy choice and sequencing.

DEVELOPMENTS SINCE THE 1990s

Human Development and poverty reduction have gained a central role in policy since 1990. These objectives secured global acceptance with the Millennium Development Goals (MDGs) agreed in 2000. These goals include halving poverty by 2015 as well as a number of specific goals which would contribute to HD, such as towards improving maternal mortality, education and so on. The MDGs do not refer to income *per capita*, indicating a displacement of income by human-centred objectives. A new set of global development goals seems likely to be adopted post-2015, with continued central focus on multidimensional human objectives and on deprivation, although these seem likely to include «inclusive» growth as one of the principles¹⁴.

¹⁴ According to the 2013 Report of the UN High Level Panel Report on the Post 2015 Development Framework.

As an indication of the increasing acceptance of HD, many countries produced National Human Development Reports, and measures of MPI are increasingly being adopted alongside (and sometimes instead of) income poverty measures. This does not mean that GNP has been altogether displaced, but it is increasingly seen as a means to achieve human-centred objectives rather than an end in itself, for developed as well as developing countries. For example, a commission on the measurement of economic performance and social progress, instituted by President Nicolas Sarkozy, entitled its final report «Mis-measuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up» (Stiglitz, Sen *et al.*, 2010). Among developed countries there is increasing acceptance of the view that subjective measures of well-being (measures of «happiness» or «life satisfaction») should supplement if not supplant income as a measure. (Easterlin, 2001; Layard, 2011). At the same time, the growing environmental pressures have led to the idea that any measure of progress, whether incomes, HD or happiness, must be «sustainable». The Sarkozy commission report includes all three elements, without reconciling them.

However, while there has been much progress in terms of changing the objectives, there has been less in changing policy. The most important concrete achievements of the HD approach are a rise in the proportion of resources low human development countries and donors devote to social expenditures and extensive introduction of cash transfers and other social protection programmes (Barrientos, Hulme *et al.*, 2008). In general, there has been progress in meeting MDGs, though some countries (and some targets) are «off track» (Fukuda-Parr, 2012; UNCTAD, 2012). Yet, there has been very little change in the thrust of economic policy —either in terms of the role of the market, or in relation to macro-economic stabilisation policies. One reason for this is that the analysis of human development has rarely explored what the approach means for macro-economic management, incentives and the allocation of resources or the role of the market.

In addition, of course, interest groups are particularly powerful in these areas which would make any challenge to conventional pro-market thinking especially difficult to achieve. Nonetheless, the financial crisis of the 2000s showed that developing countries were more expansionary and protected their social expenditures to a greater extent than in the debt crisis of the 1980s (Stewart, 2012; Martorano, Cornia *et al.*, 2013).

CONCLUSION

This paper has traced the source of ideas of human development over a fifty year period, showing how they emerged as a result of problems arising from previous approaches to development as well as intellectual advances. History continues to evolve and so do ideas. Today the biggest challenges to the approach are two-fold. First, to identify human-friendly economics, as achievements are being threatened by conventional austerity economics; and secondly, to incorporate ideas of sustainability into the approach, since environmental pressures, especially arising from global warming, represent the greatest threat to human development.

Although the idea of human development has gained widespread acceptance, major progress faces several constraints. First, most economic policy continues to be market-dominated, often leading to worsening income distribution (see e.g. Berry & Stewart, 1999; Morley, 1995; Cornia, 2004; Ball, Furceri *et al.*, 2013). At a macro-policy level, countries continue to be encouraged to adopt familiar «austerity» programmes in the face of economic fluctuations and crises. Secondly, exogenous or near-exogenous developments —notably HIV/AIDS, natural disasters and civil war— are having a serious deleterious impact on human development. Their incidence is worsened by rising inequality and adverse environmental effects.

The donor community is thus giving mixed messages on human development and poverty. On the one hand, the general idea that human development should be promoted and poverty reduced is generally agreed, and numerous programmes that promote human development receive support at a micro-level. But on the other hand, the pressures for more liberalisation in the economy and for orthodox macro-adjustment have continued unabated; these are not supportive of human development and can indeed threaten progress. Ironically, competitive pressures by the global economy have the same effect: there is downward pressure on taxation and expenditure so that economies remain competitive in the short-term, yet in the longer-run promoting human capacities through investment in education and health are essential for sustaining growth.

Developing countries themselves, of course, filter these contradictory messages through their own political systems. All are being pushed in a similar liberalising direction, but the pace of change varies, and some countries with progressive governments and strong traditions of supporting human investments succeed better than others in promoting human development (Ranis & Stewart, 2002). In Latin America, a number of countries have seen improved income distribution and social achievements in the 2000s (Cornia, 2011).

Nonetheless a major challenge for the HD approach is to change the process of development in an HD-supporting direction, as well as the objective. This requires a more radical rethinking of economic models, and more radical changes in the economic system than has been achieved hitherto.

REFERENCES

- Alkire, S. & S. Deneulin (2002). Individual motivation, its nature, determinants and consequences for within-group behaviour. In J. Heyer & F. Stewart, R. Thorp (eds.), *Group behaviour and development: is the market destroying cooperation* (pp. 51-73). New York: Oxford University Press.
- Alkire, S. & J. Foster (2009). *Counting and Multidimensional Poverty Measurement* [OPHI Working Papers]. Oxford: University of Oxford.
- Amin, S. (1974). Accumulation and Development: a Theoretical Model. *Journal of African Political Economy*, 1, 9-26.
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Balassa, B. (1971). *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore: John Hopkins Press.
- Ball, L., D. Furceri *et al.* (2013). *The Distributional Effects of Fiscal Consolidation* [IMF Working Paper 13/151]. Washington DC: International Monetary Fund.
- Barrientos, A., D. Hulme *et al.* (2008). *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*. Basingstoke-New York: Palgrave Macmillan.
- Caprio, G., P. Honohan *et al.* (2001). *Financial Liberalization: How Far, How Fast?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Chenery, H., M. S. Ahluwalia *et al.* (1979). *Redistribution with Growth: Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*. Londres: Oxford University Press.
- Cornia, G. A. (2004). *Inequality, Growth, and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Cornia, G. A. (2011). *The New Macro Fundamentals and Income Inequality*. Florence: University of Florence.
- Cornia, G. A., R. Jolly *et al.* (1986). *Adjustment with a Human Face*. Oxford: Oxford University Press.

- Dean, J., S. Desai *et al.* (1994). *Trade Policy in Developing Countries since 1985: A Review of the Evidence* [World Bank Discussion Papers]. Washington DC: World Bank.
- Easterlin, R. A. (2001). *Subjective Well-being and Economic Analysis*. Amsterdam: Elsevier.
- Fei, J. C. H. & G. Ranis (1964). *Development of the Labor Surplus Economy: Theory and Policy*. Illinois: R. D. Irwin.
- Fei, J. C. H., G. Ranis & Frances Stewart (1985). A Macroeconomic Framework. In F. Stewart, *Planning to Meet Basic Needs* (pp. 14-34). London: Macmillan.
- Fitzgerald, E. V. K., Centro Studi Luca d'Agliano *et al.* (1998). *Global Capital Market Volatility and the Developing Countries: Lessons from the East Asian Crisis*. Turin-Oxford: Centro Studi Luca d'Agliano-Queen Elizabeth House.
- Frank, A. G. (1969). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*. New York: Monthly Review Press.
- Friedman, M. (1969). *The Optimum Quantity of Money: and Other Essays*. London: Macmillan.
- Fukuda-Parr, S. (2012). *Should Global Goal Setting Continue, and How, in the Post-2015 Era* [DESA Working Paper 117]. New York: DESA.
- Furtado, C. (1985). *La nueva dependencia: deuda externa y monetarismo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Haq, M. u., I. Kaul *et al.* (1996). *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*. New York-Oxford: Oxford University Press.
- Harris, J. R. & M. P. Todaro (1970). Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis. *American Economic Review*, 60(1), 126-142.
- Helpman, E. & P. Krugman (1986). *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition and the International Economy*. Massachusetts: MIT Press.

- Hirschman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Iguíñiz, J. (1981). *Desde la crisis económica peruana: estrategia de desarrollo y política económica*. Lima: TAREA.
- Iguíñiz, J. (1985). *Crisis y fluctuaciones en la economía peruana 1950-1983*. Lima: TAREA.
- Iguíñiz, J. & N. Henríquez (eds.) (1983). *El problema del empleo en el Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- ILO-International Labour Organization (1970). *Towards Full Employment*. Geneva: ILO.
- ILO (1972). *Employment, Incomes and Equality*. Geneva: ILO.
- ILO (1976). *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem*. Geneva: ILO.
- Kakwani, N. (1995). Structural Adjustment and Performance in Living Standards in Developing Countries. *Development and Change*, 26(3), 469-502.
- Khan, M. S. (1990). *Relative Price Changes and the Growth of the Public Sector*. Washington DC: World Bank.
- Khan, M. S. & M. D. Knight (1985). Fund-supported Programs and Economic Growth [IMF Occasional Papers]. Washington DC: World Bank.
- Killick, T. (1976). The Possibilities of Development Planning. *Oxford Economic Papers*, 41(4), 161-184.
- Killick, T. & M. Malik (1995). Country Experiences with IMF Programmes in the 1980s. *World Economy*, 15, 599-632.
- Krueger, A. O. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, 64(3), 291-303.
- Lal, D. (1983). *Poverty of Development Economics*. London: Institute of Economic Affairs.
- Lall, S. (1994). The East Asia Miracle Study: Does the Bell Toll for Industrial Strategy? *World Development*, 22(4), 645-654.

- Layard, R. (2011). *Happiness*. Revised edition. London: Penguin Books.
- Lewis, A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *Manchester School of Economic and Social Studies*, 22, 139-191.
- Leys, C. (1975). *Underdevelopment in Kenya: the Political Economy of Neo-Colonialism*. London: Heinemann.
- Little, I. M. D. (1982). *Economic Development: Theory, Policy, and International Relations*. New York: Basic Books.
- Little, I. M. D., T. Scitovsky *et al.* (1970). *Industry and Trade in Some Developing Countries*. London: Oxford University Press for the OECD Development Centre.
- Lucas, R. E. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3-42.
- Mahalanobis, P. C. (1953). Some Observations on the Process of Growth in National Income. *Sankhyā*, 12(4), 307-312.
- Martorano, B., G. A. Cornia *et al.* (2013). *Human Development and Fiscal Policy: Comparing the Crises of 1982-85 and 2008-11. Towards Human Development: New Approaches to Macroeconomics and Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Morris, D. M. (1977). *The PQLI: Measuring Progress in Meeting Human Needs*. Washington DC: Overseas Development Council.
- Mosley, P., J. Harrigan y otros (1991). *Aid and Power: the World Bank and Policy-based Lending in the 1980s*. Volume 2: *Case Studies*. London: Routledge.
- Nurkse, R. (1953). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Blackwell.
- Oman, C. & G. Wignaraja (1991). *The Postwar Evolution of Development Thinking*. Paris: OECD.
- Pack, H. & L. Westphal (1986). Industrial Strategy and Technological Change. *Journal of Development Economics*, 22, 87-128.

- Palma, G. (1978). Dependency: a Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment. *World Development*, 6(7-8), 881-924.
- Prebisch, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. New York: United Nations.
- Ranis, G., F. Stewart *et al.* (2000). Economic Growth and Human Development. *World Development*, 28(2), 197-220.
- Roemer, P. M. (1986). Increasing Returns and Long Run Growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002-1037.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943). Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal*, 53, 202-211.
- Rostow, W. W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sahn, D. E., P. A. Dorosh *et al.* (1997). *Structural Adjustment Reconsidered: Economic Policy and Poverty in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seers, D. (1962). Why Visiting Economists Fail. *Journal of Political Economy*, 70(4), 325-338.
- Seers, D. (1972). What Are we Trying to Measure? *Journal of Development Studies*, 8(3), 21-36.
- Sen, A. K. (1975). *Employment, Technology and Development*. New York: Oxford University Press.
- Sen, A. K. (1980). Equality of What? In S. McMurrin (ed.), *Tanner Lectures on Human Values*. Volume I (pp. 197-220). Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, A. K. (1992). *Inequality Reexamined*. New York-Oxford: Russell Sage Foundation-Clarendon Press.
- Sen, A. K. (1999). *Development as Freedom (DAF)*. Oxford: Oxford University Press.

- Singer, H. W. (1950). The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries. *American Economic Review*, 40, 473-485.
- Stewart, F. (1985). *Planning to Meet Basic Needs*. London: Macmillan.
- Stewart, F. (2012). The Impact of Global Economic Crises on the Poor: Comparing the 1980s and 2000s. *Journal of Human Development and Capabilities* 13(1), 83-106.
- Stewart, F. (2013). *Capabilities and Human Development: Beyond the Individual - The Critical Role of Social Institutions and Social Competencies* [Human Development Occasional Paper 2013/03]. New York: UNDP. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2013/occasional-papers/>.
- Stiglitz, J. E. (1994). *Whither Socialism?* Massachusetts-London: MIT Press.
- Stiglitz, J. E., A. Sen *et al.* (2010). *Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*. New York: The New Press.
- Stiglitz, J. E. & A. Weiss (1981). Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *American Economic Review*, 71, 393-410.
- Streeten, P. P., S. J. Burki *et al.* (1981). *First Things First, Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Sunkel, O. (1969). National Development Policy and External Dependence in Latin America. *Journal of Development Studies*, 6(1), 23-48.
- UNCTAD-United Nations Conference on Trade and Development (2012). *Development and Globalisation. Facts and Figures*. Geneva: United Nations.
- UNDP-United Nations Development Programme (1990). *Human Development Report*. Oxford: Oxford University Press.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Warren, B. (1980). *Imperialism: Pioneer of Capitalism*. London: New Left Books.

- Williamson, J. (1989). *What Washington Means by Policy Reform. Latin American Readjustment: How Much has Happened*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Williamson, J. (1990). *The Progress of Policy Reform in Latin America*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Williamson, J. (1997). The Washington Consensus Revisited. In L. Emmerij (ed.), *Economic and Social Development into the XXI Century* (pp. 48-69). Washington DC: Inter-American Development Bank.
- World Bank & UNDP (1989). *Africa's Adjustment and Growth in the 1980s*. Washington DC: World Bank.

THE POLITICAL ECONOMY OF DEVELOPMENT: THE ROLE OF INSTITUTIONS

Kenneth Jameson

Dr. Javier Iguíñiz's first book was entitled *Desde la crisis económica peruana: estrategia de desarrollo y política económica* (1981). His most recent book is *Desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones* (León & Iguíñiz, 2011). His work between these two bookmarks has treated a variety of development topics, but always with the human and social dimensions in the forefront. Poverty, equity, social inclusion, and human development are not the result of some invisible hand, but are human creations and can and should be addressed directly.

In the Anglo-Saxon development world, these issues have been debated in terms of the relation between institutions and development. One school conflated market institutions and development. Their opponents claim that a variety of institutional structures can facilitate development, and those institutions should grow out of specific historical and cultural experiences.

This article will chronicle the debate and make some suggestions that could move the debate toward a resolution. Since I have played a small role in the debate, I will focus on my own perspectives and their evolution as a window into it. Suffice it to say that my own stance parallels Javier Iguíñiz's in claiming that any institutional structure will

contribute to development only if it forefronts the human dimensions of development. In addition, not only are we able to create the appropriate institutions, the goal of development economists must be to contribute to this process.

This article provides me with an opportunity to review the evolution of the current debate on the role of institutions in development, relying mainly on several articles that I have written¹. Latin America has played a central role in framing this debate, almost as the laboratory where the theories are tried out. This was most tangibly the case with the Chilean free market reforms of 1975, so I start there and then trace the debate's evolution, focusing first on my own treatment of the issue in several articles. I then turn to the debate around a recent article by Ha-Joon Chang (Chang, 2011a) that I participated in.

My own view prior to the Chang debate was that development economists had moved toward a general consensus on the role of institutions in development that had several main components:

- Institutions play a central role in the success of any development effort.
- There is no one institution or group of institutions that will facilitate development in all contexts; the challenge is to find the set of institutions appropriate for a given economic, cultural and historical situation.
- A variety of institutions can help achieve success and the key is a political process that responds to a given reality in a creative and positive fashion.
- Democracy is the best guarantor that institutions will adapt and take into account the key elements of the development process.

¹ In the interest of conciseness, most of my citations will be to my own articles, even if the occasional quote is from another author who was quoted in my earlier article.

The reaction to Chang's article contained in a special issue of *The Journal of Institutional Economics* (2011a) indicated that my assumed consensus does not exist. Most notably, the rancor that characterized the negative responses to Chang suggests the need for a reassessment and revision of the issues involved.

A recent article by López and García-Quero (2013) was a first attempt to find the common ground. I will summarize that effort. I will suggest that perhaps a different approach, melding institutionalism with post-Keynesian analysis, could be more successful in reaching toward a consensus in this area. This will comprise the last section of the article, along with my encouragement to Javier Iguñiz and his collaborators to take up this task.

So let us begin with the Latin American experience that recast the debate: the triumph of free market ideology in Pinochet's Chile, along with its forcible imposition of free market institutions².

DEVELOPMENT EQUALS FREE MARKET LIBERALIZATION

The current story begins with the military dictatorships that ruled most of Latin America starting in the 1960s and extending in some countries to the 1990s. Political instability and a cold war fear of Communism were the main justifications for the coups that replaced civilian governments, though the promise of improved economic performance gave a somewhat broader base of support from a population whose economic status had suffered from the political strife. The actual economic policies of the dictatorships varied across countries, as I described in Jameson (1984). In general they adopted a policy package based on liberalization, i.e. removing market distortions

² The death of Margaret Thatcher recalled her role in using the electoral process to impose free market policies on Britain, and her use of the Chilean experience to garner credibility for her policies.

such as subsidies, tariffs, foreign investment restrictions, along with short run stabilization/austerity to lower rates of inflation. The results of the policy package were high rates of unemployment, significant deterioration in the standard of living of most of the population, and decimation of domestic production structures. This was seen as the price to be paid for long run growth and stability. As I noted, they promised what Alejo Carpentier would have described as a «chronicle of the marvelous in the real» (1984, p. 248).

Unfortunately the real was less than marvelous with inflation remaining high, unemployment quite resistant to market reallocation, balance of payments pressures continuing and becoming greater in many countries, and growth anything but stable. I noted (p. 254) that already in the most pure of the free market regimes, Chile, «the entire cabinet resigned in April 1982, and nationalist military officers took direct charge of economic policy from the hands of the civilian “Chicago Boys”». This was in the midst of what became known as «the lost decade» in Latin America.

For purposes of this paper, two elements of the experience should be noted. First, market relations were imposed on the society by the military; they did not grow organically. Thus market economics' failure to improve economic performance was not allowed to reverse the liberalization process. It provided the basis for an argument that the absence of supportive «institutions» was why liberalization's promise was not realized. Secondly, there was no meaningful political process that guided policy; after all they were military dictatorships, oftentimes quite brutal in their willingness to silence critics. I suggested that this was one of their main failures. However, but with some prescience, I saw a positive possibility in this. «Milton Friedman's dictum on the relation of political and economic freedom could be turned on its head: in the Southern Cone, only when the market (economic freedom) has failed is there the possibility of political freedom» (p. 256).

How can we account for the radical turn to a market based understanding of development? To understand this resurgence, we need a short treatment of how economic development theory and policy came to be understood after WWII.

FILLING A VACUUM: MARKET = DEVELOPMENT

This market experiment in Latin America occurred at a time when development economics had lost much of its dynamism, along with its sense of purpose and a convincing rendition of the development process. Jameson used the construct of the «double helix» to describe the link of institutionalism and development, suggesting that at points there are strong links of the two strains, while at other points there is almost no relation. The links had been strong in Adam Smith, and in modern times they were quite strong after WWII. Postwar development economists were influenced by efforts to reduce the gap of Western and Eastern Europe by fostering investment, industrialization, and transformation of agriculture. Many of these development economists such as Paul Rosenstein-Rodan, Albert Hirschman, and Gunnar Myrdal had been raised in the neo-classical tradition, but had found it inadequate to confront these development challenges. So, as Rosenstein-Rodan put it: «an institutional framework different from the present one is clearly necessary for the successful carrying out of industrialization in international depressed areas» (Jameson, 2008, p. 165). The liberation of Asia from Japanese domination and the decolonization of Africa, India and other areas provided new venues for understanding and fostering the institutional structures that would lead to development. Institutionalism and development were inextricably bound, leading one economist to write «in the field of development economics, the victory of institutionalism has been so complete that many economists fail to realize it» (Klein, 1997, p. 789). Supporting this view was optimism about the likely success of development, a «bias for hope» as Hirschman termed it.

But development proved to be a complex and difficult process. While East Asia exhibited notable development success, the rest of the world seemed resistant to development policies and institutional development, leading Hirschman to write in 1981 of the «rise and decline of development economics». Latin America was a poster child for the loss of development momentum. The notable initial successes of Latin American structuralism in the postwar were overshadowed by unaddressed imbalances and by increased political, and military, turmoil occasioned by the Cuban revolution. The imposition of the market in Chile filled the vacuum that had resulted and signaled a return to the neo-classical understanding of the economy. The institutionalist approach to development had focused on the state, on technology, and on habits of individuals and groups, while highlighting the cumulative nature of change and downplaying equilibrium approaches. It was ultimately data based and inductive. This was cast aside in favor of market fundamentalism, based on an epistemology of behaviorism, an ahistorical mechanical model—the market—and on a logical positivist methodology (Jameson, 2008, p. 172). Deduction and equilibrium guided this approach to development. The link of development and institutions, as traditionally understood in institutionalist economics, was broken. Development and markets became synonymous.

North and Williamson did create a «new institutionalist» strain within orthodoxy. But its assertion was that rational action of maximizing individuals would actually generate market institutions because of markets' unique capacity to minimize transaction costs (Jameson, 2008, p. 169). Williamson went so far as to assert «in the beginning there were markets». So the imposition of market relations on foundering economies received added support. The expectation that economic performance would improve dramatically under a market regime seemed a logical conclusion from new institutionalist economics.

SAVING THE MARKET: *DEUS EX* INSTITUTIONS

As noted above, the imposition of liberalization and subjection of major elements of society to market relations across much of Latin America had mediocre results, at best. The best mainstream source documenting the failed promise was Birdsall and de la Torre (2001). This should have occasioned a healthy skepticism about «market fundamentalism». Instead, orthodoxy pointed the finger at the absence of the institutional basis for successful market operation, i.e. the natural evolution toward an efficient market-based society must have been truncated by misguided statist policies under the rubric of structuralism. So rather than turning away from market oriented reforms, the process needed to be broadened to develop or impose a wide range of institutions that were required to allow markets to do their magical work.

Jameson (2006) traced this trajectory and its incorporation into the program of «second generation reforms» spearheaded by the IMF and the World Bank. Their documents make their fallback position quite clear. For example, James Wolfensohn, President of the World Bank, said «the second generation issues focus around the questions of the structure of the right institutions, of the improvement of the administrative, legal, and regulatory functions of the state, addressing the incentives and actions that are required to have private sector development and to develop the institutional capacity for reforms». In other places the Bank moved the centrality of the market even more to the fore: «the recognition of the crucial role of institutions, organizations, political economy restrictions is not tantamount to a rejection of the neoclassical model» (Jameson, 2008, p. 369). The prime exemplar of the second generation reforms was 1989's «Washington Consensus», which sketched the ten main market based reforms that had been implemented across most of Latin America to varying degrees. Its appearance just at the end of the «lost decade» of Latin American development is quite ironic, in retrospect.

The result was once again a juncture in which the double helix strands had become one, with the market and its associated institutions, subsuming all of development. However, the reductionism of market fundamentalism and its failure to live up to its promise had unintended side effects. It actually stimulated a revitalization of work on broader understandings of institutions that more closely resembled the early years of development economics.

Jameson (2006) describes the intellectual activity of this period, coming from both old and new institutionalism. One indicator of the renewed dynamism of institutionalism was an increase in institutional content of the *Journal of Development Economics* from 15 to 27 percent between the 1970s and 1990s. Each strain, both old and new institutionalism, saw novel approaches. In each case we can find three different kinds of additions to the existing analytical framework.

Let's start with the new institutional economics program (Jameson, 2006, pp. 370-371). First, the new historical and comparative institutional analysis approach examined how institutions actually evolved over many historical experiences, and its main finding was that the market was only one of many possible outcomes. Historical conditions and cultural beliefs made the result highly path dependent. Second, examination of the micro-foundations of institutional evolution, growing out of the asymmetric information program, showed that property rights explanations of development are inadequate. Other institutional mechanisms have often been successfully adopted. Finally, North himself developed a much richer explanation of institutional evolution, with new concepts displacing the earlier set that had inexorably generated free market institutions. Beliefs and culture displaced rationality; the imperative of understanding dominated his earlier emphasis on maximization; and path dependence across history trumped historic continuity.

Three new approaches growing out of old institutionalism were also stimulated. One went back to the roots of old institutionalism and applied the original constructs to modern issues of development, underlining that many of the development problems have been with us throughout the modern period. A second approach critiqued the epistemological basis of the market fundamentalist program and updated the old institutionalist epistemology. Hodgson and others claimed that this reclaimed epistemology is actually more consistent with modern psychology, historiography, and scientific methodology. Finally, empirical investigations of market fundamentalism's development failure and of alternative development successes, such as documented by Chang in East Asia, reiterated the importance of traditional understandings of institutions and development. They once again suggested humility in reducing development to simple formulae.

Based on this reading, I saw the emergence of a «modern institutionalism of development» that would draw upon both of these strains and would have five characteristics: resistance to reductionism, foregrounding of the human dimension to development, support for institutional evolution based on participants' understanding and definitions (really democratic processes), institutional development based on local knowledge, and congruence of local, national, and international development processes (Jameson, 2006, p. 373).

My vision was that development and institutionalism were once again coming together, and that this conjuncture would restore the optimism and bias for hope that had been characteristic of the postwar. Thus when I was asked by Geoff Hodgson to participate in a special issue of *The Journal of Institutional Economics*, based on a lead article by Ha-Joon Chang, a representative of the third old institutionalist economics strain, I was enthused. The issue contained Chang's article, 16 responses to it, and his response to those 16 articles.

TRYING OUT THE CONSENSUS ON DEVELOPMENT AND INSTITUTIONS

Chang's article (2011a) was a critique of efforts to implant «global standard institutions» in countries as part of the development process. He isolated seven GSI elements: i) a common law legal system, which, by allowing all transactions unless explicitly prohibited, promotes free contracts; ii) an industrial system based on private ownership, which requires significant privatization in many countries; iii) a financial system based on a developed stock market with easy M&A (mergers and acquisitions), which will ensure that the best management team available runs each enterprise; iv) a regime of financial regulation that encourages «prudence» and «stability», including a politically-independent central bank and the strict observance of the Bank for International Settlements (BIS) capital adequacy ratio; v) a shareholder-oriented corporate governance system, which will ensure that the corporations are run for their owners; vi) a flexible labour market that allows quick re-allocation of labour in response to price changes; and vii) a political system that restricts arbitrary actions of political rulers and their agents (i.e. bureaucrats) through decentralization of power and the minimization of discretion for public sector agents. This is quite close to the institutional underpinnings of the Washington Consensus. Chang's article reiterated many of the points he had made in his early writings that had centered on Korean development policy since the 1960s, and in which he made theoretical and empirical critiques of the effort to impose these GSI's. My own reaction to the Chang article was that it broke very little new ground and did not move us beyond Chang's earlier contributions to the old institutionalist approach to development.

Thus in my response (Jameson, 2011), I tried to show that Latin America had moved far beyond the naïve institutional imposition that went by the description of the Washington Consensus. Since

the restoration of democracy across the area, the rejection of the GSI-type policies that had led to the lost decade was widespread. More importantly, many successful institutional innovations to confront the underlying problems that had beset Latin America had been undertaken across Latin America. In other words, this was «modern institutionalism of development» in action. The result, well known in Latin America, is that recent economic performance has been a major improvement over the Consensus period. Among the improvements I highlighted were improved growth and inflation performance, even during the great recession in Europe and the US after 2007; changes in social safety net policies that confronted extreme poverty and the unequal income distribution; and the rise of a significant middle class in most countries. In addition there has been a reorientation of infrastructure investments to provide more local benefit, renegotiation of many natural resource concessions to insure greater benefit to the host countries, and formation of a number of regional institutions to allow greater engagement with regional issues. Underpinning these efforts has been a generally robust democratic stability, with widespread acceptance of the processes of electoral democracy.

To be sure, the success has rested heavily on the booming commodity market and there have been cases of non-democratic regime change, both of which provide a cautionary note. Nonetheless, the steps taken and their notable success seem to me to validate the Modern Institutionalism of Development, which has moved us far beyond the old New Institutionalism with its GSIs.

Thus I was quite surprised when 10 of the 16 responses to Chang were quite critical, and in some cases even vitriolic. Chang's response (2011b, pp. 1-2) highlighted some of the surprising claims against him. He grouped them into three.

First, they argue that I make extreme and one-sided theoretical claims against the dominant discourse on institutions and development.

Second, they point out that even those criticisms of mine that are not so extreme are irrelevant because I am not attacking the «real thing» but some distorted and/or partial version of the orthodox institutional literature. Third, they say that my arguments are based on an unscientific empirical methodology, which invalidates my evidence-based (as opposed to theoretical) criticisms. Having defined me as an extremist deploying a «straw man» argument and using dubious empirical methodologies, most of these commentators seem to feel justified not to engage with my substantive criticisms... I can only surmise that, seeing me criticize their own school of thought, some of the commentators decided that I am their enemy and therefore must be in denial of all the main conclusions of their school.

It appears that my assertion that we have now moved to a Modern Institutionalism of Development was overly optimistic. Chang addressed each of the critiques. Unfortunately, it appears to me that the debates do not move Chang beyond his lead article. Nonetheless, let us see how he proposes to move beyond these fundamental misunderstandings. He suggests that there are three substantive areas of criticism of his stance: the definition of a «free market», the definition of «property rights», and the costs of institutional change. In the first two cases, he returns to underlying disputes within new institutional economics. The third calls into question the effort to implement «second generation reforms», i.e. imposing institutional structures that can allow markets to function. While I agree with Chang's critique and with the inadequacy of the analysis and policy in this area, work in these areas will not bridge the gaps between old institutionalists and new institutionalists and move us toward a consensus modern institutionalism of development. How can this movement be initiated?

ONE RECENT BRIDGING ATTEMPT

López Castellano and García-Quero's (2012) article is a recent attempt to move the debate beyond polemics toward a consensus. Much of the article summarizes the JOIE debate that we have outlined. Their treatment in many ways parallels my own (2006), though they divide the positions into «institutional political economy (IPE)» and «new institutional economics (NIE)». They provide a four-part categorization of the differences, many elements of which are familiar from the debates: the nature of institutions, the role of the state, the lessons of history, and institutional quality and development. This categorization is not novel, but coming as it does after the polemics around Chang's article, it provides an appealing effort to at least delineate the battlefield.

The article then makes two efforts to move beyond the differences. In the first they highlight changes in the NIE «towards a more pluralistic and interdisciplinary approach». This in many ways parallels my own treatment of the «new new institutional economics» (Jameson, 2006, pp. 370-371). At least at a theoretical level, North has admitted evolution of institutions and reciprocity between development and institutions. Greif and others have broadened the empirical investigation of institutional development beyond naive market fundamentalism. I drew upon these positive changes and changes in old institutional economics to make my case for a «modern institutionalism of development». The reactions to Chang indicate that North and the others are far ahead of many of their old new institutionalist economics colleagues.

López Castellano and García-Quero make a second move. They suggest a change from «institutional transplant to deliberative development» (2012, pp. 932-934). This is an interesting suggestion.

They correctly point out that both theoretical approaches use growth of GDP as the dependent variable, i.e. that development is reduced to this dimension. It is not clear how they motivate their suggestion to rethink the definition of development, e.g. they claim that they find NIE proposing a move away from GDP fetishism, though they do not provide any citations for this claim. Nonetheless, they suggest that the role of institutions in development should be seen in their «capacity to enable people's self-realization» (p. 934). Drawing on Sen they suggest that there are two keys to this reorientation: first, democracy as government through debate; and second, serious engagement with the redistribution of wealth. I think they move in the correct direction; however my own view is that this is not a bridge between the two approaches to the question, but is an assertion of the superiority of what I have termed the new old institutionalism of development or the modern institutionalism of development. For there is very little of new institutional economics that would remain if our understanding of development moved toward that which the authors suggest.

In addition, I see my own article in the Chang volume (Jameson, 2011) providing an empirical basis for the kinds of claims these two authors make. For it documents the innovations and steps in Latin America toward a more equitable development, all predicated on and supported by the restored democratic political systems in the hemisphere. Such an empirically based understanding of successful development seems to me to be the most viable means of moving toward the type of resolution I suggested at the outset of this article. Rather than resulting in a consensus, my claim is that the perspective of the vitriolic anti-Chang authors will become progressively more irrelevant over time, as a result of the development of the «modern institutionalism of development».

A MORE COMPREHENSIVE RESOLUTION

I would like to leave this debate by suggesting that an alternative theoretical structure might bring more economists to a common understanding of the link of institutions and development. In this I wish to draw upon the construct of «Post-Keynesian Institutionalism» that was first suggested by Charles Wilber and me in our 1983 book (Wilber & Jameson, 1983) and then reiterated in a revised version (1990). The construct has most recently been elaborated on and revised by Charles Whalen and a series of authors in a book (2013a).

The focus of our books, and of Whalen's, was the United States economy. So its application to issues of development would require significant elaboration and modification. However, the general approach and underlying claims may provide a foundation for resolving the tensions around the institutions and development conundrum. Let us examine that structure of the argument.

Wilber and I attempted to «provide the basis for a new social consensus to control capitalism's uneven development» (1990, p. 16). Our starting point was quite similar to López Castellano and García-Quero's (2012) final point, a redefinition of the goals of the economy, i.e. development. We suggested that a successful economy will contribute to human welfare in three dimensions: life sustenance, self-esteem/fellowship, and freedom. In each of these cases we specify three elements. For example, freedom means consumer sovereignty, worker sovereignty, and citizen sovereignty.

Taking this as a starting point had two implications. First it allowed a critique of the two dominant theoretical systems, market fundamentalism or in our terms «Conservative Economic Individualism», and «(bastard) Keynesianism». By positing a wider set of goals for the economy than growth in GDP, we were able to take the two orthodoxies as special cases of the broader understanding of the economy. In terms of the current debate, the die-hard new

institutionalists end up relevant to a very small segment of the much more important and wider debate about economic processes. Their points may be well-taken in that context, but they are minor. The methodological and ethical dimensions of the question dominate. So this step is consistent with that suggested by López Castellano and García-Quero (2012).

To that we added another dimension, an empirical critique of the dominant approaches. In this, we took a stance similar to Chang (2011) in his critique of the GSI, and in this we built an institutionalist case. In our first volume we focused on the institutionalist structures surrounding the stagflation of the 1970s. In the second, we examined economic performance under Reaganomics/Thatcherism.

Whalen (2013b) faulted us for focusing on stagflation in our first empirical critique, correctly. However, our critique of Reaganomics has stood up much better. Indeed, the recent death of Margaret Thatcher has renewed evaluations of Thatcherism, many of which are quite compatible with our points, documenting how her policies moved Britain far away from an economy that fostered life sustenance, self-esteem/fellowship, and freedom (Hudson, 2013).

While the approach to this point is compatible with both Chang and with López Castellano/García-Quero, the «post-Keynesian» element differentiates it and could offer another dimension helpful in reaching a resolution to the debate. For it suggests that to the broader definition of development and to the empirical critique of orthodoxy, we must add a theoretical understanding of the economy and of development. That can provide the final element for a coherent and persuasive understanding of development and of the institutional basis for development.

Again, our concern was primarily the U.S. economy, and it would not apply directly to development. However, understanding the approach can give some indication of how it might be adopted

in the development arena. We specified five central elements of a Post-Keynesian approach. It is holistic, systemic, evolutionary, its agents' behavior is «non-rational» and power is central. The PKI understanding of development will have these same characteristics. Let me note for completeness the PKI frameworks that we and Whalen used.

We took our definition of post-Keynesianism from Eichner (1978), who provided a general definition, e.g. «the study of how an economic system is able to expand its output by producing and distributing the social surplus» (Wilber & Jameson, 1990, p. 191). We attempted to provide more specificity by enlisting Karl Polanyi and his seminal work, *The Great Transformation* (1944). He traced the emergence of the «self-regulating economy» in the 19th century, its self-destruction in the Great Depression, and the restoration of intervention in the economy as an antidote to the failure of the «free market». Intervention must certainly be an element of a PKI understanding, but Polanyi's focus on the U.S. and Europe and on the Depression limits its usefulness as a guide to understanding modern development. Nonetheless, his work and Eichner's indicate how the issue can be joined.

In the new Whalen volume case, the version of post-Keynesianism that guides its analysis is Hyman Minsky's financial fragility hypothesis (1986). Minsky is quite successful in helping understand the financial crisis in Europe and in the U.S. that led to the great recession of 2007+. And the implication of his analysis, that intervention and regulation of financial markets is essential to stable growth and development, is certainly a lesson that has been learned in Latin American development. So it supports the institutionalist dimension, but once again could not serve as the post-Keynesian underpinning of a PKI resolution of the development and institution debate.

THE CHALLENGE FOR IGUÍÑIZ

So that search must continue. I leave it to Javier Iguíñiz and others who are working on issues of development and who are closer to the contemporary challenges of development. In the context of Latin America, one can see the outlines of the challenge clearly. The success of the last decade has to a large extent run its course, and the institutions that have supported it must adapt and change. The boom in commodities and in their prices has come to an end; growth in GDP is slowing measurably; gains in dealing with poverty are becoming harder to find; income inequality continues to be stubbornly resistant to policy and institutional change; and one must wonder when the U.S. acquiescence in questionable governmental change in Honduras and Paraguay and the strong questioning of the recent Venezuelan election will embolden non-democratic forces to remove governments not to their liking.

Iguíñiz's 2009 book on economic development and well-being (Gonzales and Iguíñiz) and the 2011 book on Peru's inequality (León and Iguíñiz) can certainly shed light on these issues. And perhaps most importantly, his efforts as the Executive Secretary of the «National Accord» could be interpreted as an effort to get agreement on the institutions that will foster development in Peru. In its outlines it seems to incorporate all of the PKI elements that Wilber and I espoused: the effort is holistic, systemic, evolutionary, it sees agents' behavior as «non-rational», and power is central.

So my hope is that his efforts and the efforts of those inspired by his work and commitment can move us to a resolution, and that we can find that combination of institutions and development theory that will build on recent progress and embed it in the core of Latin American economies. Thus will the modern institutionalism of development come to describe and guide the Latin American economies.

REFERENCES

- Birdsall, N. & A. de la Torre (2001). *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*. Washington DC: Interamerican Dialogue.
- Chang, H. (2011a). Institutions and Economic Development: Theory, Policy and History. *Journal of Institutional Economics*, 7(4), 473-498.
- Chang, H. (2011b). Reply to the Comments on «Institutions and Economic Development: Theory, Policy and History». *Journal of Institutional Economics*, 7(4), 595-613.
- Eichner, A. S., (ed.) (1978). *A Guide to Post-Keynesian Economics*. New York: M. E. Sharpe.
- Gonzales de Olarte, E. & J. Iguíñiz (eds.) (2009). *Desarrollo económico y bienestar. Homenaje a Máximo Vega Centeno*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Hudson, M. (2013). *Mrs. Thatcher's Mean Legacy*, April 8. <http://michael-hudson.com/2013/04/mrs-thatchers-mean-legacy/>
- Iguíñiz, J. (1981). *Desde la crisis económica peruana: estrategia de desarrollo y política económica*. Lima: Tarea.
- Jameson, K. (1984). The South American Mix: The Market and the Military. *Coexistence*, 21, 247-257.
- Jameson, K. (2006). Has Institutionalism Won the Development Debate? *Journal of Economic Issues*, 40(2), 369-375.
- Jameson, K. (2008). Institutional Development Economics. In A. Dutt and J. Ros (eds.), *International Handbook of Development Economics* (pp. 162-175). Massachusetts: Edward Elgar.
- Jameson, K. (2011). Institutions And Development: What A Difference Geography And Time Make! *Journal of Institutional Economics*, 7(4), 535-541.
- Klein, P. (1977). An Institutional View of Development Economics. *Journal of Economic*, 11(4), 785-808.

- León Castillo, J. & J. Iguíñiz (eds.) (2011). *Desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones*. Lima: Fondo editorial PUCP.
- López Castellano, F. & F. García-Quero (2012). Institutional Approaches to Economic Development: The Current Status of the Debate. *Journal of Economic Issues*, 46(4), 921-940.
- Minsky, H. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven: Yale University Press.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation*. New York: Farrar and Rinehart.
- Whalen, C. J. (ed.) (2013a). *Financial Instability and Economic Security after the Great Recession*. New York: Edward Elgar.
- Whalen, C. J. (2013b). Instability, Prosperity and Economics after the Great Recession. In C. J. Whalen (ed.), *Financial Instability and Economic Security after the Great Recession* (introduction). New York: Edward Elgar.
- Wilber, C. K. & K. P. Jameson. (1983). *An Inquiry Into the Poverty of Economics*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Wilber, C. K. & K. P. Jameson (1990). *Beyond Reaganomics: A Further Inquiry into the Poverty of Economics*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

A SOCIAL ECONOMICS FOR HUMANE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Charles K. Wilber

INTRODUCTION

Is development more than an economic process? Does economic development itself entail and/or require cultural and political change? Is the impact on human dignity of economic development policies an important criterion of success? Does development raise ethical issues as well as economic ones? Is the consumer-driven development in the advanced countries an appropriate model for developing countries in the globalizing world of today? These are among the core questions that social economists debate when considering the meaning and purpose of development. For example, see the work of Javier Iguíniz (2006, 2010), Denis Goulet (1978, 2006), Pete Danner (2002), James Weaver (2004), Kenneth P. Jameson (1989) and Charles K. Wilber (2008-2009, 2011). How social economists differ from mainstream economists will be discussed later but first the historical background to modern development needs to be explored.

HISTORICAL BACKGROUND

To begin the exploration of the role of cultural and political variables in development, it is worthwhile to briefly review the rise of the modern economy in the Western world. Two facts stand out from an examination of the history of modern market-driven development. First, it has succeeded in producing quantities of goods and services unprecedented in history; second, it has done so in a temporally and spatially uneven manner. The economies of some nations take off into a self-sustaining growth, with other nations eventually catching up. Still others, the loosely called «developing countries» seem to have been left hopelessly behind until 50 years ago. This pattern has occurred across nations, across regions within nations, and even across industries.

Most historians, whether their orientation is political, cultural or economic, recognize that the eighteenth century was a turning point in the nature of the Western world that saw momentous movements and events —intellectual, political, military, social, cultural and economic. In economic affairs, the eighteenth century began with Francois Quesnay's campaign against mercantilism and ended with the completion of the campaign by Adam Smith. In the process, the classical school of economics, a new social science, came into being. Finally, in the course of the century, the agricultural and commercial revolutions of the previous two centuries initiated the Industrial Revolution in England that formed the basis of our modern economies.

Now that self-regulated market capitalism had arrived, what were its characteristics? In its textbook purity, a free market economy is controlled, regulated and directed by markets alone. Socially beneficial outcomes in the production and distribution of goods are entrusted to this self-regulating mechanism, based on the expectation that human beings behave so as to achieve monetary gains.

In contrast, during preceding historical periods (and even today in many of the poor countries), markets were never more than accessories of economic life. Instead, the economic system was embedded in the

social-cultural system. In places like Babylonia and Greece the local markets (trading centers) were compatible with the established social way of life; markets did not expand at the expense of the society. Even under the mercantile system of the previous two centuries, where markets had expanded to involve a large part of the nation, they were not free markets, for they were subjected to centralized administration. Karl Mannheim argued that the move to self-regulating markets entailed a transformation from a regulated and socially-controlled mechanism into the very organizing principle of society itself (1950, p. 191).

Moreover, such a market-first institutional pattern cannot function unless other aspects of a society's life are subordinated to its requirements, which is what happened over time in today's developed economies. A market economy can only exist in a market society and the requisite process of social, cultural and institutional change evolved in conjunction with the transition to a market economy. Nations wanting to catch up economically are thus naturally led to the question of how such a market society can be created in countries far removed from Western culture and in a time span shorter than the century or two that was required in Europe. On the heels of this question, another follows close behind, which is whether the creation of such a market society should even be a goal of development. Needless to say, there is substantial disagreement over these questions.

For mainstream economists the interest in cultural and political issues has centered on its support of traits that contribute to economic growth, i.e. thrift, hard work and reinvestment by the middle class; hard work, obedience and contentment for the working class. The key is to discover the historical role of culture in generating the capitalist spirit of entrepreneurship. For example, what were the psychological conditions —the capitalist spirit— that accompanied and aided the development of a thriving market economy?¹ Greed and the pursuit

¹ The basic sources for this section are Tawney, 1926; and Weber, 1958.

of riches are nothing new. Money lending, commercial trading, piracy, plunder and other forms of unrestrained avarice are as old as history. But a way of life based on the rational, calculated pursuit of pecuniary profit through Smith's «truck, barter and exchange» and its organization into an economic system using free wage labor is a modern phenomenon.

It was only after centuries of struggle that capitalism established its claim to legitimacy, for it involved a code of economic behavior and a system of human relations sharply at variance with traditional religious customs and values. Originality, self-confidence and tenacity of purpose were required to initiate and carry on this struggle. This was the role of entrepreneurs. They emerged partly because changing economic conditions helped the Reformation succeed and helped shape the development of new theologies and creeds. In turn, the emerging religious beliefs helped direct and shape the subsequent economic development. Economic reasons alone are insufficient to account for the extraordinary power of entrepreneurship and rational profit-seeking in the modern world.

ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE POST-WAR PERIOD

Modern development economics was born after World War II with the acceptance of the inevitability of political, social and economic change in the non-industrialized countries. The problems of the poor countries of Southeastern Europe were the genesis of much of the initial work, and then the success in rebuilding Europe and Japan emboldened development economists to extend their work to the rest of the world. The break-up of the English and French colonial empires added further emphasis to issues of overcoming poverty. The growing cold war between the United States and its allies against the Soviet Union and its allies helped focus development attention on strategic areas of the so-called Third World. Development thought incorporated an optimism that change could be for the better and

that conscious reflection on and control over change, often through national governments and international organizations, could harness change and bring about development.

Thus the 1950s and 1960s were marked by optimism that world poverty could be conquered by economic growth. Since economists assumed that the question of the nature of a good society was already answered, the issue became one of solving certain practical problems. The good society was simply assumed to be an idealized version of the United States economy, that is, a market economy driven by a consumerist society. The key to a consumer society was growth of *per capita* income. Thus the vast bulk of the development literature focused on economic growth rates as a *deus ex machina* to solve all problems.

In the less developed countries of the world the 1970s saw the hope that poverty would be conquered quickly dashed by growing unemployment and inequality and the intractability of absolute poverty. However, the 1970s also witnessed the birth of a new optimism to replace the old. The pursuit of «growth with equity» or a strategy of targeting «basic human needs» would succeed where economic growth failed.

The 1980s ushered in a period of greater caution. It became widely recognized that world poverty would not be eliminated with simple economic panaceas. Resource shortages (particularly of energy), environmental destruction, rising protectionism in the industrial world, militarism in the Third World, the international arms race and the structure of the world economy all made the design of development strategies a complex problem in political economy rather than a simple technical economic issue.

The 1980s' loss of momentum, of hope in development, and of the courage to proceed stimulated free-market economists to attack development economics, attributing slackening development to the interference of government in the normal functioning of the economy,

in particular to distortions of the resource allocation role of prices. Out of the debt crisis of the 1980s came the so-called Washington Consensus² of economic development policy-makers.

This free market stance gained wide acceptance among economists who worked on Third World countries. In part this was a reflection of the World Bank's growing role in research on economic development. Unfortunately, the post-war decade of poorest development performance, the 1980s, was the decade the Bank's program was implemented most widely.

By the end of the 1990s the Washington Consensus began to fall apart. Economists became more aware of the problems created by fast economic growth and slow social change, as well as the difficulty of defining development correctly. Development economics had to learn that «all good things do not go together», that rapid growth and economic development may be accompanied by severe social and political problems such as the loss of deeply felt cultural values, the breakup of community, and the emergence of authoritarian governments.

It is now into the second decade of the twenty-first century, a time when the old verities are collapsing. The rise of the BRICs —Brazil, Russia, India and China— using a wide variety of development approaches dominates development discussions. The cold war is a distant memory, the Eastern European countries have moved from centrally-planned economies of the Soviet type to market-oriented less developed countries. Regional and ethnic conflicts have moved to center stage in the international political arena with the most notable

² The term was coined in 1989 by John Williamson, of the Institute for International Economics, to describe the conventional wisdom at the U.S. Treasury Department, the World Bank, and the International Monetary Fund on policy reforms that would aid development in Latin America. Over time the term took hold in public debate, where the Washington Consensus became synonymous with market fundamentalism, globally applied. A short-hand term was «get your prices right».

examples being the wars in Iraq and Afghanistan, the internal conflicts in much of the Middle East, in Somalia, Rwanda and much of Central Africa.

Despite all this, much has been accomplished since 1945. There has been rapid growth of GDP throughout the world, infant mortality has decreased dramatically, and life expectancy has increased rapidly, while access to education has been extended far beyond what would have been imaginable in 1945.

CONSUMPTION-DRIVEN DEVELOPMENT

The over-riding reality of today's world is the factual interdependence among the peoples of that world brought about by globalization. Promoting the consumerist development model of the advanced countries is suspect in a world of an ever-increasing demand for scarce resources.

While there are a number of reasons to be concerned with the role of consumerism in the development process, there are three that are most prominent. First, while it is recognized that development helps people by creating jobs, excessive consumption by some individuals and nations while at the same time other individuals and nations suffer from want is ethically problematic and frequently counterproductive. Second, an excessive focus on individual consumption as the engine of development can threaten the Earth's environment, and thus is not only ethically unacceptable but again counterproductive. Third, treating consumption as the primary goal of development—that is, focusing on *having* instead of *being*—fails to respect human dignity and the culture of which it is a part. These are issues embraced by social economists but discussed warily, if at all, by mainstream economists.

While all three issues will be discussed, at least briefly, it is this third concern that will receive the most attention.

SOCIAL ECONOMICS

Many social economists question the free market model with its emphasis on fulfilling consumer preferences as the primary criterion of human welfare and as the engine of economic growth and development. The hardcore premises of social economics in contrast to mainstream economics are:

1) the person is the basic unit of the economy, 2) who acts freely but within certain limits, self-interestedly but often with regard for others, and calculatedly but at times impulsively, whimsically, or altruistically, in a self-regulating economy which from time to time must be constrained deliberately in order to serve the common good³ and to protect the weak and the needy, 3) whose economic behavior is grounded in reason and in faith⁴, changing as economic conditions change but at times reflecting moral rules and principles, predictable and unforeseeable, and knowable with mathematical certainty and empirical precision but sometimes mysterious and beyond human understanding, and 4) whose worth at times may be construed instrumentally but finally is not reducible to economic calculus because it rests squarely on the conviction that humans have a worth and dignity beyond measure (2007, pp. 1-2).

³ The common good is defined by Dempsey (pp. 272-273) as the fulfillment of the needs of human beings which arise from their living together, as in the case of public health, instead of each one living alone. Two characteristics set these needs off: (1) they are common to all, and (2) they can be met only through the united efforts of all members of the community acting together. The fulfillment of these common needs depends critically on each person contributing to the community because the community by itself has nothing to contribute to its members apart from what its various members contribute to it (Dempsey, pp. 219-220). Thus is the common good dependent on contributive justice.

⁴ Reason discovers truth from direct, personal experience; faith accepts truth on the word of another.

These premises explain why social economics sees the economic world differently and approaches policy questions differently from mainstream economics. To them:

[...] Economic acts are both moral and economic. They are economic in that they are necessary means for persons to act and survive. At the same time the acts are moral or immoral insofar as they relate to dealing justly with other people and in using material things as means to their ultimate good and purpose. Thus economics is both a praxis and a science... As a science it... may be correct or incorrect but not morally right or wrong. As a praxis, however ... economic acts or economic conduct... can also be judged unjust, imprudent, intemperate, and in general moral or immoral (Danner, 2002, p. 44).

Instead of the neo-classical *homo economicus*, social economists focus on the whole person, sometimes labeled *homo socio-economicus*⁵. This enables them to utilize concepts usually excluded from mainstream economics: needs, power, equity, gender, culture, family, institutional context, among others. This focus requires social economists to incorporate value frameworks that include the use of terms such as fairness, human dignity, human rights, and the common good.

Clearly the view of human behavior in social economics is much richer than in neo-classical economics but that very richness of detail causes problems for economic research and policy-making. The power of the rational actor model is that its simplicity lends itself to formal modeling and empirical research in a way impossible for the more complex models of social economics. But is there really an advantage?

⁵ However, of late, O'Boyle has been using instead «the acting person» and «the person in action». See his article in *Markets and Morality*, 2007. The reasons are to underscore the difference between the individual and the person and to highlight *acting* as critical to *being* more. Also see Danner's *The Economic person*.

The collapse of the Washington Consensus has opened up the debate on best approaches to development. No longer do the prescriptions of free-market economists hold sway without question. More and more policy proposals on development issues recognize the problems of consumerism, sustainability and human dignity posed by social economists.

DEVELOPMENT ETHICS

For social economists, economics and ethics are inherently intertwined (see Dutt & Wilber, 2010). Development ethics, as espoused by social economists, is closely connected with all the themes on the meaning of development but goes well beyond them. This section briefly examines the main themes of development ethics that are found in the writings of social economists working on development.

First, social economists are concerned not so much with economic growth *per se* but with the increase in the material well-being of the poor. But they go beyond that. For instance, they engage in ethical discussions of why one should care about the poor. Goulet, for example, argues that individuals, groups and nations who are better off have obligations to those who are worse off, calling this «solidarity». One can provide religious and philosophical justifications of absolute respect for the dignity of the human person, regardless of gender, ethnic group, social class, religion, age or nationality. But Goulet also argues that such obligations follow from some empirical realities; that is, the fact that the rich and poor are involved in one socio-economic unity and that the activities of one group have important effects on the other. For this reason all groups have a responsibility towards others. Since the rich arguably have a larger influence, they may be held to be especially responsible for the poor. These concerns are relevant not only within countries but also between countries, especially in the context of globalization (see Goulet, 2002).

Second, there is a stress on the environment, not only because of the contribution that it makes to material well-being—an issue which is often stressed by mainstream economists and that was mentioned above—but mainly because of its intrinsic importance. There is a recognition of a relation of human beings with nature, facilitating responsible use, respectful of biological cycles and the equilibrium of ecosystems—especially those of tropical forests—and in solidarity with future generations.

Third, development is much more than material well-being. It incorporates other changes including, particularly, that of values. Goulet (2006) has argued forcefully that development is fundamentally a question of human values and attitudes, goals defined by societies for themselves, and criteria for determining what are tolerable costs to be borne, and by whom, in the course of change. Modernization is not the goal if it is imposed from outside, especially if it destroys values that are of central importance to those who are experiencing development. Social economists also acknowledge the problems of over-consumption. Material goods, of food, housing, medicine and for security, are important because they contribute something essential to human well-being. They also argue against ever-increasing consumption of material goods and consumerism, where the focus is on «having» and not «being» (Wilber, 2011). While for many people this view of materialism and consumerism has religious overtones, recent research on subjective well-being also points out that beyond a certain level of income and consumption further increases do not add significantly, or sometimes not at all, to increases in happiness (see further discussion in the section on globalization below).

Fourth, if development is recognized as a means to an end, what is it a means to and how do we find out these ends? Social economists go well beyond the technical focus of much of the literature on the meaning of development by proposing ways in which one can select and weight different ends so they can be included in the concept

of development. Some, such as Goulet, focus on religious traditions because of the major hold they have on many societies, but argue for an enlightened and critical borrowing of these traditions such as that espoused by Mahatma Gandhi rather than a fundamentalist one (Goulet, 2005). More importantly, they recommend that development scholars and practitioners examine what people in developing societies, especially the poor who are not trapped by vested interests, want. They argue that authentic development occurs only when people themselves decide what they mean by development (Goulet, 1989; Wilber, 2011).

Not only do mainstream economists and social economists have different views of human nature and the role of ethics but they work out of different conceptions of history—one of historical progress versus one less deterministic, more convoluted.

CONVOLUTED HISTORY, CONVOLUTED DEVELOPMENT

The starting point for thinking about development is usually some conception of history. Social economists claim that we must be wary of the view of historical progress that is common to both mainstream economics and Marxian political economy. History as we live it simply does not seem to be moving in that direction. The parable of historical progress is a metaphor that may be useful in studying an abstraction—civilization or socialism—but it is misplaced in studying the actual development of a particular country such as Peru or Uganda.

Nisbet summarizes the difficulty succinctly and elegantly:

The relevance and utility of the metaphor of growth are in direct proportion to the cognitive distance of the subject to which the metaphor is applied. The larger, more distant or more abstract the subject, the greater the utility of metaphor-derived attributes. [...] It is something else entirely, however, when we try, as much social theory at present is trying, to impose these concepts of

developmentalism upon, not constructed entities, but the kind of subject matter that has become basic in the social sciences today: the social behavior of human beings in specific areas and within finite limits of time. Efforts to extract this further from the metaphor of growth are [...] wholly unsuccessful (1969, pp. 267-268).

It might be revealing to examine an alternative view of history, one which comes out of the writings of the Latin American novelist, Gabriel García Márquez. In his major work, *One Hundred Years of Solitude*, García Márquez provides us with a parable of Latin American history since independence which is quite at variance with the progress notion. History moves forward, progresses, but it is always doubling back upon itself. In some cases the march of history gets mixed up and only later resumes its «natural» course. This view we can call «convoluted history» (see Jameson, Weaver & Wilber)⁶.

Let us briefly review the story of the book to aid our understanding. It is the history of a village, Macondo, from its founding to its demise, as seen through the eyes and lives of one family, the Buendias. Ostensibly there is the progress which we call development. From an obscure, virtually deserted swamp Macondo grows and its people prosper. Macondo experiences technical or scientific progress as new inventions become known: ice, the astrolabe, the pianola. It experiences economic progress as the diversity of activities increases, the capstone being the arrival of a banana company which raises *per capita* GDP substantially. It also experiences political modernization as the national political structure develops and incorporates Macondo into its bosom.

Throughout these experiences of progress, there are doubts. The inventions of science, known for years elsewhere, are used by the gypsies to dominate the people of Macondo. The banana company effects substantial changes in the town and the people; but when the company

⁶ This section draws on the interpretation of Marquez by Professor Kenneth P. Jameson.

cannot have its own way, it leaves town and calls down a tremendous rain which «purifies» the town of its past. In addition, the political structure is often quite repressive and unresponsive.

But the real questioning of historical progress comes from viewing the lives of the Buendias. Every generation has two recurring tendencies. One is the «Aurelio» tendency, calm and reflective, given to studying the historical manuscript of the family, yet when challenged, able to react with fury. In one case the fury was so great as to drive Colonel Aurelio to lead thirty-two unsuccessful rebellions.

The other recurring tendency is the «Jose Arcadio» tendency. This describes modernizers, the entrepreneurs, who participate and enjoy the new changes which history is bringing them, and usually die a violent death. But history is more complex than simply continuity and repetition. For at one point the twins, Aureliano Segundo and Jose Arcadio Segundo, are mixed up; and they live part of their lives acting as the other. Finally history triumphs and brings them back to their own nature.

But underlying the currents of history is one consistent concern: the attempt to understand and to decipher the parchments left by Melquiades the gypsy. There is a gradually growing understanding, which reaches its fruition when the last Aureliano, Babilonia, learns to read the parchments which are the entire history of his family condensed into one moment. As he reads, that history ends and is blown away by the wind «because races condemned to one hundred years of solitude did not have a second opportunity on earth».

This is certainly a different version of history. Yet it is a version which may fit the process of development better than the idea of «progress», and it is one which can place development economics in a useful perspective. In some sense these economists are attempting to decipher the parchments of development, to read and understand the history of development in the poor countries of the world. In addition, they are doing so in an effort to wipe out that history, to call forth

the wind to banish underdevelopment and to facilitate policy which can bring about meaningful development.

The import of García Márquez's parable of convoluted history is that there is no simple historical march of progress. There are no general paths to development just as there is no general definition of development. Each people must write its own history. As Denis Goulet says regarding the strategy of development pursued by Guinea-Bissau: «Paradoxically, the lesson of greatest importance is that *the best model of development is the one that any society forges for itself on the anvil of its own specific conditions*» (1978, p. 52).

What does this mean for the development economist? There is an interesting parallel in modern medicine in a tension between the «scientific» explanation of a disease and the diagnosis a clinician makes for a particular patient. This is well described by Tolstoy in *War and Peace*:

Doctors came to see Natasha, both separately and in consultation. They said a great deal in French, German and in Latin. They criticised one another, and prescribed the most diverse remedies for all the diseases they were familiar with. But it never occurred to one of them to make the simple reflection that they could not understand the disease from which Natasha was suffering, as no single disease can be fully understood in a living person; for every living person has his complaints unknown to medicine—not a disease of the lungs, of the kidneys, of the skin, of the heart, and so on, as described in medical books, but a disease that consists of one out of the innumerable combinations of ailments of these organs (Hauerwas *et al.*, 1977).

While Tolstoy's depiction of every illness as a unique event may no longer be justified, economic development is even more of an art than medical diagnosis. Economic theorists can scientifically explain the results of under-pricing capital regardless of country or time.

Development economists, on the other hand, are diagnosticians of the particular illnesses of particular countries at specific points in time. They are forced to transcend a specific scientific paradigm to become artisans of the particular.

DEVELOPMENT IN THE AGE OF GLOBALIZATION

How might we apply the social economist's personalist view of consumption and convoluted view of historical progress to the development process taking place in the world today? Here are a few thoughts that are at least suggestive (see Hochsbergen & Wilber).

The variety of «economies» in the world today is vast, ranging from that of the Amazonian Indian tribes to the sophisticated and integrated Swedish or Swiss economies. If we can escape the bounds of our ethnocentrism, it may come as a surprise that a clear ranking in terms of success or desirability may not be possible when we compare economies. An Amazonian Indian given the opportunity to live in New York might die rather than benefit from the opportunity.

The reason why economic growth, beyond providing for basic subsistence, may not bring a sense of greater well-being, why the pleasures our new possessions bring melt into thin air, is that beyond a subsistence level what really matters is not one's possessions but one's psychological economy, one's richness of human relations and freedom from the conflicts and constrictions that prevent us from enjoying what we have. The consumerist development model leads to a culture in which material goods are seen as an acceptable substitute for these non-material needs. The creative and rewarding use of leisure should be at least as central a concern in the development process as also the need for sustaining and meaningful work.

Unfortunately, in modern industrial economies, whether advanced or developing, it is perfectly rational for people to accept a philosophy of consumerism. People have little opportunity to choose meaningful

work because the nature of jobs is determined by competitive pressures. The demand for labor mobility disrupts the sense of community found in traditional settings. And the enjoyment of nature is attenuated by urbanization and the degradation of nature resulting from industrial and consumption practices. Thus, the only thing left under the individual's control is consumption. And it is true that consumption can substitute, however inadequately, for the loss of meaningful work, community, and a decent environment. With enough income people can buy bottled water, place their children in private schools, buy a mountain cabin, and obtain the education necessary to get a more interesting job. Of course for the vast majority of people this is just a dream, whether in advanced or developing countries.

The key to a humane and sustainable development is to regard economic growth as a means to other things, not just as an end in itself. The major change that has occurred over time in development economics regarding the meaning of development is the shift from the emphasis on growth of GDP and *per capita* consumption to one that focuses on income distribution and poverty and on the fulfillment of basic needs. There also has been a shift in emphasis regarding the importance given to environmental issues. However, these do not change the meaning of development in a fundamental way. The focus on distribution and poverty in later years maintains the earlier emphasis on measuring material means of development, although the focus has changed from average *per capita* income growth to how income is distributed among people, and to how the people at the lower end of the income scale are doing. The focus on non-market production and externalities such as the environment and the role of household production improves the measurement of material production and takes into account the depletion of resources due to production.

The focus on issues posed by modernization—which has occurred mostly outside economics—draws attention to changes beyond increases in the material means of development, to ways by which

these material means can be increased, and the process of making people more inclined to value material means. Modernization, thus, is somewhat expansive, but enlarges the meaning of development only in a certain direction which involves the imposition of certain kinds of Western values on other cultures and in a way which is instrumental to growth. These observations imply that the focus is still strongly on the material means of development, and not on the meaning or objective of development itself. According to Lawrence Harrison, the basic thesis of modernization theory is that «values, beliefs, and attitudes are a key but neglected factor in understanding the evolution of societies and that the neglect of cultural factors may go a long way toward explaining the agonizingly slow progress toward democratic governance, social justice, and prosperity in so many countries [...]» (2006, p. XIII). In Harrison's view, progress in such basic areas as life, health, liberty, prosperity, education and justice, depends on the adoption of a democratic capitalist way of life, which in turn depends on (Western?) cultural orientations.

A more fundamental change in the approach to the meaning of development came with the basic needs fulfillment and «quality of life» approaches (see Morris, 1979; Streeten *et al.*, 1981). Unlike modernization theorists like Harrison, whose prescription is to criticize local culture and to enact policies to bring people into the modern world, Sen (1988), a major proponent of the change in emphasis away from material well-being or «opulence» notes that GDP and GDP *per capita*, even after overcoming the problems of income and wealth distribution and non-market production and externalities, only relate to the means of achieving high levels of well-being during a certain period of time.

At least four problems arise from this. First, GDP and its variants examine only a certain period of time and they do not take what Sen calls a more integral view of a person's life. Such a view would include interdependencies over time and the length of life. These issues can

be taken into account by including measures of how long people live and by emphasizing factors that are related to interdependencies over time, such as education. Second, GDP and its variants focus on only material means of development and leave out non-material means such as political and social ones. He argues that many of these non-material means are also ends, and discusses these ends more systematically. Third, Sen argues that the *ends* of development refer to the achievement of a better life for people which, in addition to its *length*, also relates to the *nature* of life. He points out that: «People value their ability to do certain things and to achieve certain types of «beings» (such as being well nourished, being free from avoidable morbidity, being able to move about as desired, and so on). These «doings» and «beings» may be generically called «functionings» of a person» (Sen, 1988, p. 15). Finally, one needs to go beyond what people achieve, to emphasize the process by which choices are made, not just in the negative sense of the absence of restraints on individual choices but in the positive sense of people being free to choose. Sen thus focuses on choices open to individuals in terms of functionings, or what he calls capabilities. In this view, well-being depends not on what is actually chosen by individuals, but on the set of choices over which they are free (capable) to choose (thereby distinguishing between people who cannot buy enough food to maintain their weight and people who choose to fast or to go on a diet). Another way of stating Sen's point is that he is concerned with being «free from» not just «free to». The idea of being «free for» making better choices is not part of Sen's approach. To Sen, if a person has the opportunity to attain education, participation, primary goods etc., then that is a step up and a break with the prevailing economic doctrines.

Despite the enormous contribution that it makes, there are some problems with the functionings and capabilities approach. For instance, people can disagree about what list of functionings should be included and what weight should be given to each one in evaluating

overall well-being, and moreover, these lists and weights may change depending on what is actually achieved by people, issues that Sen calls «value heterogeneity» and «value endogeneity». Sen's «solutions» to these problems are generally of a technical nature, that is, by examining well-being in terms of partial orderings, on which there is general agreement across people, and also in terms of evaluations before and after the change.

The consumer-driven development of the West did not have goals other than the enrichment of those entrepreneurs undertaking the investments that drove the economy. Two facts stand out from the history of development under this Western consumerist model. It has been successful in producing amounts of goods and services unprecedented in history; *and* it has done so in a temporally and spatially uneven manner, i.e. development has proceeded very unevenly between countries, and among regions within countries. It developed both North America and South America, but one more so than the other. Certain countries and regions became dynamic centers of development while others stagnated on the periphery. Then the process shifted, and once-growing areas stagnated and stagnant ones developed. And, of course, development has proceeded cyclically through booms and busts in each country and region. This process extends to individual industries and even households. These imbalances are naturally generated by the process of consumerist-led market development.

One of the great economists of the twentieth century, Joseph Schumpeter, captures this dynamic process in his concept of Creative Destruction: «The fundamental impulse that sets and keeps the capitalist engine in motion comes from the new consumers' goods, the new methods of production or transportation, the new markets, the new forms of industrial organization that capitalist enterprise creates [...] [These developments] incessantly revolutionize the economic structure from within, incessantly destroying the old one, incessantly creating a new one» (1950, p. 83).

The price of this creation of new products, new jobs, new technologies, new industries is the destruction of the old products, jobs, technologies, and industries. And the closing or relocation of plants with their loss of jobs hurts families and communities —here and now. The new plants and jobs frequently are located elsewhere and use a new generation of workers. The gains are in new and lower cost products for people as consumers.

In industrial and poor countries alike this creative-destructive process has created socio-political tensions both because of its uneven nature and because of its challenge to traditional values and ways of life. Today this is true particularly in countries with strong Islamic roots and in countries where readily identifiable minorities control the wealth of the society.

Amy Chua argues that in much of the world ethnic minorities dominate their respective economies —Chinese in South East Asia, East Indians and Europeans in Africa, and Spanish descendants in Latin America. Expanded free markets resulting from globalization exacerbate the ethnic disparities in wealth and income, resulting in increased social and political instability. In this setting, democracy can become the vehicle for a huge ethnic backlash from the dominated majority, led by demagogues preaching revenge (2002).

Professor Chua was writing this book when the 9/11 terrorist attacks occurred in the United States. In explaining the number of people in poor nations who rejoiced, she writes: «The attack on America was an act of revenge directly analogous to the bloody confiscations of white land in Zimbabwe, or the anti-Chinese riots and looting in Indonesia fueled by the same feelings of envy, grievance, inferiority, powerlessness, and humiliation» (p. 207).

Joseph Stiglitz's work emphasizes the problems of inequality, instead of ethnic differences, and the necessary countervailing policies (2003, 2006). He argues that globalization has the potential to make the poor nations better off but only if proper policies are used and if each

country's history, culture, and economy are taken into account. Poorly designed policies will increase instability and vulnerability to external shocks, reduce economic growth, and increase poverty.

The key problem is that globalization policies have not been carefully prepared nor have they been fair. In fact, they have been wrong-headed, incorporating an insistence upon free market ideology resulting in a too rapid implementation of liberalization. The outcome has been increased destitution and social conflict in many poor nations.

Developing solutions is difficult because the world economy differs from any country's domestic economy. In every domestic economy there is a sovereign power, the central government, that establishes the framework and rules for carrying on economic exchange. In the United States the Constitution empowers the federal government to regulate interstate commerce. No state can impose import tariffs on goods produced in other states. The federal government sets minimum wages, environmental regulations, payroll taxes, safety requirements and so on that are binding on all of the states.

This is not the case in the world economy. There is no central government to set the rules. Prior to World War I the hegemonic power of Great Britain set the rules of the international economy. During the inter-war years Great Britain was too weak and the result was chaos in the international economy. After World War II, the Bretton Woods Agreement and the hegemonic power of the United States controlled the world economy. As the Bretton Woods system was abandoned and the relative power of the United States waned in the 1970s, coordination in the international economy was left to unregulated markets, supplemented with Economic Summits and the WTO, to reestablish international coordination.

These efforts to organize the world economy on pure free-market principles—mainly by preachment—have not been successful. World economic growth has slowed; in many areas of Africa and Latin America

growth actually became negative during the 1980s and 1990s. Trade imbalances have become extreme. Instability of exchange rates has become endemic in many areas. And the foreign debt borne by many countries, now including the United States, has had a constricting effect on the renewal of economic growth.

The interdependent nature of international markets and of the various national economies means that individual policies regarding exchange rates, trade, capital flows, and debt issues will be more effective if set within supra-national programs that encourage and coordinate them. Just as it has been necessary for all countries, developed and undeveloped alike, to introduce various measures to control the workings of their domestic economies for the common good, it is time to extend those measures to the international economy. We cannot continue to practice one kind of economics up to our frontiers and another kind beyond them.

While there is no single model of development and each country must chart its own path, the reality is that most countries other than the BRICs must conform their policies to the fact that globalization is here to stay and opting out is not possible without great cost—both economic and human.

SOCIAL POLICIES FOR A HUMANE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Good Governance. Achieving the benefits and attenuating the transitional costs of globalization requires good governance in individual countries. This is dependent on the rule of law, democracy, and the provision of basic needs for the population. Without good governance, undesirable side-effects can swamp the benefits of globalization and liberalization. Corruption, organized crime, drug trafficking and widespread non-compliance can be the result. Good governance must develop

from within the poor country itself but international organizations, NGOs and countries such as the United States giving aid can provide experience, advice and possibly conditionality on aid, trade and investment.

Social Programs. Creating policies to protect people, particularly the poorest, from increased hardships is a major challenge of globalization. Public revenue and expenditure in most of Africa and parts of Latin America have declined since the 1980s. *Per capita* real expenditure on basic education and health has also fallen. In general, servicing payments on foreign and domestic debt is the primary reason for reduced public expenditures in the social sectors. Increased reliance has been placed on regressive consumption taxes to generate the necessary revenue. Some countries have made major efforts to maintain social expenditures for the poor. The World Bank has been of some help by increasing its lending to basic education and health and by making protection of these sectors a conditionality of structural adjustment loans.

International Governance. While globalization can bring increased productivity to poor countries and improve the condition of their poor, there is no guarantee that it will automatically happen. International flows of finance, investment, and capital goods are notoriously unstable and as countries liberalize they become more susceptible to these instabilities. A more effective international institutional framework for oversight, regulation and compensation is necessary to deal with shocks emanating from the volatility of short-term international financial flows. The only way this will work is if countries begin to deal with international capital flows, making them less fluid by regulating them and beginning to tax them. The goal of free capital flows is to move capital to where it can contribute most to production. In fact, however, capital moves as much for speculative and financial reasons that often have little to do with productivity.

Debt Forgiveness, Aid and Trade. Further debt reduction/forgiveness is necessary to reduce the debt-servicing obligations of the least developed countries, particularly in Africa. Such reductions could free up budgetary resources for use elsewhere. As a requirement of debt forgiveness, creditor countries could insist that the released resources be used for basic education, health and nutrition.

CONCLUSION

An adequate agenda of domestic and international economic policies requires good intentions, clear analysis of the issues, and sustained carry through. All are in short supply in an international economy driven by self-interest, both personal and national. Even more difficult is the problem presented by Professor Chua. The present style of globalization threatens to generate a whirlwind of political backlash. We need to heed the warning given by James Weaver, economist, Church of Christ minister and social activist, in a talk entitled «Globalization with a Human Face»:

I have wondered about which human face represents the globalization system of the future. There are many candidates. One can see the face of John Maynard Keynes at Bretton Woods, NH in 1944 working to create a new international political economic order that would prevent another Great Depression and world war. One can see the face of a woman in Vietnam who has gotten a job in a Nike shoe factory. One can see the face of Jody Williams and the NGOs, who got most nations in the world to sign a treaty to ban the use of land mines. One can see the face of an auto worker protesting in Seattle because he lost his job when his factory relocated to Mexico. One can see the face of an AIDS patient in South Africa. One can see the face of Osama bin Laden (2004).

REFERENCES

- Chua, A. (2002). *World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability*. New York: Doubleday.
- Danner, P. (2002). *The Economic Person*. London: Rowman and Littlefield Publishers.
- Dempsey, B. (1958). *The Functional Economy: The Bases of Economic Organization*. New Jersey: Prentice-Hall-Englewood Cliffs.
- Dutt, A. K. & C. K. Wilber (2010). *Economics and Ethics: An Introduction*. Revised paperback edition, forthcoming 2013. New York-London: Palgrave Press.
- Goulet, D. (1978). *Looking at Guinea-Bissau: A New Nation's Development Strategy* [Occasional Paper 9]. Washington DC: Overseas Development Council.
- Goulet, D. (2002). Inequalities in the Light of Globalization. In L. Sabourin (ed.), *Globalisation and Inequalities* (pp. 3-29). Vatican City: Pontifical Academy of Social Sciences.
- Goulet, D. (2005). Culture, Religion and Development. In M. Mendell (ed.), *Reclaiming Democracy* (pp. 21-32). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Goulet, D. (2006). *Development Ethics at Work: Explorations 1960-2002*. New York: Routledge.
- Harrison, L. (2006). *The Central Liberal Truth: How Politics Can Change a Culture and Save it From Itself*. New York: Oxford University Press.
- Hauerwas, S., D. Burrell & R. Bondi (1977). *Truthfulness and Tragedy: A Further Investigation in Christian Ethics*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Hoksbergen, R. & C. K. Wilber (2009). «Culture and Development». Entry in *Handbook on Economic Development*. Volume II (pp. 407-22). Edited by A. Dutt and J. Ros. London: Edward Elgar.

- Iguíniz, J. (2006). Freedom in Amartya Sen and Gustavo Gutiérrez: Religious and Secular Common Grounds. In J. Boyd White (ed.), *How Should We Talk About Religion? Perspectives, Contexts, Particularities* (pp. 194-210). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Iguíniz, J. (2010). Ethical Dilemmas of Theory or Reality?: Three Approaches to the Inevitability of Sacrifices in Economic Development. In C. K. Wilber and A. K. Dutt (eds.), *New Directions in Development Ethics* (pp. 177-196). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Jameson, K. P., J. H. Weaver & C. K. Wilber (1989). Strategies of Development: A Survey. In T. R. DeGregori (ed.), *Development Economics: Theory, Practice, and Prospects* (pp. 137-177). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Mannheim, K. (1950). *Freedom, Power, and Democratic Planning*. New York: Oxford University Press.
- Márquez, G. G. (1971). *One Hundred Years of Solitude*. Bard: Avon Books.
- Morris, M. (1979). *Measuring the Condition of the World's Poor: The Physical Quality of Life Index*. Oxford: Pergamon Press.
- Nisbet, R. A. (1969). *Social Change and History: Aspects of the Western Theory of Development* (pp. 267-268). New York: Oxford University Press.
- O'Boyle, E. (2007). Requiem for Homo Economicus. *Markets and Morality*, 10(2), 321-338.
- Schumpeter, J. A. (1950). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. 3rd ed. New York: Harper & Brothers.
- Sen, A. (1988). The Concept of Development. In H. Chenery and T. N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*. Volume 1 (pp. 9-26). Amsterdam: North Holland.
- Streeten, P. et al. (1981). *First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Stiglitz, J. (2003). *Globalization and its Discontents*. New York: W.W. Norton.
- Stiglitz, J. (2006). *Making Globalization Work*. New York: W.W. Norton.

- Tawney, R. H. (1926). *Religion and the Rise of Capitalism*. New York: Harcourt, Brace & World.
- Weaver, J. H. (2004). *Globalization with a Human Face*. Paper delivered to the Association for Social Economics. ASSA Convention, San Diego.
- Weber, M. (1958). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York: Charles Scribner.
- Wilber, C. K. (2008-2009). Crisis financiera e interés individual. *Revista Cultura Económica*, XXVI-XXVII(73-74), 17-19.
- Wilber, C. K. (2011). Sustainable Development, Consumerism & Catholic Social Thought. In E. J. O'Boyle (ed.), *Looking Beyond the Individualism & Homo Economicus of Neoclassical Economics* (pp. 129-143). Milwaukee: Marquette University Press.

JUSTICIA Y PENSAMIENTO SOCIAL CATÓLICO

IS SOCIAL INCLUSION SUFFICIENT FOR JUSTICE?

Jay Drydyk

INTRODUCTION

As Amartya Sen has argued, all theories of justice advocate equality of something; it is on equality of what that they disagree (1992, pp. 12-16). Clearly there is something to this. Even libertarians, who rarely call themselves «egalitarians», have a view about which inequalities are unjust —namely unequal liberties. Rawls went farther by specifying a set of basic liberties and by adding that inequalities in primary goods are unjust if they are not advantageous for the worst-off and subject to equal fair opportunity (Rawls, 1971, p. 60; 2001, p. 42). Further examples can be multiplied easily.

However, this is not to say that equality is the only demand of justice. Arguably justice requires improving the condition of the worst-off —the «prioritarian» view first championed by Derek Parfit (2007). Or justice might demand that everyone has enough —the «sufficiency» view advocated first by Harry Frankfurt (1987) and then (more plausibly, in my opinion) by Martha Nussbaum (2000, 2006). There is a tendency in political philosophy currently to treat these as rival theories, and there is an expectation that anyone who advocates one must argue against the others. I have never been comfortable

with this tendency, because it ignores, without reason, a more synthetic approach, which would analyze the proper division of labour between all three.

Here I will try to develop that more synthetic approach by considering exactly what priority each of these three demands might have in relation to the others. My methodological assumption is that any such priority must emerge within public reason. In short: justice is what impartial public reason says it is. But, to qualify this, determining «what public reason has to say» is more complex than this simple phrase suggests. There are many differences between public reason and public opinion, and determining what public reason has to say about a topic is not reducible to tracking a particular deliberation. Describing the state of public reason differs from describing a state of public opinion because the former is concerned not just with opinions about questions of policy or practice, but with reasons supporting those opinions. Nor is the job done when we have identified the main actual reasons held by members of a public. We must also consider reasons that a particular public may not yet have actually considered —this is what Sen has called «open impartiality» (Sen, 2009, pp. 124-152). Public reason must also be impartial to everyone's good, for instance by giving equal consideration to everyone's well-being and agency. Analyzing «what public reason has to say» means assessing which policy options are supported by the strongest arguments, within these constraints.

In light of this, saying «what public reason has to say» about equality, sufficiency and priority for the worst-off is a very challenging task, too challenging, perhaps, for a single chapter or article. So here I will be taking a short-cut, hoping that my very partial and incomplete contribution will nevertheless be at least somewhat illuminating. The particular short-cut I will take will be to ask about various formulations of each «demand of justice» whether they are consistent with giving equal consideration to everyone's good, specifically to the well-being and agency of all.

Social exclusion has particular relevance to these debates about justice, and unfortunately it has not yet been given the attention that it deserves: although the idea of social exclusion has been widely discussed in policy debate for more than ten years, it has been ignored in philosophical discussion of justice. Who knows: philosophical debate may show that the idea of social exclusion is not useful. But that debate has not yet occurred, and it is my purpose in writing this chapter to begin it.

One reason why there has been so little philosophical uptake may be the state of confusion both in policy and in research about what «social exclusion» means. On the other hand, this would seem a great opportunity for those philosophers who are strong on analytical clarification. In this chapter, I will not make an extensive attempt at clarification (which would require a chapter or article all its own). Instead, I will draw on a few definitions of «social exclusion» that have already been proposed, in order to highlight a few features of these definitions that seem especially relevant to social and global justice.

Before taking up those conceptual points, I will begin by proposing an unusually concrete conception of what «priority for the worst off» might mean, drawing on the conceptual framework of disaster relief. Then in section 2, after discussing the meaning of «social exclusion» (as relevant to justice), I consider similarities and differences between the «recovery» phase of disaster relief and efforts (outside the context of disaster) to reduce social exclusion. A key difference is that disaster recovery deals with regions in which social functioning has collapsed altogether, whereas combating social exclusion is concerned with restoring social participation of individuals to levels considered normal or customary for that society. In the third and fourth sections I will consider whether social justice does not require more than this relative restoration and whether, instead, it might require restoration of social participation to produce the highest capability levels sustainable for the entire population: a) given their economic and social resources

at the time and b) as those resources expand over time (I call this an «egalitarian optimum»). In sections 5 and 6, I compare these results with the views of Harry Frankfurt and Martha Nussbaum on justice as sufficiency. I conclude, in section 7, with some consequences that follow from supplementing and reinforcing the ideas of social inclusion and exclusion with the idea of an egalitarian optimum.

PRIORITIZING THE WORST-OFF

Analytical political philosophers have found it useful to pump our intuitions about inequalities by presenting us with descriptions of inequality that are austere abstract, typically as numerical differences between the units of homogeneous good stuff that different people have. So, for instance: suppose that A has 100, B has 50 and C has 0. If we have 50 additional units to distribute, to whom should they go? Most people would find that more should go to C than to B or A, and these intuitions would support the broad prioritarian principle that priority in distribution should be given to the worst-off.

No doubt these intuitions should play some role in public reason, but public reason worldwide has been presented for a considerable time with portrayals of the worst-off that are far more detailed and particular: these are portrayals of disaster victims. The international community has developed a framework for understanding what ought to be done for disaster victims, and by whom, and while this framework continues to evolve, in its main points it seems to enjoy the support both of the international community and (in my estimation) of public reason.

To understand what a disaster response perspective is, we might consider the conceptual scheme that is widely shared in the disaster response community (practitioners, advocates, regulators, and scholars)¹.

¹ The leading practitioner is the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, and the concepts I present here are also presented on their website, of which the home page (in English) can be found at <http://www.ifrc.org/en/>

The prevailing idea of what a disaster is has four elements: i) the functioning of a community or society is seriously disrupted; ii) there are human, material, economic or environmental losses that iii) exceed the capacity of the community or society to cope using its own resources; iv) a disaster is generally said to be a sudden or calamitous event that causes such disruption and losses, but slow-onset disasters are also recognized.

It is sometimes quipped that «there is no such thing as a natural disaster» (UNISDR, 2013), which is to say that the extent of disruption and losses that are involved in a disaster will depend in part on how vulnerable or resilient the community or society are. There is a long list of hazards that can cause disasters, ranging from storms and earthquakes to industrial accidents. A community is more vulnerable if a comparable hazard will result in greater damage and loss; thus poor construction makes one community more vulnerable to earthquakes than others in that a comparable earthquake will result in greater damage. A community is more resilient if it is better able «to anticipate, reduce the impact of, cope with, and recover from the effects of adversity without compromising their long-term prospects» (IFRC, 2012, p. 7). *Capacity* is sometimes used as a synonym for «resilience» in this sense.

Finally, it is common to distinguish three phases of action that can be taken in relation to disasters. *Preparatory* actions would aim to reduce vulnerability and increase resilience. Immediate *relief* actions aim to rescue survivors from immediate dangers and to stabilize their physical and emotional condition, by such means as providing necessities of life and restoring essential services. *Recovery* would involve reconstruction of buildings (or resettlement) and restoration of livelihoods, community institutions and facilities, and in general resumption of social functioning.

This seems to be a context in which justice clearly gives priority to the worst-off, though we need to think carefully about what this means. Generally when a society is hit by a disaster, the disaster is confined to one region, while in other regions normal social functioning continues, as indeed normal social functioning continues in other societies. The intuitive moral response to this is twofold: a) it would be unjust if disaster victims received no relief and recovery assistance from any of the normally functioning societies; b) the primary responsibility falls to the society in which the disaster occurs, but if this is beyond that society's means, a secondary responsibility extends to other societies. The second response is widely shared, to the point of being accepted international law; I think it is also defensible in public reason, but since the details of that defence would lead astray from the question of priority for the worst-off, I will set it aside. Defence of the first response is more clear-cut. A disaster occurs when normal social functioning is seriously disrupted. Because of this, or because of the hazard that caused the disaster, the functioning of individual human beings is also threatened. Relief stabilizes the functioning of individuals, and recovery restores social functioning —on which the individuals also depend, not only for basic livelihoods but also for living at all well. What idea, then, could justify the claim that no well-functioning part of any society should contribute to relief and recovery? To be honest, many such excuses have been invented in human history. Some would appeal to self-interest: «We have nothing to gain from those people». Others might appeal to biases about the purity or superiority of one's own group, or to narrow group loyalty. But none of this stands up to public reason, especially to the requirement that everyone's good deserves equal consideration. The good of disaster victims is forsaken if relief and recovery efforts are not provided to them from some —any— who are not disaster victims. On the other hand it is common in human cultures to have rationales for assisting people in need, including strangers (Sullivan & Kymlicka, 2007). So the weight of argument

tilts predictably in favour of the conclusion that it would be unjust for disaster victims to receive no support from normally functioning communities. This is an instance in which justice demands priority for the worst-off.

Does justice also demand priority for relief over recovery? Disasters are rarely uniform. The devastation in one community may be so severe that the immediate concerns are for keeping people alive, and prospects of rebuilding are in the distant future. For another community affected by the same hazard, recovery may require little more than restoration of electrical power. To make the case more vivid, imagine that the first community is that of an ethnic minority. The common intuition—supported by the public reason principle of equal consideration—is that it would be terribly unjust to deny relief to the first community in order to support recovery for the second. Delaying recovery, if necessary, to provide relief, might not (within limits) deny equal consideration to the less-badly-off community. But notice that this is a weaker priority than the one discussed earlier, the priority of disaster-affected communities over unaffected, normally-functioning communities.

DISASTER AND SOCIAL EXCLUSION

There has been such a proliferation of meanings given to «social exclusion» that researchers continue to regret how disorderly the concept has become (Sen, 2000; Humpage, 2006; Hayes, Gray and Edwards, 2008, pp. 3-6; Vinson, 2009, p. 1). Levitas and others list twelve different definitions, and even this is incomplete insofar as it ignores interpretations that turn on social solidarity or social rights. It might be a useful task (and a kind of task that a philosopher should be well equipped to undertake) to find the family resemblances among these various meanings, but that would be a task requiring a more extended treatment than I can give it here. Therefore I will focus

on one particular conception of social exclusion that suits my purposes in discussing the demands of justice:

Social exclusion is a complex and multi-dimensional process. It involves the lack or denial of resources, rights, goods and services, and the inability to participate in the normal relationships and activities, available to the majority of people in society, whether in economic, social, cultural or political arenas. It affects both the quality of life of individuals and the equity and cohesion of society as a whole (2007, p. 9).

Though the authors conceive of social exclusion as a process, I think it is more accurate to think of it as a relation between: a) persons; b) resources, rights, goods and services; c) normal relationships and activities available to the majority of people in a society; d) quality of life and e) social cohesion. (I have excluded the equity provision so that the relevance of social exclusion to justice is not fixed by definition.) In short: people lack (or are denied) the wherewithal to participate in various kinds of relationships and activities that are key to their well-being.

Sen has introduced two further distinctions that are helpful: a) some kinds of participation in social life have intrinsic value, which is to say that these kinds of participation are among the ingredients of a good life. Sen uses Adam Smith's observation of the importance of «being able to appear in public without shame» (2000, p. 4) as an example: one is not living well if one cannot appear in public without shame. Having good relationships with family and friends has similar standing. Social exclusion from these activities is *constitutive* of deprivation. Other kinds of social participation are valuable both intrinsically and instrumentally, for instance being educated, and still others have only instrumental value, for instance having a fair trial, or having access to credit (p. 13). Social exclusion from activities that are instrumental to living well contributes *instrumentally* to deprivation. b) People may be *actively* excluded by such measures as discriminatory law, or they may be *passively* excluded because they lack the wherewithal to participate (pp. 14-16).

Between social exclusion and disaster there are interesting overlaps as well as divergences. Relief efforts restore and support basic human functioning by meeting basic needs. Threats to basic functioning may also contribute to social exclusion. Homelessness not only threatens basic functioning but also contributes to social exclusion —both constitutively and instrumentally. On the other hand, disasters disrupt social functioning of all kinds, so that the «the normal relationships and activities, available to the majority of people in society» are simply not functioning where disaster has struck. What distinguishes social exclusion from disaster, then, is that in the case of social exclusion the normal relationships and activities are still functioning throughout a region; it is only a subset of the population who cannot participate in them. In a disaster there is a region in which these relationships and activities have more or less ceased to function at all.

In view of this, we might think of social exclusion as a non-territorial analogue to disaster. Earlier I argued that the good of disaster victims is forsaken if relief and recovery efforts are not provided to them from non-disaster-victims. Since it is common in human cultures to have rationales for assisting people in need, including strangers, public reason should lean towards the conclusion that it would be unjust for disaster victims to receive no support from normally functioning communities. If the analogy between disaster and social exclusion holds, it would be similarly unjust for the socially-excluded to receive no support from normally functioning communities. Thus the socially-excluded should likewise be accorded the priority of the worst-off. Since some of the socially-excluded, such as the homeless, may be as badly off if not worse off than some disaster victims, no priority relation is likely to hold between the set of all disaster victims and the set of all people who are socially-excluded. Just as some disaster victims require more urgent response than others, so may some of the socially-excluded, and so there may be weak priority relations within each group.

On the strength of this analogy, we may conclude that condoning or neglecting social exclusion is *unjust in the same ways* that it is unjust to neglect disaster victims: both fail to heed the demand of justice to give priority to the worst-off, and they do so in a way that violates the requirement of public reason to give equal consideration to the good of all.

SUFFICIENCY

The idea that justice demands that everyone should have enough is, according to psychological research as well as common knowledge, well entrenched in human moral psychology (Deutsch, 1975; Tyler, 2001; Kazemi & Tornblom, 2008). It was brought into greater philosophical prominence as an alternative to egalitarianism by Harry Frankfurt in 1987. Though I will try to show that sufficiency and equality are both valued within public reason, Frankfurt's arguments were all anti-egalitarian. One was this: it is not morally disturbing that millionaires are less rich than billionaires, but it is morally disturbing that some people do not have enough; therefore, what matters morally is not that some have less than others but that some have too little (1987, pp. 32-33).

More recently, Martha Nussbaum also raised questions about what is sufficient for justice, though her discussion diverged from Frankfurt's in numerous ways: 1) whereas Frankfurt discussed equality and sufficiency of income and wealth, Nussbaum was concerned with central human capabilities —i.e. capabilities to function in ways that everyone has reason to value; 2) she argued that public reason could settle on ten such capabilities² and, then, recognizing each person's

² They are capabilities to sustain, achieve, or exercise: life; bodily health; senses, imagination, and thought; emotions; practical reasons; affiliation; concern for other species; play; and control over one's political and material environment (Nussbaum, 2006, pp. 76-78).

human dignity, public reason would demand that each person's capabilities be brought at least to thresholds required for living a life befitting that dignity; 3) she did not claim that equality was irrelevant to justice, but merely that full equality of capabilities is such a distant project, and its feasibility is so unclear, that it would be far less difficult for public reason to reach agreement on ensuring everyone sufficient capabilities.

Social-exclusion thinking raises a possible alternative to both Frankfurt and Nussbaum. If social exclusion is unjust (as we seemed to find, above), then is social inclusion sufficient for justice? To answer that question, let us think first of a more fundamental question, the «inequality of what» question. For Frankfurt the question is about inequality of money, which he finds is not morally significant. For Nussbaum the question is about inequality of central capabilities. For someone concerned with social exclusion, though, the question might be about participating in relations and activities related to well-being and commonly available in a society. In that case the inequalities that matter for justice would arguably be unequal ability to participate in these relations and activities. So: people are treated unjustly if they are socially excluded, and they are treated justly if they are not excluded. Social inclusion would be sufficient for social justice, a new threshold for just treatment.

However, the idea that inclusion is sufficient for justice could be difficult to sustain, due to the prevalence of what Sen has called «unfavourable inclusion» —i.e. inclusion on unfavourable terms (2000, p. 28). Bonded labourers are not disadvantaged because of being excluded from work, they are disadvantaged by terms of labour that they cannot escape (p. 30). When women manage to enter into the workforce, gender inequalities may remain, such as being shunted into «female» occupations that are paid less, into jobs that are unskilled rather than skilled, supervised rather than supervisory. Even more broadly, as Pradhan has noted, «one of the early themes in the early

gender and development literature was not so much that women had been excluded from development, but that they had been incorporated into it in adverse terms» (2006, p. 10).

It could be replied that the question here is: «Exclusion from what?» Sen has remarked that disadvantageous inclusion could be regarded as exclusion from advantageous participation, though he expressed some skepticism about whether this way of speaking actually advances our understanding of what is happening when people are included in exploitative or oppressive relations. For my part, I am skeptical about his skepticism. Being shunted into lower-paying, unsupervisory, unskilled jobs is equivalent to being excluded from higher-paying, supervisory or skilled jobs. Having access only to poor-quality public education providing little of the knowledge that is needed to succeed in later life is equivalent to being excluded from useful education. Having access only to poor medical care that is as likely to cause or complicate diseases as to cure them is equivalent to being excluded from genuine health care. Such a view of these cases, as actually being cases of exclusion, is reinforced by the conception of social exclusion from which we began: Levitas and others propose that the exclusion that should concern us «affects the quality of life of individuals», and I think we could very well complete this sentence by saying that it affects their quality of life *for the worse*.

One consequence of this move is that we must sacrifice the majoritarian sense of «exclusion» as being excluded from relations activities that are available to the majority of the society. It could be, for example, that good education is unavailable to the majority, and in that case, we would want to say that the majority are excluded, which we could not say, strictly speaking, if we were following the definition of Levitas and others.

These considerations, then, provide no decisive reasons why social inclusion should not be sufficient for justice. However, there are two other considerations that may be more decisive.

To evade the problem of unfavourable inclusion, «exclusion» would need to be defined as exclusion from relations and activities with favourable outcomes. But there is no implicit criterion for *how favourable* they need to be. Do rich people suffer exclusion if they cannot make their lives any better than they already are? Are poor people not excluded if their inclusion enables them to become slightly less poor but not to escape poverty? It may not be possible to fix a criterion for exclusion except on the basis of some criterion for well-being. Thresholds for central capabilities, as called for by Nussbaum, could play this role. That is, if public reason in a given society can settle on levels of basic capabilities required for a life of dignity, then the significant exclusion would be that which keeps people from relations and activities that would achieve those capability levels. If rich people cannot have relations and activities to give themselves higher capability levels, that would not qualify as the kind of exclusion that concerns us. If poor people have access to relations and activities that raise their capabilities somewhat, but not to the threshold levels, then they are still being excluded. The meaning of «social inclusion» remains underdetermined unless some such criterion can be supplied, and it must be supplied externally, since there is nothing within the concept of social exclusion to provide it. Hence the idea of social inclusion, on its own, is not sufficient as an idea of justice.

The second problem is simpler. If social inclusion within a society is sufficient for justice, then what is global justice? Is a just world simply a world composed of just societies? Whether local participation can actually enable people to improve their lives, much less meet minimal thresholds for well-being, can depend on economic relations between that society and others, and indeed with international institutions and world markets. Of course, it can be argued that duties of justice are owed only by states to their own citizens. However, this would condone the vast differences in life expectancy, health and education that now exist, and so it is questionable whether all this can meet

the test of equal consideration for everyone's good, within *global* public reason. Since social exclusion is a limited social concept, it is difficult to see how it can be sufficient for justice, globally considered.

EGALITARIAN OPTIMA

Thus we face the question: what is sufficient for justice, *if not* social inclusion? Or, if some particular threshold standard of living is sufficient for justice, how can public reason identify it? Must that deliberation be *ad hoc*, different in each society? In that case, what is global justice? Or, if the answer is to come from global public reason, how can differences between societies and their circumstances be taken into account?

In answering these questions, I find it useful to include one idea in particular from the concepts of social exclusion and inclusion, and that is the relational idea that what matters in the first instance is exclusion from something that is available throughout a society. In other words, «If everyone else can have this, why can't I?» This thought invokes strong intuitions of injustice. Of course, whether the thought is justified depends on what «this» is. For instance, if «this» is liberty and I have been convicted of a felony, the question has a ready answer, and intuitively there is no injustice. On the other hand, if «this» is being free to live decently well, then (even in the case of the felon) the question once again has some bite. Moreover, this intuition would be reinforced within public reason, following the rule that equal consideration must be given to the good of all (in the case at hand, incarceration arguably attends to the good of a felon's past and potential victims, while opportunities for atonement and rehabilitation arguably attend to the good of the felon). What can we infer about justice? Justice demands social inclusion in the same way that it demands assistance for disaster relief and recovery. That makes social inclusion necessary but not sufficient to answer the demands of justice. The further demand that I am considering now is that everyone should be equally free to live

decently well, where «decently well» is understood, in the first instance, relatively to life in that society.

But the linchpin in this set of thoughts is still missing. If «living decently well» is to be understood relative to a society, then what exactly is the relation? What I propose is this: «living decently well» should be understood as the highest level of living well that can be produced in a society for all present and future generations. Let us call this level the «egalitarian optimum» living standard for a given society at a given time.

Public reason offers some *prima facie* support for the idea that bringing everyone in a society to this level should be a goal of justice. Generally speaking, allowing anyone to be unfree to live at this level is implausible, because, *ex hypothesi*, this is a level which the society can produce and sustain for everyone, and so leaving anyone unfree to reach it is, *prima facie*, failing to give equal consideration to their good. Nor is it plausible to set a threshold any higher, since this is the highest level that can be produced and sustained for all members of the present and future generations. If no higher level can actually be produced for the present generation, then demanding a higher level is simply not feasible. If higher levels can be produced, but they are not sustainable for future generations, then raising them now would neglect the good of future generations (whoever they may be).

For these reasons, the egalitarian optimum living standard is a plausible goal for justice. With sustainable development, this threshold level will rise, hence the egalitarian optimum is a moving target in each society.

Due to the present unevenness of development globally, there are vast differences among the egalitarian optima of different societies. It is not plausible to condone these differences if we give equal consideration to everyone's good, as global public reason would demand. Hence global justice demands that these differences diminish over time. How quickly they ought to diminish, and by what means, are basic questions of global justice and development policy alike.

OTHER THRESHOLDS

Three conclusions have emerged so far. The first is that social inclusion is necessary but not sufficient for social justice. The second is: what could be sufficient is to achieve an egalitarian optimum in each society, that is, the highest living standard that can be produced and sustained for all members of the present and future generations (in what follows I will interpret living standards as levels of well-being freedom or capabilities.) In a society that enjoys sustainable development, this egalitarian optimum will be a moving target, a continually rising goal of social justice. Thirdly, it is a goal of global justice to reduce gaps among the optima of different societies —not, of course, by levelling down, but through upward harmonization.

The egalitarian optimum answers the question, «What is it to have enough?» in a novel way: «having enough» would mean being free to live at a level that can be produced and sustained for everyone in present and future generations. Justice does not oppose anyone having more than this, but it does oppose anyone having less. It remains now to compare this view with those of Harry Frankfurt and Martha Nussbaum.

Frankfurt made it quite clear, to begin with, that the standard of sufficiency should not be reduced to just «enough to get along or to make life marginally tolerable» (1987, p. 38). According to one of Frankfurt's formulations, we have enough when we are content with what we have and anything that is unsatisfying or distressful about our lives has nothing to do with the fact that we do not have more (p. 37). But from the capability viewpoint, one problem with such a standard is the subjective basis on which it may rest. In cases of adaptive preferences, where people have become inured to grinding poverty and where hoping or striving for more than subsistence has been abandoned as unrealistic, subsistence would count as «enough»

by these standards. To be charitable, Frankfurt would in these cases shift to the standard of whether contentment or dissatisfaction is reasonable (p. 37). This places tremendous weight on the notion of what is reasonable, which can be conceived in many ways. Facing this, I will offer only the following: in my conception, equal consideration for the good of all is a requirement of being reasonable, and I have shown above in section 4 how this supports a particular conception of «enough» based on capability concepts rather than on subjective satisfaction or dissatisfaction.

Nussbaum calls for drawing these lines in such a way that capability levels are protected. I agree with this as well: since capabilities are advantage-makers, they best demarcate the disadvantages against which entitlements are meant to protect us. But the difficulty is that there are no such demarcations that are inscribed directly into the scale of capability expansion. We cannot simply «read off» entitlements from capability levels. As an account of advantage and disadvantage, the capability approach is purely comparative; there are no discrete steps that are inherently worthy of protection by social entitlements. As an example, consider literacy. The capability to read always confers an advantage, and the lack of this capability is a disadvantage. It is now a great enough advantage, and there are sufficient resources to provide it, that we regard it as a universal entitlement. But it was not always so. Quite apart from its intrinsic value, literacy had far less instrumental value several centuries ago. In the era of Charlemagne, for instance, it was possible to live exceedingly well and indeed to rule over vast realms without being able to read or write, and Charlemagne himself was the living proof. Nor was his a life less than «truly human» or incompatible with human dignity. In other words justifiable entitlements are historically contextual and contingent, *even if* they are justified in terms of capabilities.

The conclusion I draw is: there are no natural capability thresholds that demand transhistorically to be supported by universal entitlements and that would be recognized as such in political deliberation that respects equal human dignity.

I would suggest instead that the threshold of «truly human life»—which Nussbaum appropriates from Marx—is rather more like a base camp from which we begin an ascent in the direction of greater justice. I will argue that there are no permanent encampments between this base level and the summit. To establish entitlements along the way is rather more like digging with crampons into the side of the mountain; these points are above the base, they are moving in the right direction, but from these points the summit may still remain out of sight. Safety lines are important, since they keep us from a precipitous fall. But, in this image, justice is not just about preventing falls, it is about getting to the top. Acting justly, I will suggest, involves two things. *Security* is one of them: we must secure the capabilities that a population has achieved, and we must secure each individual's capabilities. But the other dimension is too often neglected in philosophical discussion of justice. Here I have in mind *empowerment*.

Nevertheless, even after our species has securely crossed this threshold, groups and individuals can in a sense be pushed back. Marx noted this happening to workers when, instead of striving for a life with expanded choice, the creativity and choice that characterize human activity are confined, for the worker, to self-preservation: «he makes his life activity, his *essential being*, a mere means to his *existence*» (1975, p. 276). So this threshold of the «truly human» is one from which we look back into a condition of alienation, in which human creativity, consciousness, intelligence and choice are confined to the struggle for self-preservation. This I take it, is fundamentally the threshold to which Nussbaum refers. We can also express this (though Nussbaum does not, explicitly) in terms of capabilities as advantage-makers. Over the threshold, there are goods and advantages over which people

have some choice, and once such choice becomes feasible, some ways of being and doing come to be valued for their own sakes. Hence there are goods and advantages that do not just contribute to capabilities for survival: they may contribute instead to imagination or thought, to affiliation, to emotional life, or to play. Pushed back below the threshold, even if people have experienced the life of choice that exists beyond, they can no longer feasibly strive for it; they can strive for nothing more, it seems, than to live another day, towards which every aspect of life becomes a mere means. Beneath the threshold, we are reduced to striving for goods and advantages that are determined entirely by capabilities of self-preservation. Only beyond it do we find greater scope to strive for goods and advantages that are valuable not just as necessities, but as choices, rendered valuable by their impact on valuable capabilities other than those of survival.

In these terms, to appreciate human dignity is to recognize on which side of this fundamental divide human beings belong.

Yet what is striking about this threshold is how low it is. At this level, one is able to strive for nothing more than self-preservation. Of course, some conditions are worse: for instance, when capabilities to satisfy «the dominion of immediate physical need» are sporadic or chronically inadequate. So raising capabilities up to this threshold is vital. Still, it is a far lower threshold than the standard set by entitlements such as the human right to an adequate standard of living. Standards for realizing these rights are typically set not in terms of exigency but rather in terms of «adequacy». Article 25 of the Universal Declaration of Human Rights is illustrative: «1) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control» (UN General Assembly, 1948). What these entitlements require —as must the capability approach,

if it is to deserve moral credibility— is not merely to bring people *up to* the threshold that separates exigency and «truly human functioning», but to carry them *well over* that threshold. Since the level of «truly human functioning» is so far below standards of adequacy, we are left wondering how adequacy is to be determined.

EVERY HOUSE A MANSION?

Perhaps, then, «equal human dignity» sets a higher standard, which calls for bringing people not only to and over the threshold of «truly human functioning», but up to a threshold of adequacy, of the kind envisioned in declarations such as Article 25. But these higher thresholds are also rather modest. Metaphorically, these social safety nets are meant to keep people (and their capabilities) from falling too far down, but they are not meant to raise everyone to the top. Thus Article 26, on the right to education, sets a standard well short of equality, for while elementary education is to be universal and compulsory, higher levels, while they are to be «generally available», may be allocated by merit-based competition. Equality, in contrast, would consist in making available to everyone the highest level of learning from which they could benefit.

Many of the entitlements that Nussbaum advocates could be construed as guardians of «adequacy», as social safety nets meant to catch people from falling below adequacy, but not meant to raise them above it. This mid-range capability protection is well above the threshold of «truly human life», and so we are led to wonder whether and how the boundaries of this middle range are to be set by the criterion of «equal human dignity».

Some entitlements that are justified by equal human dignity are not bounded in this way. For some capabilities, Nussbaum argues, an adequate level can be nothing short of equality. These are cases in which unequal entitlements would be an affront to equal dignity:

«[...] all the political, religious, and civil liberties can be *adequately* secured only if they are *equally* secured» (2006, p. 292). She gives a parallel argument for some social entitlements but not all. In order to ensure equal dignity, adequacy requires equality in «basic essential health care», in primary and secondary education, but not in higher education or «nonessential health care».

However, these qualifications are questionable both in terms of overlapping consensus and in terms of the underlying capabilities as advantage-makers. An overlapping consensus dedicated to ensuring equal dignity to our very different lives would regard with suspicion a concept like «essential health care», which can be invoked to focus narrowly on keeping people alive, rather than also promoting healthy lives; the result will be that some people's health is neglected, especially if «essential health care» neglects the broader aspects of health as «a complete state of physical, mental and social well-being, and not merely the absence of disease or infirmity» (WHO, 1946). Neglect is not compatible either with equal dignity, or with equal consideration for the good of all. There are also cases of failure to provide higher education that are paradigmatic affronts to dignity, for instance when linguistic, cultural, racial or other minorities are excluded. What can count as an affront to dignity by reason of group membership can also count as an affront to dignity apart from group membership. If a family can afford to send all of its children to schools up to their highest level of ability, and yet they send only one, we would infer that they did not consider the others worthy. The same implication of unequal worth and consideration can be drawn if a society can afford to send all of its children to schools up to their highest level of ability, and yet some are left behind. Similar results come from the capability approach as an account of human advantage and disadvantage. If a capability to remain healthy, conceived broadly rather than narrowly, is one that everyone has reason to value, then to say it is adequate for some to have less is to discount them as sources of value;

it is as though to say, «Health as a complete state is valuable, except for *your* health». Or: «Education is important, but not *your* education».

What this shows is that the upper boundary to mid-range social entitlements is difficult to establish, either based on an account of equal human dignity or based on an account of capabilities as sources of human advantage. In other words, neither account easily warrants a conception of adequacy short of equality, either for social capabilities and entitlements, or for the civil, religious, and political.

This raises a new risk: if there is no adequacy short of equality, then is there no justice short of opulence? Is adequate housing not achieved until all houses are mansions? Nussbaum attempts to steer clear of this *reductio* by noting that the housing capability is typical of a subset of «capabilities, closely connected with the idea of property or instrumental goods, where what seems appropriate is *enough*». She adds: «It is not at all clear that an *equal* house is required by the very idea of human dignity or even of equal human dignity; for indeed a mansion may not be better than a modest house» (2006, p. 293). This seems right, but it leaves open two further questions: first whether equal human dignity requires equal *capabilities* to be housed, and second whether these latter can be distinguished from capabilities to have equal houses.

It seems to me that we can top up equality in capability and even in functioning vis-à-vis housing with modest houses, well short of equal opulence. I find it useful in this connection to invoke Sen's distinction between well-being freedom and agency freedom. Differences in agency freedom are captured not in terms of the well-being that one can achieve, but in terms of valuable goals that one can accomplish, whether these pertain to well-being at all, much less one's own well-being. Some people would regard their agency freedom to expand when they become old enough to be suicide bombers —which, I take it, expands no one's well-being. Agency freedom could also continue to expand once well-being freedom had reached a level beyond which no further

increases would do any discernible good. Greater goals can be achieved even when this does not entail living a better life. One can have good and generous relationships with one's friends, family and peers without having the wealth to be a grand philanthropist; while greater wealth certainly expands agency freedom —through philanthropic or other activities— this may just be a different way of living well, not a better one, so far as one's own well-being is concerned.

What is it about housing, then, that people have reason to value, and in particular for what reasons is it advantageous to have some dwellings rather than others? Efficient shelter is one factor, providing space for home life is another, and let us also include aesthetic attractiveness as a third reason. So some dwellings are the poorer insofar as they provide poor shelter, others because they are too small for one's home life, and others because they are ugly. Gaining more space per person, starting from very little, will contribute positively to well-being, but this benefit must diminish at some point, where having more space no longer facilitates better home life. What, then, would make a still larger house advantageous? The likely answer is: it would be advantageous if having a big house were your goal. In other words, this advantage is one of agency freedom, not one of well-being freedom. Similarly, why is it advantageous to have a beautiful house filled with works of art? It cannot be attributed entirely to enhanced capability for aesthetic experience of sense and imagination, since this capability can be as easily enhanced by having access to a public art gallery. Having an art-filled home is advantageous to people only if this is their valued goal, and so the advantage arises not from well-being freedom so much as from agency freedom.

Mercifully, then, capability justice does not require expanding the freedom to own mansions. However, it does require expanding some other types of agency freedom. Insofar as people make their own well-being their goal, agency freedom and well-being freedom coincide, and this subset of agency freedom merits expansion. Some expansions

of agency are empowering, making people better able to shape their own lives. I will have more to say about this in the next section, but for now I would simply mark these as expansions of agency freedom that are warranted by justice. Provisionally, then, we may subdivide agency freedom into a) that which coincides with well-being freedom; b) that which is empowering; and c) the rest, which I will call «surplus agency freedom». There is also a gray area —illustrated by having art at home, rather than in a gallery— which to some degree may count towards well-being freedom but more realistically derives its value by achieving a valued goal —in this case being an art collector. This too I would include in the «surplus» category. The upshot is that to expand and equalize surplus agency freedom is not mandated by capability justice, either in terms of dignity or as an account of human advantage and disadvantage. Capability justice calls for expansive equalization of well-being freedom, along with agency freedom that is coincidental or empowering, but not the surplus above and beyond this. Possibly capability justice could introduce a type of difference principle here, calling for expansion of surplus agency freedom to contribute instrumentally to the well-being freedom of others (as a sales tax on art might do, in our example). In that case the slogan would not be «every house a mansion» but rather more like «every concert a benefit concert». But that is another topic.

IS SUFFICIENCY SUFFICIENT FOR JUSTICE?

So far I have allowed an ambiguity concerning the word «sufficient» to go unclarified, and that clarification is due now. Generally «sufficient» has been used to mean having enough. For Frankfurt, that meant having enough (money) that one would have no reasonable dissatisfaction with what one has. For Nussbaum, it meant having enough (capabilities) for a life of human dignity. For me, it means having the highest capability level that one's society can feasibly provide to all its members. But in the

title of the chapter and the subtitle of this section, «sufficient» is used in a different way, having to do with sufficient conditions for justice.

Here I must confess that I find the question «Is sufficiency sufficient for justice?» rather misleading. Asking for necessary and sufficient conditions for justice is typical of ideal theories of justice or, as Sen has called them, «transcendental» theories. Indeed, this is how transcendental theories might be defined, as claims about the necessary and sufficient conditions required for a society to be perfectly just —than which none could be more just. Sen has argued that these transcendental approaches are neither necessary nor sufficient nor even very useful for knowing what justice requires us to do (2009, pp. 96-105). Instead, he has argued, it is more useful to identify which kinds of social change render a society more just or less just than it was. This is a comparative approach. I have argued that one further reason for adopting a comparative approach is that it is more helpful if we want to understand what is involved in *acting justly* —either for individuals, organizations or social movements³.

From both perspectives —transcendental as well as comparative— it is clear that sufficiency (providing enough for all) is not a sufficient condition for achieving justice, either perfect justice or comparatively greater justice.

From a transcendental perspective, one must acknowledge the strong support that public reason provides for human rights, and so it would be implausible to propose an ideal of justice in which human rights were not realized. So the realization of human rights has to be recognized as a necessary condition for social justice. Having enough (either of money or capabilities) does not ensure or entail the realization of human rights. To this one might object: Nussbaum has argued that having equal civil and political rights is necessary for having enough

³ Drydyk, J. 2012. A Capability Approach to Justice as a Virtue. *Ethical Theory and Moral Practice*, 15, 23-38.

of capability number 10 on her list, i.e. having enough of the capability for control over one's social, economic and political environment. On the other hand, Sen has argued that human rights have procedural aspects that cannot be derived from capability concepts (Sen, 2005). If that is right, then sufficiency of capabilities does not entail that all necessary conditions for justice will be met, assuming that justice requires the realization of human rights. And so sufficiency is not sufficient for justice.

From a comparative perspective there are many dimensions in which a society can become more just or less so.

As is well known, for the capability approach the inequalities that matter most for justice are inequalities of *valuable capabilities*. What is not so well known is that it is not just *closing inequalities* that matters: *raising capabilities* also matters. That is, raising *everyone's* capabilities must be granted at least some importance. An actor or strategy that performs better at reducing inequality must be regarded as acting more justly than one that does not, but an actor or strategy that does this while raising the capabilities of all should be regarded as acting more justly still. No matter how we answer the challenge of what to do about inequalities of capability, we must admit that there is also something else we must do about capabilities, and that is to expand them wherever possible (Sen, 1992, pp. 25-26, 92). Indeed, Sen has argued that not only must we pursue both goals, but we must pursue them *simultaneously* when facing problems of social and economic policy (1992, p. 120). Sometimes these goals will conflict, and there is no clear rule for resolving this conflict or the difficult choices which may result (1999, pp. 285-286).

Both goals seem to be required when capability concepts are brought within public reason and under its requirement to give equal consideration to everyone's good. The most valuable capabilities are those that everyone normally has reason to value, and, if that is so, then these capabilities are valuable to the well-off and the badly off alike.

Having a reasonably long and healthy life is something that people have reason to value whether they are poor and sick or wealthy and healthy. Hence they all have reason to value the expansion of their health-related capabilities. So, if a new treatment comes along to help avoid some illness, pain or injury, the well-off and healthy too will have reason to value it. Though expansion of health-related capabilities for the poor should be a social priority, we cannot deny the value that expanding these capabilities has for others. Normally, avoiding illness is something that everyone has reason to value, so discounting its value to one person amounts to discounting that person: «health is valuable, just not *your* health». And this would clearly deny equal consideration to that person. Discounting persons in this way is also to discount their worth and dignity, and so it would have to be rejected in public reason.

Nor are these two the only value dimensions of acting justly, which also calls upon us to pursue these goals in ways that are a) *empowering* for the people whose inequalities are being addressed and b) consonant with *legitimate procedures* for legitimate political and social action. In other words, those who reduce inequality in ways that are not empowering and legitimate are acting less justly than those who achieve the same results by means that are empowering and legitimate.

Since there are many such dimensions in which a society can be made more just or less, dimensions also in which one can act more justly or less so, achieving sufficiency alone is not a sufficient condition for achieving greater justice. What role then, can the ideas of sufficiency and social inclusion play?

As I argued in section 3, promoting social inclusion and reducing social exclusion cannot be valuable social goals unless the questions of «Inclusion in what?» and «Exclusion from what?» can be answered in a satisfactory way, and in particular «inclusion» and «exclusion» need to be understood as inclusion in and exclusion from something valuable. To pin this down, I proposed in section 4 to make the idea of an egalitarian optimum central. This I interpreted as the highest level

of capability for well-being that can feasibly be produced by a society for all of its members and for future generations. In what sense might this be «enough» (or a component of it)? Anyone arbitrarily held at lower capability levels could legitimately complain: if everyone's agency and well-being deserve equal consideration, why are mine lower than levels achievable in this society for everyone else? It is for that kind of reason that we can say that being below the egalitarian optimum is «not enough».

Thus we can use the egalitarian optimum to pin down the ideas of «social inclusion» and «social exclusion», particularly in addressing the question of «Inclusion in what?» In that case «social inclusion» means being able to engage in the kinds of relationships and activities that would sustain someone's capabilities at this level (at least), and «social exclusion» would refer to whatever causes people to be unable to do so. What «social exclusion» adds to the idea of sufficiency is a great deal of analysis and diagnosis of the causal factors that prevent people from engaging in activities and relationships by which they could achieve a high enough level of living, relative to that society. Of course, that level may still not be high enough in a global perspective, and, if not, then global public reason calls for upward harmonization to reduce the gaps between the lower optima achievable in some societies with the higher optima achievable in others.

What these ideas give us, then, is a moving target, by which we can judge what remains to be done in achieving greater justice. Any society that actually succeeds at bringing all its members' capabilities to the local optimum could conclude that, at least in this one dimension of acting justly, nothing remained to be done. Of course, what they achieved socially might still remain to be achieved globally.

I conclude that the ideas of social inclusion and exclusion, supplemented and reinforced in this way, can helpfully bring together pairs of ideas that might otherwise be in tension.

The first pair includes, as I have just explained, the ideas of social justice and global justice. It is not necessary to choose between being a nationalist and a cosmopolitan regarding global justice. Rather, the nationalist is enjoined by public reason to make continued efforts at reducing social exclusion with the goal of rendering all members of the society free to reach the highest level of living that can feasibly be produced throughout that society. But the cosmopolitan is also enjoined to adopt this goal, if only as a first step. Then global public reason enjoins both to reduce gaps between the feasible optima in different societies —with the proviso, of course, that all such optima must be sustainable for future generations.

The second pair includes the idea of sufficiency for all and the idea of giving priority to the worst-off. Here it is helpful to compare reducing social exclusion with responding to disasters. Disaster response has three phases, and two of them are directly relevant. Disaster relief aims to keep body and soul together, stabilizing people physically and emotionally so that they can once again participate in social functioning. Disaster recovery involves restoring that functioning in a region where it has been stilled by disaster. Reducing social exclusion is similar in having relief and recovery phases, but it differs by focusing on a sub-population within a society, rather than on entire communities and regions with widespread suppression of social functioning. Still, in both cases, giving priority to the worst-off is not antithetical to providing enough for all; they are simply different phases in a single process.

Perhaps surprisingly, the ideas of social exclusion and inclusion, despite the ambiguous and unclear ways in which they have been used in policy literature, provide a rich vein of thought for understanding social and global justice —if we can mine it with suitable devices of clarification.

REFERENCES

- Deutsch, M. (1975). Equity, Equality, and Need: What Determines which Value Will Be Used as the Basis for Distributive Justice? *Journal of Social Issues*, 31, 137-49.
- Frankfurt, H. (1987). Equality as a Moral Ideal. *Ethics*, 98, 21-43.
- Hayes, A., M. Gray & B. Edwards (2008). *Social Inclusion: Origins, Concepts, and Key Themes*. Canberra: Commonwealth of Australia.
- Humpage, L. (2006). An «Inclusive» Society: A «Leap Forward» for Māori in New Zealand? *Critical Social Policy*, 26(1), 220-242.
- IFRC-International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2012). *The Road to Resilience*. Geneva: IFRC.
- Kazemi A. & K. Törnblom (2008). Social Psychology of Justice: Origins, Central Issues, Recent Developments, and Future Directions. *Nordic Psychology*, 60, 209-34.
- Levitas, R., C. Pantazis, E. Fahmy, D. Gordon, E. Lloyd & D. Patsios (2007). *The Multi-Dimensional Analysis of Social Exclusion*. Bristol: University of Bristol.
- Marx, K. (1975). Economic and Philosophical Manuscripts of 1844. In D. J. Struik (ed.), *Karl Marx and Frederick Engels, Collected Works*. Volume 3 (pp. 229-346). New York: International Publishers.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development; the Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. (2006). *Frontiers of Justice; Disability, Nationality, Species Membership*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Parfit, D. (1977). Equality and Priority. *Ratio*, X(3), 202-221.
- Pradhan, R. (2006). *Understanding Social Exclusion and Social Inclusion in the Nepalese Context: Some Preliminary Remarks*. Paper presented at the workshop Understanding Social Inclusion and Exclusion: Theories, Methodologies and Data, Kathmandu, June 3. <http://magarstudiescenter.org.np/wp-content/uploads/2010/03/Pradhan-Understanding-Social-Inclusion-and-Exclusion.pdf>

- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls, J. (2001). *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- Sen, A. (2000). *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny* [Social Development Papers 1]. Manila: Asian Development Bank.
- Sen, A. (2005). Human Rights and Capabilities. *Journal of Human Development and Capabilities*, 6(2), 151-66.
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sullivan, W. M. & W. Kymlicka (eds.) (2007). *The Globalization of Ethics; Religious and Secular Perspectives*. Cambridge-New York: Cambridge University Press.
- Tyler, T. (2001). Social Justice. In R. Brown and S.L. Gaertner (ed.), *Blackwell Handbook of Social Psychology: Intergroup Processes* (pp. 344-363). Malden-Oxford: Blackwell.
- United Nations (1948). *Universal Declaration of Human Rights. General Assembly, Resolution 217 A (III), 10 December*. <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>
- UNDP-United Nations Development Programme (1994). *Human Development Report 1994; New Dimensions of Human Security*. Oxford University Press: New York.
- UNISDR-United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2013). *What is Disaster Risk Reduction?* <http://www.unisdr.org/who-we-are/what-is-drr>
- Vinson, T. (2009). *Social Inclusion. The Origins, Meaning, Definition, and Economic Implications of the Concept of Social Inclusion/Exclusion*. Canberra: Commonwealth of Australia.

WHO-World Health Organization (1946). *Preamble to the Constitution of the World Health Organization as Adopted by the International Health Conference, New York, 19-22 June 1946; signed on 22 July 1946 by the representatives of 61 States (Official Records of the World Health Organization, no. 2, p. 100) and entered into force on 7 April 1948.* New York: World Health Organization.

WELL-BEING AND LIVING LIFE TO THE FULL: REDUCING INJUSTICE WITH THE CAPABILITY APPROACH AND MORAL THEOLOGY

*Séverine Deneulin and Augusto Zampini Davies*¹

INTRODUCTION

The subject of the social sciences is the study of social, economic and political realities, of whatever humans are making, producing and shaping through their own actions. The subject of theology is the study of the ultimate reality, which many believe to be what or who underpins the human-made world, and on which humans choose, or not, to build their own human actions. This paper explores how the social sciences and theology can mutually enrich each other in their respective analysis of human realities. More concretely, it explores how the specific reality of urban marginalization in Buenos Aires can benefit from a cross-fertilization between the social science framework of the capability approach and the moral theology contained in Catholic social thought.

¹ An earlier version of the paper was presented at an international symposium on Well-being and Social Justice: *Theology and the Capability Approach*, held at the University of Roehampton, London, on 22-24/8/2013. We thank participants for comments on an earlier draft, and Javier Iguíñiz for pioneering the interaction between Sen's capability approach and Catholic moral theology.

Villas miseria, or «towns of misery», is the name given by Argentines to the informal areas situated on vacant urban land, otherwise known as «slums». This land is mainly occupied by families who migrated from the rural areas to the city, or by migrants from neighbouring countries. The *villas* appeared in Buenos Aires in the 1930s when large-scale migration from rural to urban areas started with the government's industrialisation policies. They grew further with the import-substitution policies pursued by many Latin American governments in the 1960s and 70s, and continued their expansion with the economic crisis of the 1980s, the 1990s economic liberalization policies, and the early 2000s economic crisis which ensued from these. In 2010, nearly 6 per cent of the total population of the city of Buenos Aires was estimated to live in *villas*, a threefold increase from 1991². What was once temporary settlement has become a permanent urban feature. As their name already suggests, the *villas miseria* represent a reality of social exclusion and marginalization. How to assess, judge and transform this reality towards greater inclusion and integration? The aim of this paper is to seek an answer to this question with the help of the capability approach and moral theology.

The paper is structured as follows: section 2 briefly introduces the capability approach. Section 3 analyzes the *villas* of Buenos Aires and underlines some limitations of using the capability approach on its own to assess, judge, and transform social realities from the perspective of human freedom it advocates. Section 4 justifies the engagement between the capability approach and moral theology as expressed in Catholic social thought. Section 5 examines some contributions moral theology can make to reducing injustices in the contexts of the *villas*, by drawing on Trinitarian anthropology and parables of the New Testament.

² In absolute terms, the *villa* population amounts to about 165,000, which is a 223 per cent increase from 1991. The real figure may however be much higher given illegal immigration (Macció & Léopore, 2012, pp. 52-53).

The paper concludes by discussing the relevance of our argument beyond Christian theology and Latin America.

THE CAPABILITY APPROACH AS NORMATIVE LANGUAGE

The concept of «capability» first appeared in the late 1970s in Sen's Tanner Lectures entitled «Equality of What» (1980). If we are concerned about equality, Sen argued, then the most appropriate space to assess it is not income or resources but opportunities people have to be or do what they have reason to value, or «capabilities». Measuring inequality in terms of income is important but income is only a means to other ends such as being healthy, being sheltered and hospitable to others, being educated and informed, or being esteemed by others or appearing in public without shame.

Sen talks of this novel approach to assess realities as «a moral approach that sees persons from two different perspectives: *well-being* and *agency*. [...] [E]ach aspect [well-being and agency] also yields a corresponding notion of freedom» (1985, p. 169). Freedom is both the opportunity one has to do what one has reason to value and the process by which that is achieved, whether through one's own involvement or the decision of others. Applied to international development, this moral approach conceives development as a process of emancipation or liberation towards greater freedom, that is, towards greater well-being and agency (1999).

Within the capability approach, well-being is not about how much a person has but about how s/he functions, what s/he succeeds in being or doing: «The primary feature of well-being can be seen in terms of how a person can «function». I shall refer to various doings and beings that come into this assessment as *functionings*. These could be activities (like eating or reading or seeing), or states of existence or being, e.g. being well nourished, being free from malaria, not being ashamed by the poverty of one's clothing or shoes» (1985, pp. 197-198).

The moral approach which Sen presents is one in which the central moral question is, «What kind of a life is she [a person] leading? What does she succeed in doing and in being?» (p. 195). A social arrangement is good if it enables a person to achieve a set of valuable doings and beings. Sen does not give any indication as to what these may be, for his «functioning approach is intrinsically information-pluralist» (p. 200). A person functions in many aspects and there are many valuable activities or states she can do or be. The functionings that people in a fishing community in Valparaiso in Chile have reason to value as part of their human living may be quite different from those of a farming community in the Peruvian Andes.

To this «functioning moral approach», Sen adds another layer and shifts attention from the person's actual functionings to his or her *capability* to function so as to include the freedom a person has to achieve valuable sets of beings and doings. Capabilities are real opportunities people have to achieve functionings.

The third key word of the capability approach, in addition to functionings and capabilities, is agency. Agency is the «pursuit of whatever goals or values he or she regards as important» (p. 203). Agency and well-being are connected but do not always go in the same direction. A Brazilian nut farmer in the Amazon who resists illegal logging and campaigns to protect his livelihood may risk his own life. Sen justifies the inclusion of agency in the informational basis of moral judgement on the ground of recognition of responsibility. Persons are not only functioning, doing or being certain things, but they are also responsible (p. 204).

The moral approach which Sen presents does not say whether one type of information —functioning, capability or agency— is more important than another. Their importance varies according to context (p. 208). Agency is therefore also the «grammar» of the language. It is not only a word but also a verb. People are responsible for deciding

whether considerations of agency have priority over well-being, or, whether capabilities are more important than functionings in well-being evaluation, and which functionings to use as informational bases of moral judgements. Sen leaves it up to public reasoning processes within each social setting to decide on these matters (1992, 2004). Others, such as Nussbaum (2000, 2011) or Alkire (2002), have proposed an open-ended list of valuable capabilities or valuable dimensions of well-being.

With its key words and grammar, the capability approach could be compared to a normative language which can be used to construct moral judgments and frame decisions and actions. Each context of analysis will yield different uses and interpretations of the capability approach. The key words and grammar remain the same, but the combination of these will vary according to the contexts in which the language is spoken, the audience to which it is addressed, and the speakers who express the sentences and narrate the analysis.

Sen wrote primarily for neo-classical economists with the intention of demonstrating some problems with neo-classical economics (utility as an approximation of well-being), and for liberal egalitarian philosophers with the intention of demonstrating some problems with Rawls' theory of justice (primary goods as informational basis of justice). Therefore, because Sen developed the basic structure of capability approach with a specific intention within a specific reality and audience, it is subject to interpretation, in the sense that the meaning of the original texts is always to be reconstructed by the reader according to his or her own reality (Ricoeur, 1981, p. 158). The next section narrates the specific reality of urban marginalization in Buenos Aires with the normative language of the capability approach and highlights the work of interpretation needed.

NARRATING A REALITY WITH THE CAPABILITY APPROACH

The kinds of lives people are living

The key question for assessing states of affairs, Sen argued, was «What kind of a life is a person leading? What does she succeed in doing and in being?». What kind of lives are people leading in the marginalized areas of Buenos Aires? Do they have opportunities to achieve a set of what Sen calls valuable beings and doings? The first problem we encounter is how to select the relevant «doings and beings» for the assessment. We follow the practice of those working with the capability approach and use a mixture of data availability, assumptions or consensus about what valuable and participatory processes are (Alkire, 2008a y 2008b).

There is data availability about four capabilities: the capability to be adequately sheltered, to live long and healthy lives, to be educated and to work. Tables 1-4 present a clear pattern of inequality and segregation between how well people in the *villas* are able to live compared to the rest of Buenos Aires. Nearly half of the people in the *villas* live in over-crowded conditions, a figure five times higher than for the rest of the city. Nearly 80 per cent of those who live in the *villas* do not have private medical insurance, compared to 21 per cent of those outside. Women in the *villas* are three times more likely to have a stillborn baby than women in Buenos Aires as a whole. Those who live in the *villas* are at least twice less likely to have completed primary education. Of specific worry is the high percentage of young people, more than a quarter of the population aged between 18 and 25, who are neither working nor studying. More than twice as many heads of households in the *villas* are likely to be unemployed compared to the rest of the city. A very large proportion of the employed are working in the informal sector, where employment is typically more insecure and not linked to social security. The level of professional qualification is also much lower.

Table 1. Indicators of the capability to be adequately sheltered

	Buenos Aires	Non-villas	Villas
Percentage of households without adequate sanitation	0.4	1.2	17.3
Percentage of households living in housing unsuitable for permanent living	4.6	4.3	10.6
Percentage of households with two people or more per room	8.2	6.2	49.7

Table 2. Indicators of the capability to live long and healthy lives

	Buenos Aires	Non-villas	Villas
Percentage of people without private medical insurance	27	21	78
Percentage of children without private medical insurance	18	15	77
Percentage of women aged 14-49 who have delivered stillborn child	2.6	-	8.4

Table 3. Indicators of the capability to be educated

	Buenos Aires	Non-villas	Villas
Percentage of adolescents (13-18) with incomplete primary education	14	13	26
Percentage of young people (18-25) with incomplete secondary education	27	24	72
Average years of study of people aged 25 or over	12.5	-	8
Percentage of young people (18-24) who are neither in work nor at school	9	8	28

Table 4. Indicators of the capability to work and earn a living

	Buenos Aires	Non-villas	Villas
Percentage of active population unemployed	14.2	13.8	26.1
Percentage of young people (18-25) unemployed	26.6	26.3	31.2
Percentage of people employed in the formal sector	57.4	58.6	21.3
Percentage of households heads with professional qualifications	25.2	25.9	0.9
Percentage of household heads with technical qualifications	23.7	24.2	2.6

Source for all tables: Macció and Lépre (2012) on the basis of 2010 national census and 2009 household survey.

Capabilities have been interpreted in this specific urban marginalization context as functionings or achieved outcomes, and not as mere opportunities people have to be adequately sheltered, to live a healthy life, to be educated and work, should they choose to or not. Given the local context, it is very unlikely that adolescents in the *villas* are neither in work nor at school due to personal choice rather than lack of opportunities³.

Moving on from data availability to valuable capabilities/functionings coming from various lists, one could add information about women's capability for reproductive health and bodily integrity (Nussbaum, 2011), or information about aesthetic experiences and access to spaces of beauty which give inner peace (Alkire, 2002).

³ For a critical discussion of the capability/functioning distinction, see Wolff and De-Shalit (2013).

Another valuable capability often mentioned by Sen is the capability to participate in the life of the community. In a detailed study of civil society organizations in two *villas* conducted between December 2010 and August 2011, Mitchell (2012, p. 127) found a very high level of participation. Half the population was involved in at least one civil society organization. The organizations with the largest outreach were those associated with the Catholic parishes. However, moving beyond civil society organizations, political participation within state structures is extremely low. Only fifteen per cent of registered voters voted in the 2008 local elections (Mitchell, 2012, p. 175). A fifth of the people interviewed in the study did not even know that a *Junta de Vecinos*, the neighborhood association supposed to represent the inhabitants among state authorities, existed. Only one per cent of the people interviewed stated they were affiliated to a political organization (Lépure, 2012, p. 236).

As for the capabilities which people themselves value, two capabilities stood out from the interviews carried by Lépure and others (2012) in two specific *villas*: the capability to live in a drug-free, peaceful and secure environment, and to live in decent housing and have access to public infrastructure. Despite this, only eleven percent of all civil society organizations active in the two *villas* were dealing with drug violence, either at prevention or rehabilitation level, only three organizations dealt with housing, and no organization dealt with insecurity and violence (most civil society organizations are involved with nutrition, education and social work).

We are facing here one major area of interpretation within the capability approach literature, whether capabilities are properties of individuals only or whether they are at a level beyond individual reach. The capability approach has been said to be «ethically individualist», in the sense that states of affairs should be evaluated only according to whether they are good or bad for individuals (Robeyns, 2005, 2008). It is individuals, and the opportunities they have to function,

not groups, who are to be the units of moral valuation⁴. However, the capabilities that residents value most, living in a peaceful and planned urban environment, are capabilities which belong to any individual as such, for being free of drug-related violence or treated with respect in the city does not depend on any individual as such. It depends on how people relate to each other both at the inter-personal and structural level. An individual's capability to walk safely depends on other people treating his/her life with respect and not violating him/her, which in turn depends on wider structural considerations. What is the quality of economic, social and political structures in the *villas*, and in the city of Buenos Aires and Argentina? Do they provide the structuring conditions for people to live well in a shared space?

Unjust structures

Starting with economic relations, most people in the *villas* work in the informal sector and do not have access to adequate social protection. An analysis of the quality of the economic structure would require an investigation of the reasons for which the share of the informal economy as part of the overall Argentine economy grew and which specific economic policy decisions taken by specific actors contributed to the informalization of the economy. Other useful information for analyzing the quality of the economic structure relates to macro-economic stability. Of particular concern is the inflation rate which official government statistics grossly underestimate⁵. This has considerable

⁴ A reason for this commitment to ethical individualism is that a focus on groups or structures may hide oppression (Alkire, 2008), e.g. seeing «being part of a family» as valuable in itself, regardless of what this means to family members, passing over the suffering of women or children involved (Robeyns, 2008). See Deneulin (2008) for a discussion on how the capability approach accommodates structuralist interpretations.

⁵ The government puts the inflation rate officially at 10 per cent, but trade unions estimate it at 25-30 per cent. See <http://blogs.elpais.com/el-sur/2013/04/de-como-el-ministro-argentino-de-economia-combate-la-inflacion.html>

effects on the ability that people have to buy basic commodities and achieve a set of basic capabilities such as being adequately nourished and sheltered. Information about the government's monetary policy would be useful in this regard. The macro-economic and labour structures are not given, but are created by the deliberate actions of economic actors through policies such as public spending and fiscal and monetary policy. Other decisions which have accounted for the growth of the *villas* are government economic policies, especially the macro-economic mismanagement and exchange rate policies which led to the 2001-2002 economic crisis and the policies of labour flexibilization in the 1990s which led to the growing informalization of labour markets.

At the social level, relations between people in the *villas* are characterised by a limited sense of social cohesion and perception of common collective identity. This is due in part to the large migration from other countries, which is not conducive to generating a sense of unity to encourage strong political participation (Lépure, 2012, p. 206), and in part to the significant levels of violence, which limit their freedom of movement.

Addressing violence and the lack of urbanization not only requires local organizations to deal with addiction and housing problems but it also requires a state response. The fact that the social structure is characterised by conflict and discrimination is not an accident but the result of policy decisions taken, or not taken. The Argentine government has currently no proper drug policy regarding *paco*⁶, one of the most prevalent and devastating drugs in the *villas*. It is addressed as part of a wider addiction policy and has yet to be criminalized.

⁶ Paco is a chemical residue of cocaine manufacturing and is relatively cheap (1 gram sells for 1 peso), but its addiction effects are immediate and there is irreversible brain damage after six months of use. See <http://www.lanacion.com.ar/822406-crecio-200-el-consumo-de-paco>

The fact that economic and social structures are not conducive to people having opportunities to do or be what they have reason to value has its fundamental root in political structures being diverted from the aim of establishing the conditions for people's well-being, and more precisely, in the failure of political actors to act justly. The drug, violence, housing and work problems in the *villas* are not only the result of government actors failing to act towards providing the conditions for every person to enjoy a set of valuable capabilities, it is also, and arguably foremost, the result the inhabitants of the *villas* themselves failing to act collectively, as a group, towards that aim. In other words, it is a failure of collective agency.

When there is engagement with political structures, and when action is taken to press the government to respond to people's claims, it is usually targeted at gaining specific resources and dealt with in a personalized manner. Mitchell (2012, p. 174) reports an interviewee talking directly to leaders of the state organization responsible for providing public services in the *villas* to solve problems of electricity cuts, and another one talking directly to the ministry of education to demand that his cooperative business be awarded the contract of cleaning a state school which had just opened in exchange for a percentage of the contract being paid to the minister. These actions create further social and political fragmentation, perpetuating a political structure characterised by lack of transparency and corruption.

From the above analysis of the *villas* of Buenos Aires in the language of the capability approach, one can conclude that for the injustice its inhabitants suffer to be remedied, the extent and nature of their political representation is critical to establish the conditions for their well-being. The *villas miseria* are not a natural phenomenon. They are the result of human decisions, and can be transformed through human agency. It is in this specific area, we argue, that moral theology can make a significant contribution.

ENRICHING THE LANGUAGE WITH MORAL THEOLOGY

As a normative language to assess realities, the capability approach falls short of offering a concrete path to achieve the demanding endeavour of addressing the obstacles which prevent people from being or doing what they have reason to value, and freeing them from their suffering, apart from insisting on the need for public reasoning to remedy injustice. As Sen recently argued in a box in the 2013 Human Development Report, it is poor quality public reasoning processes, typically ones in which people are not able to express «what ails their lives and what injustices they want to remove» (2013, p. 24), which often lie behind unjust situations and the lack of opportunities people have to be or do a set of valuable things, as Drèze and Sen (2013) have widely documented in their recent book on India. But as such, the capability approach does not offer an agenda for social transformation. It is an open-ended language «with various bits to be filled in» (Sen, 1993, p. 48) which requires input from other disciplines.

There are several reasons for proposing an engagement between moral theology, in particular Catholic social thought (CST), and the capability approach, in order to address people's suffering and promote their liberation from unjust structures that prevent them from flourishing. We highlight two reasons: the universal reach of the kingdom of God and the converging arguments that the capability approach and CST share.

First, the constant novelty of the kingdom of God, a world where love and just relations prevail, is brought to bear on all the Earth and what it contains. Christians have a specific duty to participate in the mission of announcing the kingdom of God in this world, but its reception and announcement is not limited to them, as testified by countless «people of good will» who devote their lives to improving the lives of others and protecting our natural habitat. For example, the parable of the Good Samaritan (Luke 10:25-37), in which Jesus describes those

to be considered as a neighbour in the Kingdom of God, is thoroughly addressed by Sen (2009) when he explains people's motivation to deploy their «agency» for helping others. For this reason, CST claims to have «an important interdisciplinary dimension» (*Centesimus Annus*, 59)⁷ with which it can exercise «a function of extraordinary effectiveness, because it allows faith, theology, metaphysics and science to come together in a collaborative effort in the service of humanity» (*Caritas in Veritate*, 30-31)⁸.

From a biblical perspective, the parable that epitomises the dynamic and advent of the kingdom of God is that of the sower (Mark 4:1-20). The parable tells the story of a man who went out to sow seeds. Some fell on the edge of the path and birds ate the seeds, some fell on stony ground and did not take root, some were choked by weeds and thorns and were never able to grow, but others fell on rich soil and grew tall and strong. This parable opens the door to the new life the kingdom can generate (Söding, 2009), in other words just relations between people and universal well-being always related to the gift of the Earth and the work of human hands, to the gift of the creative word of God and the interaction with listeners. From this «fertile» dynamism, novel ways of living on Earth can ensue.

The fact that the seed of the kingdom of God is sown in the earth, without distinction between parcels or ownership, implies that such a seed and its potential for new life is neither restricted to a particular group of people, nor does it depend on the reception of isolated individuals. It is for all, although the production of fruits depends on how inhabitants of different type of lands can receive it and cultivate it. The attitude of being open, half-open or closed to the seed of the kingdom, to the possibility of human flourishing, applies without distinction to all humans. As the growth of the seed depends on the

⁷ The encyclical was published by Pope John Paul II in 1991.

⁸ The encyclical was published by Pope Benedict XVI in 2009.

interaction with all kinds of soils and their particularities, so does the growth of the new life the kingdom brings. Its growth relies on the interaction and relationships between all kinds of peoples and their particular cultures. Hence, the fruits of the kingdom cannot be pre-determined. Different fruits will derive from different types of soil, and the way each land is organised and relates to the environment and its surroundings will definitively influence the production of fruits. The parable therefore is a reminder that the task of promoting human flourishing cannot avoid the question of how we relate to «the earth» and how we organise communal life in order to flourish as persons. Human flourishing is not a matter of isolated parcels receiving the seed of life. Rather, it is a question of how to enhance a broadly relational response to the seed that permits genuine development in people.

In short, the parable does not suggest an imposition of a particular religious view or an economic system that best promotes human flourishing, but rather offers a nutritious open and relational approach with which people can pursue their well-being and that of others through their own agency. This openness of the kingdom is one reason for which Catholic social thought is not a social proposition for Catholics or Christians only, but rather for all humankind⁹. It is also a reason for conceiving CST as interdisciplinary.

A second reason for engaging the capability approach with CST is that both contain converging and complementary arguments. The figure below summarizes the topics in which they converge and complement each other —the text in *italics* indicates areas of divergence.

⁹ *Compendium of the Social Doctrine of the Church*, paragraph 83-84, published by the Pontifical Council for Justice and Peace in 2004.

Figure 1. Comparison between the main ideas of the capability approach (CA) (as proposed by Amartya Sen) and Catholic Social Thought (CST)

CA		CST
a) Starting point (bottom-up approach): the poor & injustices		
Those who suffer injustice in the real world (not abstract vision of a just society)		Preferential option for the poor Reality (see-judge-act)
b) Basis for development & justice: freedom & relationality		
Promoting capabilities, or opportunities that individuals have to be or do what they have reason to value <i>Emphasis on the individual</i>		Human dignity (freeing freedom from sin) <i>Emphasis on personalism and social responsibility</i>
Agency & participation (relational emphasis)		Relationality: agency & the <i>common good & sin</i>
c) The aim: human flourishing for all		
Well-being	<i>Cultural rootedness in tension with universality</i>	Meaningful life (transcendent entity)
Human development for all		Catholicity/universality
Values and cultural beliefs		Values/cultural/ <i>religious</i> beliefs
d) Justice		
Practical		Virtue (practical)
Gradual		Gradual
Imperfect		Eschatological (never in total perfection)
Democratic/ dialogical process		Dialogical (<i>still ontological</i>)
Inter-dependence		Inter-dependence

CA	CST	
e) Common enemies		
<i>Consequentialism</i>	Utilitarianism	<i>Teleologism</i>
<i>Secular reasoning (not vs faith)</i>	Libertarianism	<i>Reason + Faith</i>
Human rights grounded on our shared humanity	Authoritarian regimes Positivism	Human rights grounded on human dignity
f) Economics		
	Market with a moral face Globalisation process as a positive alternative Linked with human rights (as moral injunction and not just legal mandate)	

Source: Sen (1993).

As the above figure describes, CA and CST can be *good interlocutors* of: a) the bottom-up approach to both human development and justice; b) the notion of freedom and relationality as the basis for a just development process; c) the aim of development as people’s well-being, which includes the respect for particularities of different cultures and their values, and the universal aspiration for development, i.e. without exclusion. They can also have interesting discussions on the notion of justice as practical and gradual (imperfect), given that for CST, justice is a virtue (practical) that can never be practiced in total perfection (eschatology). They will also be able to engage in a friendly discussion about justice as a dialogical process, although for CST such process is embedded in an ontological notion of the good and of nature

that Sen is reluctant to admit. And they will have mutually enriching conversations about justice as relational, based on the fact that we are all inter-dependent. This does not mean that Sen and CST have similar arguments, but that there is a common base on which their arguments can be mutually refined.

CA and CST are definitively allies against utilitarianism, libertarianism and any sort of political or economic authoritarian regime, as well as having a moral notion of human rights that transcends the legal dimension of rights, and an ethical notion of economics that transcends its engineering/technical side. Moreover, they are allies in their efforts to provide a «market» with a human face to society, and in approaching the globalisation process as an opportunity to increase the quality of life of all peoples, as well as in incorporating values and cultural beliefs into the public discourse. Furthermore, they are allies in the task of answering common questions, such as whether the cultural rootedness of development, i.e. respect for particular cultural values, hinders or fosters human well-being.

However, CST and CA diverge, and one could say that they are «rivals», regarding their emphasis on relationality and on individuality respectively¹⁰, and a teleological conception of the human good and social order, which Sen, and most Anglo-Saxon political philosophy, does not accept. In addition, Sen's optimism regarding reason fails to recognize adequately sin or human failure, which CST highlights, and may not always coincide with the Catholic integrated vision between reason *and* faith.

The next section discusses how CST, in its Trinitarian theology and vision of the kingdom of God, can enrich the CA and help transform the unjust situation of the *villas* of Buenos Aires.

¹⁰ For CST, human dignity can be promoted and safeguarded only in community (Compendium of the Social Doctrine of the Church: 145).

TRANSFORMING A REALITY WITH MORAL THEOLOGY

Insights from Trinitarian anthropology

If God has created each one of us in his (their) image and likeness (Genesis 1:26: the biblical text is clearly referring to a plural pronoun: «our» image), and if God is a communion of three persons who give themselves to each other, then human relations are linked to the Trinitarian model of relations, and they are fruitful or unfruitful to the extent that they are «like» the Trinitarian relation between the Father, the Son and the Holy Spirit. For Catholic moral theology, the more alike our individual, social and environmental bonds are to the Trinitarian ones, the more we are open to well-being and fulfilment. In this regard, the Trinity is not just the origin and root of our existence, but also the ground, space and model of our social being (Cambón, 2000, p. 7). By looking at the Trinity, we can deduce which kind of relations contribute to human growth and flourishing and which do not. As our analysis in section 3 already alluded to, there are clearly economic, social and political relations between people in Buenos Aires which are quite remote from the Trinitarian model of relations. It is therefore of no surprise that they are inhibiting well-being.

How Christians understand the Trinity is not static. As Cambón (2000, p. 27) argues, in each culture and time, certain aspects of Trinitarian relations are more clearly understood than others. For example, in our present time, in which we have developed a special sensitivity to participation and social dialogue, we can perceive more clearly that «in» the Trinity, participation and dialogue is expressed in such a way that each person can be confirmed in her identity due to the participation of the other, and that each member is reaffirmed in his own self by expressing fully and being totally received by the other. This has significant implications for the way «public reasoning»—so central to the capability approach—is conducted, as will be discussed further below.

With the risk of oversimplifying, there are three main characteristics of Trinitarian relations (pp. 18-25), which offer insights for reducing injustices such as that of urban segregation. The first is *perichoresis*: a special presence of mutual reception and reciprocal «com-penetration» between the divine persons, who are unified by distinguishing themselves, or distinguished by unifying themselves. The second is *kenosis*: to empty oneself in order to be fulfilled or found. The third is *agape*: a special kind of communication with which one can fully express oneself while being perfectly understood, a special kind of love with which one is given and accepted totally in a reciprocal way. How can these characteristics of the Trinity give insights for remedying unjust situations?

The analysis of the reality of the *villas* in Buenos Aires with the normative language of the capability approach, led us to conclude that the unjust situation in which many people live, in the sense of not having opportunities to do or be what they have reason to value, i.e. to live a flourishing human life, lies fundamentally in political relations being distorted, what Drèze and Sen (2013, p. 269) would call a «failure of public reasoning». Modelling political relations in the «likeness» of the Trinitarian model would first entail that every human being be able to participate as a social peer in matters which affect their life, what Nancy Fraser (2008) identified as the most fundamental sphere of justice. How to do this certainly requires a high dose of creativity, not confined to those who believe in the Trinity, but open to all those seeking for a fair public participation, especially the participation of those affected by injustices. Organizations linked to Catholic parishes in the *villas*, underpinned by the *perichoretical* and *agapean* values of equal and relational dignity, perform well in this matter. They have the highest level of social participation regarding the provision of basic services such as food and education (Mitchell, 2012). The question is whether they could go beyond social service provision. For example, and related to the functionings people in *villas* value most, can these

organizations be involved in political organizing in order to transform the very structure of policy decision-making, and affect decisions on drug and urban planning policy? The Trinitarian model offers a second insight (*kenosis*) regarding the characteristics of the relations in the *polis* that can help civil society organizations to further their pursuit for justice.

Political relations, following the Trinity in whose image all humans have been formed, are dynamic, always created and re-created. The coming of the kingdom of God, where the Trinitarian model of relations dwell in all humankind, promotes and enhances human freedom and espouses human ambivalence. The exercise of human freedom (or the achievement of capabilities) does not necessarily lead to greater well-being, because humans can freely decide to act against what contributes to well-being, e.g. by exploiting domestic workers, or against relations that can help us to flourish, e.g. by inflicting violence to relatives and neighbours due to drug issues (which Christians call «sin»). However, sin is not the ultimate fate of human beings, who have all been redeemed by the Trinitarian paschal dynamism¹¹. If all humans are created in the image of the Trinity, the re-creation and renewal of flourishing relations is always a possibility. The seed of the kingdom, which can help transform relations for the betterment of all in the likeness of the Trinitarian model, has already been planted on the earth, although we cannot experience it fully, which is theologically described with the word «yet» but as in «not yet» (eschatology). In other words, the renovating presence of the kingdom is not absolute or perfect, but can already be experienced in this world. This is what empowers people to seek for a more just world and more opportunities for human flourishing for all.

¹¹ *Kenosis* being the movement of God towards humanity and frailty, towards abandonment and death, from which emanates a risen strongest humanity, full of life and in full community (Cambón, 2000).

One of the consequences of this eschatological vision of the kingdom is a strong acknowledgment of ambivalent conduct, in the sense that humans always act in the midst of constraints. This entails that acting towards human flourishing may not always be fully possible. Still, ambivalent conduct and failure to act towards flourishing does not, in principle, prevent people from having hope in human flourishing. On the contrary, the lack of recognition of our failings and ambiguities can seriously compromise our actions for reducing injustice, as revealed in a parable which announces the kingdom of God.

Insights from a parable of the kingdom

We have chosen to focus here on the parable of the Crafty Steward (Luke 16:1-12) which gives us some interesting insights for transforming unjust situations with the language of the capability approach. The parable tells the story of a rich man who summons one of his stewards to render an account of his services, which he was about to terminate as they were reportedly fraudulent (vv. 1-2). Aware that he was going to lose his job, the steward decides to strengthen some personal business relationships so as to have people who would welcome him once he is dismissed. He chooses to reduce dramatically and gratuitously the arrears of his master's debtors (vv. 5-7). The master, instead of reprimanding the servant, commends him for his astuteness (v. 8).

For Söding (2009), the parable tries to drive the listeners towards their own life-judgements, including economic judgements, which are full of ambiguities. This happens not only in terms of the administration of goods, but also regarding the administration of relationships and life in general. Human well-being depends on this. Individuals, organisations and communities seeking to flourish are like those in the *villas*, directly or indirectly involved in business, economics or politics. To undertake their endeavour, they would need

to promote flourishing relationships in those environments, as the parable insinuates. But occasionally, there is a risk that they tend to disconnect the value of healthy relationships (such as those imbued in the Trinitarian model) with efficiency. Still, according to the parable, astuteness and competent management do not go against the reality of God's kingdom, for they are critical in offering opportunities for people to flourish. Good managers and wise entrepreneurs are needed, for example, to: i) provide training and employment opportunities for young people of the *villas* so they can gain self-confidence and contribute to economic and social life, and divert them away from gangs and drug addictions which attract them for lack of other opportunities; ii) supply basic social services to all, not just to some, in the *villas*; and iii) address the causes of structural injustice in the political arena. However, wisdom and astuteness should not be based on behavioural dishonesty. The parable not only criticises the steward's dishonesty in the use of money and his lack of loyalty. It goes further, suggesting that well-being, ultimately depends on relationships—even those at the economic level (Snodgrass, 2008)— and the extent to which they are fruitful according to the image of God. Materiality is part of human life and of God too¹², and needs to be managed well in order to enhance well-being. Nevertheless, good administration requires the acknowledgement of ambiguities and failures.

Indeed, it was only after the «dishonest administrator» of the parable recognised his own predicament that he was transformed. His decision to reduce the debts substantially opened the possibility of an unexpected outcome. Yet, according to the parable, the hope for better well-being is not grounded primarily on the steward's action to help debtors but on his master's benevolent judgement. The steward's recognition of his dubious behaviour and his response had just

¹² This is a direct consequence of the reality of the incarnation, of God made human in Jesus, which CST has taken and expanded in order to address topics related to economics (see Finn, 2012).

opened the door to the new reality of the kingdom, but not to the kingdom itself. Had the master condemned the unusual cancellation of debts (or the previous dishonest administration of goods), the steward's future would have been very different. In short, our freedom to administer goods, as the parable of the Crafty Steward illustrates, is closely related to our capacity to forge good relationships. When this is absent, and in order to enhance freedom, we need to evaluate our ambivalent decisions so as to open the door for change, as was the case in the parable. What CST and its theology can offer to this evaluation, is a wider comprehension of «sin» with which to redress sinful structures or attitudes so as to limit the damages caused by injustices.

This parable is particularly revealing for those living and working in the *villas*, where ambivalent behaviour certainly abounds. The notion of ambivalent behaviour and sin, as the parable illustrates, is necessarily connected to the possibility of liberation. The person liberated from sin (e.g. the crafty steward) is able to generate change and enhance others' freedom too. But this freedom will not be achievable if we do not acknowledge certain dimensions of human conduct.

We have already mentioned the omni-presence of ambivalent behaviour, and how its recognition is a first step to redress unjust situations. A second step, according to the parable, is the recognition of benevolence in all kind of relations, from which creativity flows and our liberating capacity for freedom recovers its effectiveness to promote human flourishing. Benevolence, especially in unwanted or desperate situations, is a fundamental dimension of freedom, which cannot be confined to family, churches or businesses. Complex socio-political scenarios, such as the structural injustices in *villas*, are not situations with ready-made solutions. Benevolence seems to be a «human key» with which to open creativity. The following example may help to illustrate this point.

London Citizens, a secular organization inspired by CST values (Ivereigh, 2010), has recently launched a creative campaign to improve the well-being of inner-city London citizens and challenge structural injustices, such as salaries below the living wage. Part of their success was the decision to appeal to the benevolence of socio-economic and political agents of the city to participate in their living wage campaign, from bankers to workers, from religious leaders to politicians, from anonymous parishioners to celebrities. Their relational creativity triggered novel ways for a gradual transformation of some economic relations at the centre of the financial world. If benevolence can be shown in what is known to be a greedy environment, why can it not be shown elsewhere?

To sum up, in the kingdom of God, sinners (or those who use their freedom wrongly) are still treated in a special way. The idea is that they can recover the true sense of their freedom and foster what is actually worthwhile for their well-being, viz. *perichoretical*, *kenotic* and *agapean* relations. In other words, God is promoting and enhancing actual freedom «within» human ambivalence and benevolence. This liberty can redress unwanted and hopeless situations caused by economic failures, because it strengthens people's capacities to administer goods and relations in order to set other people free.

CONCLUSION

We have argued that an engagement between the capability approach and Catholic moral theology is possible, and even necessary. This engagement not only provides a way to assess realities, such as urban marginalisation in Latin America; it also offers insightful anthropological views about how social agents can cultivate a liberating transformation of unjust realities. The paper has shown that neither the capability approach nor Catholic moral theology can, on their own, supply a narrative of social transformation.

The reality of the *villas* cannot be understood merely in terms of what its inhabitants have or lack, but also, and fundamentally, in terms of their real opportunities to function freely and live flourishing human lives. Although many organisations are already working in the *villas* in order to expand basic capabilities, such as health or education, not many are presently focused on the two sets of capabilities that people value the most: a drug-free peaceful society, and decent private and public infrastructure. One reason for this vacuum is the failure to connect their unjust situation to political participation. Because participating in political life is a «doing» which does not belong to any individual as such, but is invariably associated with how people relate to each other in the *polis*, when political relations are harmful and not oriented towards well-being, imaginative ways for restoring good relations and healing wounded ones need to be found.

This paper has shown that the newness that the kingdom of God offers to all, particularly in terms of reciprocal, realistic and constructive relationships, even in the political-economic realm, could be a key to unlock imaginative potential to redress unjust situations. Injustice, failure and ill-being cannot be the ultimate reality of human beings. Re-creating relations is always a possibility for humans.

Although the particularities of any realm need to be acknowledged when aiming at the promotion of well-being —we have focused here on the reality of urban marginalization in Argentina— expanding people's opportunities to function in a way they consider valuable for their flourishing is universal. And so is the newness of life the kingdom of God brings to different soils. The fruits may vary due to different terrains and interactions among its inhabitants, but the principle of fruitful, creative interconnectedness, in the likeness of Trinitarian relations, capable of producing inclusive well-being, remains valid for all.

REFERENCES

- Alkire, S. (2002). *Valuing Freedoms*. Oxford: Oxford University Press.
- Alkire, S. (2005). Why the Capability Approach. *Journal of Human Development*, 6(1), 115-33.
- Alkire, S. (2008a). Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty. In N. Kakwani and J. Silber (eds.), *The Many Dimensions of Poverty* (pp. 89-119). Palgrave, Basingstoke.
- Alkire, S. (2008b). Using the Capability Approach: Prospective and Evaluative Analyses. In S. Alkire, M. Qizilbash and F. Comim (eds.), *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications* (pp. 26-50). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cambón, E. (2000). *La trinidad: modelo social*. Madrid: Ciudad Nueva.
- Deneulin, S. (2008). Beyond Individual Agency and Freedom: Structures of Living Together in the Capability Approach. In S. Alkire, M. Qizilbash and F. Comim (eds.), *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications* (pp. 105-124). Cambridge: Cambridge University Press.
- Drèze, J. & Sen, A. (2013). *An Uncertain Glory: India and its Contradictions*. London: Penguin.
- Finn, D. (2012). Reciprocity, Trust and Social Capital. In D. Finn (ed.), *The Moral Dynamics of Economics: An Extension and Critique of Caritas in Veritate* (pp. 72-80). Oxford: Oxford University Press.
- Fraser, N. (2008). *Scales of Justice: Re-Imagining Political Space in a Globalising World*. Cambridge: Polity Press.
- Ivereigh, A. (2010). *Faithful Citizens: A Practical Guide to Catholic Social Teaching and Community Organizing*. London: Darton, Longman and Todd.
- Léopore, E. (ed.) (2012). *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

- Macció, J. & Lépore, E. (2012). Las villas en la ciudad de Buenos Aires. Fragmentación espacial y segmentación de las condiciones sociales de vida. In E. Lépore (ed.), *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad* (pp. 43-114). Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- Mitchell, A. (2012). Las organizaciones de la sociedad civil en las villas de Bajo Flores y Barracas. In E. Lépore (ed.), *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad* (pp. 115-187). Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pontifical Council of Justice and Peace (2004). *Compendium of the Social Doctrine of the Church*. http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_en.html
- Pope Benedict XVI (2008). *Caritas et Veritate*, http://www.vatican.va/holy_father/bene-dict_xvi/encyclicals/documents/hf_benxvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_en.html
- Pope John Paul II (1991). *Centesimus Annus*. http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/encyclicals/documents/hf_jpii_enc_01051991_centesimus-annus_en.html
- Ricoeur, P. (1981). *Hermeneutics and the Human Sciences*. Edited and translated by John B. Thompson. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robeyns, I. (2005). The Capability Approach: A Theoretical Survey. *Journal of Human Development*, 6(1), 93-114.
- Robeyns, I. (2008). Sen's Capability Approach and Feminist Concerns. In S. Alkire, M. Qizilbash and F. Comim (eds.), *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications* (pp. 82-104). Cambridge: Cambridge University Press.

- Sen, A. (1980). Equality of What? In S. McMurrin (ed.), *Tanner Lectures on Human Values* (capítulo 6). Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, A. (1985). Well-being, Agency and Freedom: The Dewey lectures 1984. *Journal of Philosophy*, 82(4), 169-221.
- Sen, A. (1993). Capability and Well-being. In M. Nussbaum and A. Sen (eds.), *The Quality of Life* (pp. 30-53). Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (2004). Capabilities, Lists and Public Reason: Continuing the Conversation. *Feminist Economics*, 10(3), 77-80.
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. London: Allen Lane.
- Sen, A. (2013). What is it Like to Be Like a Human Being? In United Nations Development Programme (ed.), *Human Development Report 2013* (pp. 24-27). http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/1-4/hdr2013_en_complete.pdf
- Söding, G. (2009). *La novedad de Jesús: realidad y lenguaje en proceso pascual*. PhD dissertation. Rome, Pontificia Università Gregoriana.
- Snodgrass, K. (2008). *Stories with Intent. A Comprehensive Guide to the Parables of Jesus*. Grand Rapids-Cambridge: William B. Eerdmans Publishing Co.
- Wolff, J. & A. De-Shalit (2013). On Fertile Functionings: A Response to Martha Nussbaum. *Journal of Human Development and Capabilities*, 14(1), 161-5.

DESARROLLO HUMANO, DESARROLLO SOLIDARIO

Luis Felipe Zegarra Russo

Este tiempo nuestro, caracterizado por la globalización, con sus aspectos positivos y negativos, así como por los sangrientos conflictos aún en curso, y por amenazas de guerra, reclama un compromiso renovado y concertado en la búsqueda del bien común, del desarrollo de todos los hombres y de todo el hombre.

Benedicto XVI, Mensaje por el Día de la Paz, 2013.

No soy economista, ni entiendo suficientemente algunos aspectos de la economía como disciplina; pero felizmente hace por lo menos medio siglo que algunos economistas se dieron cuenta de que los grandes problemas económicos, los de la pobreza y la desigualdad, requerían ganar a algunos interlocutores, así como miradas más ricas, es decir, demandaban la interacción con otras disciplinas. En relación con esto, dejo constancia desde el inicio que, al escribir este artículo, lo hago como simple lector, interesado en los grandes problemas humanos, y lo hago pensando que hay muchos que tienen los mismos o parecidos límites. Escribo, además, porque me solicitaron que hiciera el intento de unirme a este homenaje a Javier Iguíñiz, amigo y colega en la docencia universitaria.

Tres partes integran este artículo, que se relacionan por el tema de fondo que comparten, es decir, el crecimiento de las capacidades humanas: a) lo que como simple interesado en la realidad del Perú he podido

captar en la lectura de textos de Javier; b) documentos del magisterio de la Iglesia católica que precedieron o siguieron al planteamiento de la propuesta del desarrollo humano; y c) lo que he aprendido en términos de lo que considero una formación para el desarrollo así entendido.

LA ECONOMÍA EN LA VISIÓN DE UN ECONOMISTA

Javier asumió hace unos veinte años, aproximadamente, el estudio y la crítica de las varias versiones o enfoques que se alejan de la mirada meramente productivista, hasta llegar a la perspectiva del desarrollo humano y capacidades, que se inició a mediados de los años ochenta y ha sido difundida desde 1990 en los informes anuales sobre desarrollo humano del PNUD, bajo la influencia del pakistaní Mahbub ul Haq y del premio Nobel Amartya Sen. Hace poco más de seis años, a inicios de 2007, Javier me invitó a participar en un grupo académico sobre esta perspectiva, el Grupo Interdisciplinario de Desarrollo Humano y Ampliación de Libertades (GRIDHAL), que se reúne con frecuencia excepcional.

El contacto con Javier y la lectura relativamente constante de su producción, me ha dado y me da luces sobre las iniciativas de los pobres de ciudad y campo, y me ayuda a comprender mejor lo que encuentro en los barrios del Callao en donde están mi primera y segunda parroquias. Hace años repito, con intención de resumir lo aprendido, con una convicción que se basa también en mi experiencia de trabajo pastoral, que «la pobreza no significa pasividad ni inutilidad», que «ser pobre no significa ser menos humano» (o «ciudadano de segunda categoría»). Y es que cotidianamente mis encuentros, conversaciones y actividad me han mostrado la capacidad de muchos pobres —personas con notorias carencias— para realizarse humanamente, así como su empeño en contagiar esa capacidad en la medida de sus posibilidades.

A lo largo del tiempo, he leído con interés muchos textos de Javier. Para esta oportunidad leí —en varios casos por segunda vez— obras de los últimos veinte años. En ellas, Javier se expresa como un economista

serio y analiza muchos temas. En función de una cierta brevedad, solo mencionaré los temas que —desde el año 1993— son relevantes desde el enfoque de desarrollo humano. Empezaré con los temas que suelen ser tratados por los economistas y seguiré con los que son más específicos del enfoque mencionado.

Los primeros temas se refieren a empleo, salud, educación, productividad, capacidad adquisitiva, desigualdad, mundo rural, redistribución, responsabilidad estatal, y su situación ha ido variando visiblemente con el paso de los años y de los gobiernos (García, Fujimori, Paniagua, Toledo, nuevamente García). No obstante, muy pronto se puede percibir un énfasis creciente en pobreza y aparecen asuntos como ética, principios y valores; vida; desempeños, capacidades, libertad; agencia, hacer y ser, nuevos actores, realización humana, etcétera.

Todavía quiero aclarar que, transversalmente a estos temas, Javier mantiene una neta diferenciación entre las *cosas* (bienes, recursos, etcétera) y las *personas*, en especial los pobres, personas por las que se opta en el análisis.

Empleo

Después del Consenso de Washington (1989) y bajo la influencia del neoliberalismo, en el Perú se hicieron los «ajustes» o reformas que después fueron llamadas *de primera generación* y que afectan el empleo. En este sector hay inestabilidad, inseguridad y también abusos, como los del exigido sobretiempo. Desde los aparatos del Estado se han establecido acuerdos con las grandes empresas, en especial con las transnacionales, y se les ha concedido privilegios (por ejemplo: menores tasas sobre sus utilidades) y creciente poder. Se buscó mantener sueldos y salarios «estables» y así fue disminuyendo la capacidad adquisitiva del trabajador promedio. Se facilitaron los contratos temporales y se abrió paso a la informalidad, la cual actualmente es enorme. Si internacionalmente el empleo tiene, según Javier, un creciente contenido intelectual, la tecnología que se utiliza en el país es casi toda de origen foráneo y de difícil acceso.

Salud

En salud se tendió a la privatización de los servicios, a través de la reducción del gasto público y la conformación de las entidades prestadoras de salud (EPS). Así se ha hecho más difícil el acceso de los más pobres a tales servicios, sobre todo en las enfermedades «caras», las más graves. Pese a que se han producido mejoras aisladas, se observa una débil presión pública; por eso Javier plantea la urgencia de «hacerse respetar».

Educación

En materia de educación, se da en el Perú, como en toda América Latina, un deterioro del gasto estatal; por eso, los problemas se dan sobre todo en términos de calidad, que está asociada al precio de las escuelas, pues han proliferado las instituciones privadas, muchas veces deficientes. El maltrato al magisterio, debido al descenso real de las remuneraciones, y el retraso en el desarrollo intelectual por la desnutrición son otras causas de la notoria mala calidad de la educación (ver los resultados de las pruebas PISA). Es cierto, empero, que ha bajado el porcentaje de analfabetos, que las familias tienen más expectativas y que existen ejemplos de «historia local» donde se presentan «trayectorias personales, de logros en todos los campos de la actividad humana valiosa».

Productividad

Sobre la producción, debe reconocerse que existe una cierta tendencia a incrementar el valor agregado y a una mayor elaboración, pero tales logros no son accesibles a todos.

Capacidad adquisitiva

Salvo en años recientes, ha ocurrido un fuerte deterioro de la capacidad adquisitiva para las personas que dependen de sueldos o salarios. Las políticas de estabilización no han buscado mejorar la situación de las personas. La crisis financiera de 2008 y siguientes agrava el problema.

Desigualdad

El resultado es el crecimiento de la desigualdad, como ya mencioné: pese a todos los éxitos de los últimos años, la brecha se amplía, como escribe Javier recientemente (Iguíñiz, 2013). Esto es cuestionable, pues, escribe Javier, «la mera existencia de pobres no tiene ninguna justificación económica o política; su erradicación total es un asunto de voluntad, pues todos los recursos para lograrla existen» (Iguíñiz, 1999, p. 86), y agrega que el monto necesario para universalizar los servicios sociales básicos y poner a todos sobre el umbral de la pobreza es menor que el patrimonio neto de las siete personas más ricas del mundo.

Mundo rural

En el mundo rural, dice Javier en sus artículos de 1993 a 2002, la pobreza es más fuerte. Los habitantes del campo están en desventaja, sobre todo por su lejanía a los centros poblados. Eso ha producido una aceleración de los procesos migratorios hacia las ciudades. Habría que —sugiere— crear ciudades intermedias, para así establecer adecuadas relaciones urbano-rurales.

Redistribución

La consecuencia de lo hasta aquí reseñado es que hay una urgente necesidad de redistribución, que debería ser realizada de acuerdo con el criterio de la discriminación positiva.

Responsabilidad estatal

La responsabilidad estatal tiene un fuerte potencial, pues «sin acceso asegurado a un trabajo remunerado apropiadamente, la posibilidad de proteger la vida de las personas depende de políticas sociales» (López Mas, 2014, p. 107). El gobierno de Fujimori se caracterizó por su corrupción e ineptitud administrativa, manifestada en múltiples aspectos. Y no es mucho lo corregido.

EL ENFOQUE DE DESARROLLO HUMANO Y CAPACIDADES EN LA OBRA DE JAVIER

Los diferentes análisis hasta aquí rápidamente reseñados son importantes, pero para Javier cobran su real significado en la perspectiva del desarrollo humano¹. Los textos citados —señal de que «entro en materia»— presentan sus conceptos fundamentales. Para entenderlo mejor, conviene conocer los diferentes enfoques por los que ha transitado la economía en los últimos cincuenta años. Resumo por eso un texto del año 2004, escrito según parece al alimón con Juan Ansión (otro integrante del grupo interdisciplinar), en el que Javier dedicó cerca de 60 páginas a este recorrido:

- El desarrollo económico como aumento de productividad pone el acento —como lo hizo Adam Smith— en la acumulación de riqueza (2004, p. 29).
- El desarrollo entendido como productividad con equidad, que parte de constatar desigualdades crecientes, introduce ya criterios éticos, y es por eso que genera resistencias. Esta visión distingue tres ámbitos de desigualdad: la de rentas, la de niveles de bienestar y la de derechos y libertades (p. 40). Javier pregunta «¿por qué igualdad?», y responde que «la igualdad se busca porque se concibe a los individuos con igual dignidad» (p. 41).
- El acceso de todos a bienes necesarios, es decir, el enfoque de necesidades básicas, cuya determinación «nos remite a otras especialidades» (p. 45), y se indica que «el fin de la actividad económica es la calidad de [...] vida» (p. 46). Allí se analiza la diferencia entre la subsistencia, necesidades y deseos, y se indica que «la riqueza nunca parece ser suficiente para nadie» (p. 54).

¹ Si bien en algunas ocasiones mencionaré a Sen (sobre todo en el libro en que Javier compara su obra con la de Gustavo Gutiérrez [Iguíñiz, 2003a]), intento concentrarme en la visión del propio Javier.

- El desarrollo como expansión de capacidades, que —se advierte al inicio— recoge algo de las tres anteriores (p. 21) y que considera que el objetivo del desarrollo es «el enriquecimiento de la vida humana» y pone acento «en lo que la gente puede «hacer y ser» y no en lo que pueda «tener»» (p. 64). Se trata entonces de desempeños y, además, de capacidades. Javier cita reiteradamente a Sen, quien dice: «la capacidad es un reflejo de la libertad para alcanzar desempeños valiosos» (p. 67) y, también, «la capacidad representa la libertad de una persona para escoger entre diferentes maneras de vivir» (p. 66). Así, «el desarrollo puede concebirse [...] como un proceso de expansión de las libertades de que disfrutaban los individuos» (p. 72). El desarrollo incluye «el aumento de oportunidades de acción humana» (p. 77).

El principal reto a una economía atenta a la realidad, y en concreto a la realidad del Perú, es sin duda enfrentar la pobreza. Cuando ella resulta de la opresión, de la exclusión o invisibilización, es involuntaria y restringe la libertad. Por eso suscita muchas veces reacciones violentas. Por otra parte, la pobreza es multidimensional, porque, además de reducir el poder adquisitivo, afecta fuertemente el acceso a bienes básicos de consumo y a los servicios públicos (empleo, salud, educación, etcétera), como puede verse en un folleto publicado hace una década por Javier (2002a).

Pero no se trata de una abstracción: los pobres son y deben ser el foco de atención del desarrollo humano (2002b). Y es útil precisar que este enfoque tiene como principio el centrarse en el ser humano, no en los bienes o recursos. Javier, en relación con el informe del PNUD de 1994 dice que «se necesita un nuevo paradigma del desarrollo que coloque al ser humano en el centro del desarrollo» (1996, p. 8).

Entre los pobres ha crecido la aspiración a la libertad y a la igualdad, y es más: puede decirse que ellos están liberándose paulatinamente, en medio de grandes dificultades. Son muchos los textos en que Javier constata el potencial de los pobres y las estrategias familiares para enfrentar la pobreza.

En un artículo reciente, Javier —que se muestra reacio a elogiar el protagonismo de los emprendedores— escribe: «encontramos que en el mundo de la microempresa se puede escapar de la pobreza» (2011, p. 25). Y eso ocurre —recalco, progresivamente— porque los pobres están accediendo tanto al conocimiento como a los medios para superar la exclusión.

Es claro que los diferentes aspectos mencionados páginas antes se relacionan entre sí, pero es asimismo cierto que ellos, siendo como son tan característicos de la economía, se relacionan con temas de otros ámbitos, y no solo con asuntos políticos sino también con dimensiones propias de la ética y —como después veremos— otras que a primera vista parecen subjetivas.

En sus diferentes textos, Javier critica frecuentemente la corrupción y la falta de solidaridad (1998^a), así como el individualismo y la baja conciencia moral del conjunto social. Recordemos que, a fines de 1990, un ministro de Economía dijo tres veces «No a la ética». Frente a esa postura, Javier afirma con fuerza la necesidad de una «orientación ética y hacia la acción» como en las obras de Sen y de Gutiérrez (2002b, p. 18).

En cuanto a los valores, el citado más frecuentemente es el de la solidaridad², que lo mueve a mencionar la propuesta de la economía solidaria (2009, p. 35). Obviamente se refiere a la justicia, pero también afirma, en el último artículo citado que «hoy es necesario decir que sin la gratuidad no se alcanza siquiera la justicia» (p. 36).

Si el desarrollo humano, como se ha dicho, se centra en los seres humanos, hay que repetir esta aseveración: se centra por eso mismo en la vida. Así dice que hay que «entrar al terreno de la filosofía moral y política y acercar el concepto de desarrollo al de la vida» (2002a, p. 7). En 1996 dice que no se trata de «cuántas cosas producen las personas, sino de saber cuántas vidas y cuánta vida [...] se logran con el uso de ciertas cosas por el ser humano». El énfasis en este tema es grande,

² Como hace, por ejemplo, en Iguíñiz (1998 y 2011).

y por eso se habla de «vida buena», «desarrollo pleno», y «florecimiento humano» (p. 8). Y reiteradamente se precisa que se trata de lograr la «calidad de vida»³. Desde este punto de vista, la Economía es «un medio, importante, pero medio para la realización humana y la salida de la pobreza» (2002a, pp. 26 y ss.).

La razón de vivir «va más allá de la posesión o el consumo de las cosas» y se sitúa «en el plano de los valores y en el de la apertura de la opciones de vida» (2002b, pp. 38 y ss.).

La libertad es otra referencia medular en los escritos de Sen, de quien Javier cita: «el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad» (p. 39), sobre todo, como ya se anotó, la primera es la pobreza. En uno de sus libros, Javier hace notar que «una paradoja del liberalismo es que su contribución al impulsar la aspiración a la libertad y la igualdad de derechos y oportunidades va a chocar, ahora a nivel mundial, con los resultados de la economía liberal» (1999, p. 110). Poco después, hace constar que Sen enseña que «una manera de mirar el desarrollo es en términos de la expansión de libertades reales⁴ que los ciudadanos disfrutaran para conseguir los objetivos que tienen razones para considerar valiosos» (2002b, p. 32).

Esta fuerte acentuación de la libertad nos lleva a otras dos nociones claves del desarrollo humano, el cual es entendido como expansión de las capacidades, es decir, de las posibilidades de acción abiertas a una persona. En un libro —ya citado— de 1999, y nuevamente en referencia a Sen, se afirma que «la capacidad refleja la libertad de una persona para escoger entre diferentes maneras de vivir» (p. 67) o bien que ella es «un reflejo de la libertad para lograr desempeños valiosos»

³ Como se ha anotado antes (al mencionar el texto al alimón con Ansión) y se ve —entre otros— en los textos citados (1998, 2009 y 2011). En el recuadro 1.3. del informe de 2013 del PNUD sobre desarrollo humano, Amartya Sen agrega una característica que estimo importante: «la riqueza de la vida humana».

⁴ Los autores del desarrollo humano distinguen y valoran *libertad sustantiva* o *absoluta* (intrínseca), que es equivalente a «capacidad», y *libertades instrumentales* o *extrínsecas*, entre *libertades positivas* y *libertades negativas*, etcétera.

(1996, pp. 23-27). En otro libro, en el que compara el pensamiento de Gutiérrez con el de Sen, leemos que este autor precisa la relación entre ambos conceptos: «Un desempeño es un logro de la persona: lo que él o ella es capaz de hacer o ser [...]. La capacidad de una persona es una noción derivada [que] refleja las varias combinaciones de lo que uno es y hace», es decir, de los propios desempeños. Y Sen agrega así referencias a dos ámbitos fundamentales: «Esto supone una visión de la vida como combinación de lo que uno es y hace» (2002b, pp. 42 y ss.). En inglés, idioma en el que el premio Nobel se expresa habitualmente, se trata del *being* y del *doing*, términos y ámbitos sobre los cuales volveré más adelante.

Ellos nos llevan al tema de la *agencia*, idea que equivale a la de condición de «sujeto» o de «protagonista», y que vuelve reiteradamente en las obras sobre el desarrollo humano. De hecho, es un tema que se vincula al de la libertad y lo acentúa. En el último libro citado se dice, por ejemplo, que «la acentuación del aspecto de “agencia”, de sujeto activo o de la acción humana en la vida de las personas resulta de es[t]a manera de entender la vida» y citando a Sen, vemos que: «Existe una estrecha complementariedad entre agencia individual y las instituciones sociales» (2002b, pp. 49 y 138), temas que en la última década han vuelto reiteradamente en quienes se adhieren a este enfoque. Por su parte, Javier había planteado un gran reto: «tenemos que pensar y hacer en el Perú todo lo que seamos capaces de pensar y hacer» (1998b). Y en un artículo posterior, cita al conocido historiador Eric Hobsbawm: «En el siglo XX la gente común entró como actor de su propio derecho colectivo» (2011, p. 35). Los matices que esta afirmación puede tener en el Perú son hechos por Javier en el mismo artículo (véase *supra*) y los expresa al reflexionar sobre «los importantes logros en desarrollo humano que se realizan a diario, molecular y masivamente y con heroica entrega por las familias mayoritariamente pobres del mundo. Muchas veces, los avances en nutrición, educación, esperanza de vida al nacer se logran a pesar de la economía» (2003b, p. 69).

Hasta aquí llega mi intento de resumir las ideas vertidas por Javier Iguíñiz en diversos textos desde 1993 hasta mayo de 2013. Pero me interesa tener en cuenta una perspectiva que no le es ajena y que procede de algunos autores del llamado magisterio eclesiástico y que, por mi profesión, me resultan muy familiares. En realidad, aunque al final parezca que no es así, haré una selección muy restringida de afirmaciones que tienen ya más de medio siglo de existencia.

LA PROPUESTA DEL MAGISTERIO ECLESIAÍSTICO: DESARROLLO INTEGRAL Y SOLIDARIO

Un antecedente no prescindible

Cuando apareció, en 1961, la encíclica *Mater et Magistra*, del papa Juan XXIII, me senté a estudiar, desde una perspectiva eclesial y de fe, las relaciones entre países desarrollados y otros que, con delicadeza no exenta de esperanza, el autor llamaba «países en vías de desarrollo». La encíclica daba gran importancia a las relaciones entre pueblos de grados diferentes de desarrollo (ns. 157-184), afirmando que: «El problema tal vez mayor de nuestros días es el que atañe a las relaciones que deben darse entre las naciones económicamente desarrolladas y los países que están aún en vías de desarrollo económico: las primeras gozan de una vida cómoda; los segundos, en cambio, padecen durísima escasez. La solidaridad social que hoy día agrupa a todos los hombres en una única y sola familia impone a las naciones que disfrutan de abundante riqueza económica la obligación de no permanecer indiferentes ante los países cuyos miembros, oprimidos por innumerables dificultades interiores, se ven extenuados por la miseria y el hambre y no disfrutan, como es debido, de los derechos fundamentales del hombre. Esta obligación se percibe mayor por el hecho de que, dada la interdependencia progresiva que actualmente sienten los pueblos, no es ya posible que reine entre ellos una paz duradera y fecunda si las diferencias económicas y sociales

entre ellos resultan excesivas». También se mostraba gran preocupación por las distancias entre zonas de un mismo país (cf. ns. 150-156):

Con mucha frecuencia, en el seno de una misma nación se observan diferencias económicas y sociales entre las distintas clases de ciudadanos, debidas, principalmente, al hecho de que unos y otros viven y trabajan en zonas de desigual desarrollo económico. En situaciones como esta, la justicia y la equidad piden que los gobernantes procuren suprimir del todo, o a lo menos disminuir, tales diferencias. A este fin se debe intentar que en las zonas económicamente menos desarrolladas se garanticen los servicios públicos fundamentales más adecuados a las circunstancias del tiempo y lugar y de acuerdo, en lo posible, con la común manera de vida.

He citado largamente pues considero que muy poco o casi nada se ha hecho desde entonces, en 72 años, respecto a ambos problemas. Más bien, las tendencias de acumulación han sido favorecidas por algunas teorías económicas que están de «moda» y en medidas «sugeridas» por los organismos financieros internacionales desde el Consenso de Washington, en 1989.

La encíclica de la Resurrección

Pero, si deseo ser preciso, debo decir que mi acercamiento a lo que se conoce como enfoque sobre el desarrollo humano y capacidades (HDCA) empezó con la lectura reiterada de la encíclica de Pablo VI, *Populorum Progressio*, publicada en la fiesta de la Resurrección de 1967. El papa, asesorado e inspirado por algunos especialistas, y preocupado como su antecesor Juan XXIII por los países pobres y subdesarrollados, criticaba entonces una visión del desarrollo puramente económica y centrada en el PBI —que se conoce como *desarrollismo*— y, con amplitud de miras, proponía como alternativa un desarrollo integral («de todo el hombre») y solidario («de todos los hombres»). Desde entonces, Pablo VI y sus sucesores han reiterado esta concepción,

con estas u otras palabras. Por ejemplo, Juan Pablo II, en *Laborem Exercens* dijo con brevedad y precisión: «Se trata del desarrollo de las personas y no solamente de la multiplicación de las cosas, de las que los hombres pueden servirse» (1981, n. 15).

Casi al inicio de su encíclica, Pablo VI afirma que «Hoy el hecho más importante del que todos deben tomar conciencia es el de que la cuestión social ha tomado una dimensión mundial. Juan XXIII lo afirma sin ambages, y el Concilio se ha hecho eco de esta afirmación... Los pueblos hambrientos interpelan hoy, con acento dramático, a los pueblos opulentos. La Iglesia sufre ante esta crisis de angustia, y llama a todos, para que respondan con amor al llamamiento de sus hermanos» (n. 3). Más abajo precisaba: «Por esto hoy dirigimos a todos este solemne llamamiento para una acción concreta en favor del desarrollo integral del hombre y del desarrollo solidario de la humanidad» (n. 5).

Sigue una consideración fundamental:

Verse libres de la miseria, hallar con más seguridad la propia subsistencia, la salud, una ocupación estable; participar todavía más en las responsabilidades, fuera de toda opresión y al abrigo de situaciones que ofenden su dignidad de hombres; ser más instruidos; en una palabra, hacer, conocer y tener más para ser más: tal es la aspiración de los hombres de hoy, mientras que un gran número de ellos se ven condenados a vivir en condiciones, que hacen ilusorio este legítimo deseo (n. 6).

Así, «el desarrollo no se reduce al simple crecimiento económico. Para ser auténtico debe ser integral, es decir, promover a todos los hombres y a todo el hombre» (n. 14).

Al desarrollo así entendido se opone —y ahora más que entonces— «la dura realidad de la economía moderna. Dejada a sí misma, su mecanismo conduce el mundo hacia una agravación y no a una atenuación, en la disparidad de los niveles de vida: los pueblos ricos gozan de un rápido crecimiento, mientras que los pobres se desarrollan lentamente» (n. 8; cf. n. 26). Por eso, es que «en lo sucesivo las iniciativas

locales e individuales no bastan ya. La presente situación del mundo exige una acción de conjunto, que tenga como punto de partida una clara visión de todos los aspectos económicos, sociales, culturales y espirituales» (n. 13).

Muchas precisiones son posibles, pero debo mencionar una, por su similitud con la propuesta del desarrollo humano: se trata de la condición de «sujeto» o «agente» de cada ser humano: «el artífice principal de su éxito o de su fracaso: por solo el esfuerzo de su inteligencia y de su voluntad, cada hombre puede crecer en humanidad, valer más, ser más» (n. 15).

Hay después una larga explicación: «el verdadero desarrollo... es el paso, para cada uno y para todos, de condiciones de vida menos humanas, a condiciones más humanas». Esto se detalla a continuación:

Menos humanas: Las carencias materiales de los que están privados del mínimo vital y las carencias morales de los que están mutilados por el egoísmo. Menos humanas: las estructuras opresoras que provienen del abuso del tener o del abuso del poder, de las explotaciones de los trabajadores o de la injusticia de las transacciones. Más humanas: el remontarse de la miseria a la posesión de lo necesario, la victoria sobre las calamidades sociales, la ampliación de los conocimientos, la adquisición de la cultura. Más humanas también: el aumento en la consideración de la dignidad de los demás, la orientación hacia el espíritu de pobreza (cf. *Mt* 5, 3), la cooperación en el bien común, la voluntad de paz. Más humanas todavía: el reconocimiento, por parte del hombre, de los valores supremos, y de Dios, que de ellos es la fuente y el fin. Más humanas, por fin y especialmente: la fe, don de Dios acogido por la buena voluntad de los hombres, y la unidad de la caridad de Cristo, que nos llama a todos a participar, como hijos, en la vida de Dios vivo, Padre de todos los hombres (ns. 20 y 21).

En este largo párrafo puede verse —sobre todo en las últimas frases— cómo la preocupación eclesial y evangélica por la realidad

humana se enriqueció por el doble diálogo: con situaciones nuevas y complejas, y con una mentalidad asimismo nueva, marcada por los aportes de disciplinas contemporáneas. Esta observación nos conduce a otro aspecto: «por desgracia, sobre estas nuevas condiciones de la sociedad, ha sido construido un sistema que considera el provecho como muestra esencial del progreso económico, la concurrencia como ley suprema de la economía, la propiedad privada de los medios de producción como un derecho absoluto, sin límites ni obligaciones sociales correspondientes» (n. 26). Es lo que años más tarde, con Juan Pablo II, será conocido como *capitalismo salvaje*.

Entrando en la segunda parte de la encíclica, se afirma que «el desarrollo integral del hombre no puede darse sin el desarrollo solidario de la humanidad (n. 43). Y se añade de inmediato que:

este deber concierne en primer lugar a los más favorecidos. Sus obligaciones tienen sus raíces en la fraternidad humana y sobrenatural y se presentan bajo un triple aspecto: deber de solidaridad, en la ayuda que las naciones ricas deben aportar a los países en vías de desarrollo; deber de justicia social, enderezando las relaciones comerciales defectuosas entre los pueblos fuertes y débiles; deber de caridad universal, por la promoción de un mundo más humano para todos, en donde todos tengan que dar y recibir, sin que el progreso de los unos sea un obstáculo para el desarrollo de los otros. La cuestión es grave, ya que el porvenir de la civilización mundial depende de ello (n. 44).

Sobre la relación Sur-Sur, que ha tenido diversas manifestaciones en las últimas décadas, Pablo VI dice: «esperamos que los países cuyo desarrollo está menos avanzado sabrán aprovecharse de su vecindad para organizar entre ellos, sobre áreas territorialmente extensas, zonas de desarrollo conjunto: establecer programas comunes, coordinar las inversiones, repartir las posibilidades de producción, organizar los intercambios» (n. 64).

Finalmente, acerca de la institucionalidad internacional, formula propuestas que recientemente han vuelto a expresarse en documentos de Benedicto XVI y de la Comisión Justicia y Paz del Vaticano: «Esta colaboración internacional, en plano de vocación mundial, requiere unas instituciones que la preparen, la coordinen y la rijan hasta construir un orden jurídico universalmente reconocido. De todo corazón, alentamos las organizaciones que han puesto mano en esta colaboración para el desarrollo, y deseamos que crezca su autoridad» (n. 78).

Otros documentos en la misma línea

La II Conferencia Episcopal de América Latina en Medellín (agosto de 1968) se hizo eco de la visión de la *Laborem Exercens* y, de una u otra forma, algo similar ocurrió en las Conferencias Episcopales de Puebla (1979), Santo Domingo (1991) y —sobre todo— de Aparecida (2007). Por esos años, a partir de una ponencia que tuvo en Chimbote (julio de 1968), Gustavo Gutiérrez escribió *Teología de la Liberación. Perspectivas* (1971), que marcó el surgimiento de una corriente teológica acogida en muchos países, sobre todo en el sur. En el capítulo II, Gutiérrez retoma el texto de la encíclica de Pablo VI, a la vez que expone que el término *liberación* expresa mejor que *desarrollo* el objetivo que se plantea⁵.

En 1979, Juan Pablo II, como ya he mencionado, precisa que: «Se trata del desarrollo de las personas y no solamente de la multiplicación de las cosas, de las que los hombres pueden servirse. Se trata —como ha dicho un filósofo contemporáneo y ha afirmado el Concilio— no tanto de “tener más” cuanto de «ser más»⁶ (n. 16).

El mismo Juan Pablo II, ya en 1987 —posteriormente a la propuesta sobre el desarrollo humano— y después de haber recurrido al consejo de Sen —y de otros economistas—, constató en su segunda encíclica social, *Sollicitudo Rei Socialis*, que en el mundo «ha entrado

⁵ Esto lo recuerda y trabaja en profundidad Javier en su libro de 2002 (Iguíñiz, 2002b).

⁶ Obviamente, se refiere a G. Marcel, *Etre et avoir*.

en crisis la misma concepción “económica” o “economicista” vinculada a la palabra desarrollo. En efecto, hoy se comprende mejor que la mera acumulación de bienes y servicios, incluso en favor de una mayoría, no basta para proporcionar la felicidad humana» (n. 28). En el mismo número, aclara lo anterior: «Tener objetos y bienes no perfecciona de por sí al sujeto, si no contribuye a la maduración y enriquecimiento de su “ser”, es decir, a la realización de la vocación humana como tal». Obviamente, explica que no existe una antinomia: «Una de las mayores injusticias del mundo contemporáneo consiste precisamente en esto: en que son relativamente *pocos* los que poseen mucho, y *muchos* los que no poseen casi nada. Es la injusticia de la mala distribución de los bienes y servicios destinados originariamente a todos»⁷. Obsérvense las semejanzas con lo afirmado en la primera parte.

En el n. 28 de dicha carta encíclica, el papa agregó:

Junto a las miserias del subdesarrollo, que son intolerables, nos encontramos con una especie de *superdesarrollo*, igualmente inaceptable ya que, como el primero, es contrario al bien y a la felicidad auténtica. En efecto, este superdesarrollo, consistente en la excesiva disponibilidad de toda clase de bienes materiales para algunas categorías sociales, fácilmente hace a los hombres esclavos de la «posesión» y del goce inmediato, sin otro horizonte que la multiplicación o la continua sustitución de los objetos que se poseen por otros todavía más perfectos. Es la llamada civilización del «consumo» o consumismo, que comporta tantos desechos o basuras. Un objeto poseído, y ya superado por otro más perfecto, es descartado simplemente, sin tener en cuenta su posible valor permanente para uno mismo o para otro ser humano más pobre⁸.

⁷ Ya el 28 de enero de 1979, en su discurso inaugural de la Tercera Conferencia del Episcopado de América Latina, en Puebla (México), el papa denunció la existencia de mecanismo que producen «a nivel internacional ricos cada vez más ricos a costa de pobres cada vez más pobres». Frase de gran fuerza sobre la cada vez mayor desigualdad, que un creyente debe tomar seriamente en cuenta.

⁸ José Távara, en un artículo periodístico reciente, habla de una «obsolescencia programada», destinada a aumentar la ganancia de los productores.

Hizo asimismo una aclaración pertinente:

El mal no consiste en el «tener» como tal, sino en el poseer que no respeta la calidad y la ordenada jerarquía de los bienes que se tienen. Calidad y jerarquía que derivan de la subordinación de los bienes y de su disponibilidad al «ser» del hombre y a su verdadera vocación. Con esto se demuestra que si el desarrollo tiene una necesaria dimensión económica, puesto que debe procurar al mayor número posible de habitantes del mundo la disponibilidad de bienes indispensables para «ser», sin embargo, no se agota con esta dimensión. En cambio, si se limita a esta, el desarrollo se vuelve contra aquellos mismos a quienes se desea beneficiar.

Los textos pontificios y del magisterio latinoamericano son numerosos, y considero que aquí solo debo presentar algunos de ellos.

Para la Jornada Mundial de la Paz de 2013 (que se celebra el primer día de cada año) Benedicto XVI propuso el tema «Bienaventurados los que trabajan por la paz». Su visión se centra en Jesús: «Dios mismo, mediante la encarnación del Hijo y la redención que él llevó a cabo, ha entrado en la historia» (n. 3). Pero el inicio del mensaje (n. 1) se refiere directamente, en términos inspirados por Pablo VI, al tema del desarrollo: «Este tiempo nuestro, caracterizado por la globalización, con sus aspectos positivos y negativos [...] reclama un compromiso renovado y concertado en la búsqueda del bien común, del desarrollo de todos los hombres y de todo el hombre». Dice entonces que «el deseo de paz se corresponde con un principio moral fundamental, a saber, con el derecho y el deber a un desarrollo integral, social, comunitario, que forma parte del designio de Dios sobre el hombre». Continúa críticamente: «Causan alarma los focos de tensión y contraposición provocados por la creciente desigualdad entre ricos y pobres, por el predominio de una mentalidad egoísta e individualista, que se expresa también en un capitalismo financiero no regulado».

Después se extiende sobre el tema y dice:

Actualmente son muchos los que reconocen que es necesario un nuevo modelo de desarrollo, así como una nueva visión de la economía. Tanto el desarrollo integral, solidario y sostenible, como el bien común, exigen una correcta escala de valores y bienes, que se pueden estructurar teniendo a Dios como referencia última. No basta con disposiciones de muchos medios y una amplia gama de opciones, aunque sean de apreciar. Tanto los múltiples bienes necesarios para el desarrollo, como las opciones posibles deben ser usados según la perspectiva de una vida buena, de una conducta recta que reconozca el primado de la dimensión espiritual y la llamada a la consecución del bien común. De otro modo, pierden su justa valencia, acabando por ensalzar nuevos ídolos (n. 5).

En cuanto a su sucesor Francisco, «Obispo de Roma, iglesia que preside a todas las iglesias en la caridad», el 18 de mayo de este año se dirigió a los embajadores de Antigua y Barbuda, Botswana, Kirguistán, y simultáneamente —¡nada menos!— al embajador del Gran Ducado de Luxemburgo, para manifestarles una fuerte preocupación por el actual estado de la humanidad, en «un momento álgido de su propia historia», en el que si bien cabe reconocer «logros positivos», la mayoría sigue «viviendo en precariedad cotidiana, con consecuencias funestas» y se lucha «para vivir y, a menudo, para vivir sin dignidad». Allí él precisa:

Una de las causas de esta situación, en mi opinión, se encuentra en nuestra relación con el dinero y en nuestra aceptación de su imperio y dominio en nuestro ser y en nuestras sociedades [...] ¡en la negación de la primacía del hombre! [...] La adoración del antiguo becerro de oro (cf. Ex. 32,15-34) ha encontrado una imagen nueva y despiadada en el fetichismo del dinero y en la dictadura de la economía sin rostro y sin un objetivo verdaderamente humano.

El autodenominado Obispo de Roma agrega: «La crisis mundial evidencia «la grave falta de su orientación antropológica, que reduce al hombre a una sola de sus necesidades: el consumo. Y peor aún, el ser humano es considerado hoy como un bien [...] que se puede utilizar y luego desechar». Y a renglón seguido precisa: «Al tiempo que los ingresos de una minoría van creciendo de manera exponencial, los de la mayoría van disminuyendo. Este desequilibrio proviene de ideologías que promueven la autonomía absoluta de los mercados y la especulación financiera, negando de este modo el derecho de control de los Estados, aun estando encargados de velar por el bien común»: es claro que está aludiendo al neoliberalismo, al que caracteriza como «ideología».

Paso a presentar unos breves textos del magisterio de los obispos de América Latina. Me limitaré a algunas menciones que sobre el desarrollo hizo en mayo de 2007 la Conferencia de Aparecida.

Comienzo con una breve alusión: se trata de «el desarrollo de una vida digna» (A 71). Algo antes se encuentra un dato ilustrativo:

Según la Doctrina Social de la Iglesia, el objeto de la economía es la formación de la riqueza y su incremento progresivo, en términos no solo cuantitativos, sino cualitativos: todo lo cual es moralmente correcto si está orientado al desarrollo global y solidario del hombre y de la sociedad en la que vive y trabaja. El desarrollo, en efecto, no puede reducirse a un mero proceso de acumulación de bienes y servicios, aun cuando fuese en pro del bien común, no es una condición suficiente para la realización de una auténtica felicidad humana (A 69).

Algunas expresiones asumen la perspectiva planteada por Pablo VI en 1967, pero con aspectos que se añadieron posteriormente: Se propone «para la vigencia de la democracia, una verdadera economía solidaria y un desarrollo integral, solidario y sustentable» (A 406). Se afirma asimismo que «la paz no se reduce a la ausencia de guerras ni a la exclusión de armas nucleares en nuestro espacio común, logros ya significativos,

sino a la generación de una “cultura de paz” que sea fruto de un desarrollo sustentable, equitativo y respetuoso de la creación: «el desarrollo es el nuevo nombre de la paz» decía Paulo VI» (A 542).

Por ello, hay que «buscar un modelo de desarrollo alternativo⁹, integral y solidario, basado en una ética que incluya la responsabilidad por una auténtica ecología natural y humana, que se fundamenta en el evangelio de la justicia, la solidaridad y el destino universal de los bienes, y que supere la lógica utilitarista e individualista, que no somete a criterios éticos los poderes económicos y tecnológicos» (A 474 c).

La visión cristiana propone «que las obras de misericordia estén acompañadas por la búsqueda de una verdadera justicia social, que vaya elevando el nivel de vida de los ciudadanos, promoviéndolos como sujetos de su propio desarrollo» (A 385). Y poco después se reitera esta meta, común a otras perspectivas: «la verdadera promoción humana no puede reducirse a aspectos particulares: «Debe ser integral, es decir, promover a todos los hombres y a todo el hombre¹⁰, desde la vida nueva en Cristo que transforma a la persona de tal modo que «la hace sujeto de su propio desarrollo»¹¹ (A 399).

En un tema específico, particularmente importante cuando se piensa en desarrollo «integral», los obispos pidieron «Establecer entre las iglesias locales de diversos países sudamericanos que están en la cuenca amazónica, una pastoral de conjunto con prioridades diferenciadas para crear un modelo de desarrollo que privilegie a los pobres y sirva al bien común» (A 475)

Glosando Marcos 2,27, osaré decir que «el ser humano no está hecho para la economía, sino que la economía está hecha para el ser humano».

⁹ Cita *Populorum Progressio* 20, «[El verdadero desarrollo] es el paso, para todos y cada uno, de unas condiciones de vida menos humanas a condiciones más humanas».

¹⁰ Cita *Gaudium et Spes* (documento del Concilio Vaticano II sobre la Iglesia en el mundo), n.76.

¹¹ Cita *Populorum Progressio* 15.

LO QUE MUCHOS POBRES NOS ENSEÑAN

En una revista semanal de la PUCP, la profesora y psicóloga Susana Frisancho expresa lo siguiente:

La educación tiene la finalidad de apoyar el proceso de desarrollo de personas cada vez más libres y autónomas, tanto en la dimensión intelectual como en la moral [...] [Debe] ser entendida como un espacio de amplificación de las capacidades humanas [...] Se necesitan muchas oportunidades de interacción [...] Un medio fundamental para la construcción del conocimiento [FZR: no solo ello, también en la visión más amplia, de toda la persona] es el juego, que promueve un espacio natural para la puesta en movimiento de todos los procesos de pensamiento.

Se plantea una educación para la agencia y la ciudadanía.

Este tema de la educación para el desarrollo humano —integral, solidario, y sostenible— me preocupa, y a lo largo de unos 30 años he intentado trabajar con otras personas en ello y he escrito pequeños artículos. Comienzo diciendo que me inspiré en dos libros de Pablo Freire —que promovió la concientización y no la manipulación en que sus objetores son expertos— y en dos informes de la UNESCO (1973 y 1998), y que la reflexión en grupos hizo y hace lo demás. Estoy convencido particularmente de que la educación no-formal es fundamental para que las personas de los barrios en que trabajé y aún trabajo se *empoderen*, es decir, accedan a mayores espacios de libertad para escoger lo que desean hacer y «tienen razones para hacerlo».

A lo largo de los 47 años transcurridos desde mi regreso al Perú, una vez concluidos mis estudios, he tenido la suerte de encontrarme con gran número de personas y de participar en numerosas experiencias —experiencias y gente de las que he aprendido y sigo aprendiendo—. Se trata de parroquias (en Lima y en el Callao), comunidades (parroquiales o más amplias), movimientos (universitarios, sacerdotales o abiertos al laicado); cursos masivos y no tan masivos, en Lima-Callao o en provincias; ONGs o grupos de Derechos Humanos (IBC, CONADEH,

CODEHP, CEAPAZ, IPEDEHP) o de otra índole (como un centro de estudios y divulgación de historia), asesorías en el sector público (Reforma Educativa, MCLCP), redes (Red de Educación en DDHH, Perú Vida y Paz, y PQNSR) y grupos de estudio (GRIDHAL, en la PUCP). Como puede notarse, a la vez que hay compromisos en espacios eclesiales, también hay otros que se han realizado en ámbitos civiles o cívicos. Ello es una muestra de dos criterios: sobre la misión de la Iglesia, que es la de anunciar la Buena Noticia —con la vida y con las palabras, *gestis et verbis*— implica también la llamada «promoción humana»¹²; y sobre la «auténtica dimensión secular» de la Iglesia, que tiene su fundamento en la Encarnación, «y se realiza de formas diversas en todos sus miembros»¹³. Pero creo que, más que abundar ahora en explicaciones teológicas, es preciso prolongar la reflexión hecha en las dos partes anteriores.

Estas experiencias han sido diversas: en propósito y contenido; y en dimensiones: de ocho a centenas. Pero no en la dinámica, como más abajo explicitaré. En varias he estado como «asesor», pero siempre he intentado mantener una relación de reciprocidad y complementación. La mayoría de ellas han sido o son con personas de sectores populares —en muchos casos habitantes de provincias, o migrantes e hijos de migrantes— o bien claramente marcadas por la situación de sectores golpeados por la pobreza y la marginación. Me arriesgo a decir que, por lo que acabo de señalar, muchos de esos encuentros han tenido características en cierta medida «interculturales».

Buena parte de las experiencias tuvieron como contexto la violencia, sea por los años en que se dio el conflicto armado interno (1980-1992, y extensivamente, hasta 2000), o bien por la problemática más amplia

¹² Véase, como un ejemplo, el documento final de la IV Conferencia General del Episcopado de América Latina y del Caribe, conocida también como Conferencia de Santo Domingo (1992).

¹³ Se trata del n. 15 de una Exhortación de Juan Pablo II sobre el laicado, *Christifideles Laici*, de fines de 1988, para lo que recuerda una enseñanza de su antecesor Pablo VI.

de derechos humanos (ya no solo derechos civiles, sino también derechos económicos, políticos, sociales y culturales). Y claro que en los diversos grupos estábamos abiertamente «contra la violencia, venga de donde viniere».

Las modalidades difieren de acuerdo con las características de los participantes y con los objetivos del grupo. Así, con los niños, preadolescentes, y aun con los adolescentes, lo lúdico es central (juegos, deportes, paseos, mimo, poesías simple, canciones, historias que se construyen); con los adolescentes y con los jóvenes, en talleres productivos (carpintería, electricidad y electrónica, biohuertos, artesanías) y de arte (danza, música, dibujo, teatro)¹⁴, o en procesos de formación para establecer proyectos de vida; con las y los más adultos en actividades pastorales, en microempresas diversas —en ellas se discutía sobre organización, manejo de dinero (pues «los pobres saben estirar el dinero»), calidad productiva y perfeccionamiento, marketing; en las problemáticas de derechos humanos, educación y difusión de los mismos; en lectura reflexiva y contextualizada en la vida; en actividades de promoción, como en un grupo de mujeres que formaron una Defensoría contra la violencia en las familias; o en debates académicos interdisciplinarios.

Paso ahora a precisar algunos aspectos generales que he asimilado en estas oportunidades:

- Se debe atender a tres referentes: la propia persona (esfuerzo de autorreconocimiento), los interlocutores (aprender a convivir: nos formamos o educamos en lo interpersonal) y la realidad en sus múltiples dimensiones. Por eso, se trata de una formación a la vez humanista y «técnica» (recursos mediáticos simples, búsqueda de instrumentos para mejorar lo real).
- El proceso es voluntario; se realiza por una especie de «asociación libre».

¹⁴ Se trataba, se dijo en un artículo hecho a varias manos, de «caminar a dos pies».

- Como se trata de encuentros cooperativos e incluyentes, los objetivos de cada encuentro han de relacionarse con la vida —los intereses, las necesidades y actividades— de los participantes. Y ciertamente deben programarse con cuidado y la anticipación necesaria.
- Es condición fundamental «liberar» la capacidad de expresión e iniciativa de cada persona. Por eso, se tiende a diálogos en pequeños grupos (aun cuando la convocatoria sea numerosa y hayan sido precedidas por «charlas»), con preguntas adecuadas que motiven a abarcar el mayor número de aspectos de la realidad. Simultáneamente, interesa escuchar a las otras personas y crecer en la comprensión de ellas y de sus intervenciones, procurando inclusive captar lo que pueda estar detrás de sus palabras y actitudes.
- En el diálogo, frecuentemente se partirá de reacciones primeras, emocionales y de las que proceden de las prácticas de cada uno, y llegar a los aspectos más cognitivos e intelectuales. En efecto, se trata de «aprender» a) a pensar¹⁵, captando los matices de la compleja realidad —que no se limita a lo «blanco o negro»; b) a reflexionar, es decir, «volver sobre sí», con atención a la propia conciencia y la ética; c) a respetar a cada participante¹⁶, sus puntos de vista, y favorecer un debate sobre la base de argumentos alturados; (d) a intentar llegar a decisiones comunes o consensos; y (e) a asumir las propias responsabilidades.
- Como adelanté, no hay posibilidad de hablar de un desarrollo humano si no se tiene en cuenta la dimensión ética. Los procesos

¹⁵ Personalmente, considero importante atender a los aportes de Kant, es decir, tener en cuenta a la vez la razón pura u objetiva («¿qué puedo conocer?») y la razón práctica o razonabilidad («¿qué debo hacer?») y «¿qué me es posible esperar?». El reto es «atreverse a saber» y «tener el coraje de usar la propia mente».

¹⁶ Recordemos el segundo imperativo categórico de Kant: «trata a la humanidad, sea en ti, sea en otros, siempre como un fin, nunca solamente como un medio», que se hace eco de la «regla de oro» de la ética: «no hagas a nadie lo que no quieres que te hagan a ti» (Tobías 4,15, reasumido por Mateo 7,12).

participativos se orientan también a la formación en valores, y al respeto y la empatía con los «otros» hay que añadir la confianza, la solidaridad inclusiva, la cooperación y la reciprocidad, así como la búsqueda de una mayor justicia en la convivencia comunitaria y social. El desarrollo busca transformar y mejorar las prácticas y la realidad, con objetivos claros y progresivos.

- Pero «obras son amores y no buenas razones». A lo antedicho debo agregar el esfuerzo —que muchas veces he constatado— por organizar, por articular grupos e incluso por llegar a tener un real «efecto multiplicador».
- No puedo olvidar los «recursos» necesarios y sencillos: apertura a la realidad social o «material» (desde la observación sensorial a la inteligencia profunda de ella); juegos, canciones, dinámicas, interacciones; relatos cortos o «ponencias» motivadoras; lectura de pequeños textos; videos o películas; tarjetas y papelógrafos; algo para compartir, etcétera.
- Para terminar esta enumeración, y no cansar excesivamente a nadie, es bueno tener en cuenta que un aspecto importante es la persistencia en el esfuerzo.

Concluyo: más allá de tocar instrumentos, cantar, bailar, leer reflexivamente y en contexto, trabajar y crear, hablar y exponer, en fin, actuar y así apoyar a quienes sufren carencias y/o violencia, considero que una buena mayoría de la gente que participó o participa en estas experiencias ha aprendido a aprovechar sus potencialidades, a ejercer su autonomía y libertad, a conocerse mejor y «quererse» más, a lograr una deseable coherencia, a percibir paulatinamente el sentido de su existencia, a construir su proyecto de vida y hasta sus opciones fundamentales, y a la vez desear no solo crecer individualmente, sino practicar la fraternidad y la ciudadanía. Todo eso es, sin duda, «desarrollo humano y ampliación de libertades» y, en cristiano, acogida y prosecución de la propia «vocación» o llamado personal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Frisancho, S. (2013). Psicología y educación: la construcción del sujeto. *.edu*, 9(270), p. 6.
- Iguíñiz, J. (1996). *Definiciones de desarrollo y experiencias de género*. Lima: Instituto Bartolomé de las Casas.
- Iguíñiz, J. (1998a). *No se puede aceptar : a propósito de las críticas a la exhortación del Episcopado Peruano: un nuevo Perú, don de Dios y tarea de todos*. Lima: Instituto Bartolomé de Las Casas-Rimac-Centro de Estudios y Publicaciones (CEP).
- Iguíñiz, J. (1998b). Remontar la desmoralización. En *Aplanar los Andes y otras propuestas* (pp. 107 y ss.) Lima: CEP-IBC.
- Iguíñiz, J. (1999). *Desigualdad y pobreza en el mundo*. Lima: Instituto Bartolomé de las Casas.
- Iguíñiz, J. (2002a). *La pobreza es multidimensional: un ensayo de clasificación*. Lima: CISEPA-PUCP.
- Iguíñiz, J. (2002b). *Terrenos comunes para el diálogo entre ciencias y teología. Desarrollo y libertad en Sen y Gutiérrez*. Lima: PUCP.
- Iguíñiz, J. (2003a). *Desarrollo, libertad y liberación : en Amartya Sen y Gustavo Gutiérrez*. Lima: CEP-PUCP.
- Iguíñiz, J. (2003b). Economía y política en defensa de la vida. *Páginas*, 28(183), 66-69.
- Iguíñiz, J. (2004). Desarrollo económico y desarrollo humano. En J. Ansión y J. Iguíñiz (comps.), *Desarrollo humano entre el mundo rural y urbano* (capítulo 1). Lima: Fondo Editorial PUCP-Federación Internacional de Universidades Católicas (FIUC).
- Iguíñiz, J. (2009). La economía ante sus responsabilidades en *Caritas in veritate*. *Páginas*, 34(215), 26-37.
- Iguíñiz, J. (2011). Protagonismo económico de los pobres. Dos aproximaciones al mundo de emprendedores e informales. *Páginas*, 36(221), 19-27.

Iguíñiz, J. (2013). Grandes temas del desarrollo económico y humano de América Latina. *.edu*, 9(276), p. 7.

López Mas, J. (2003). Política social y competitividad económica: el problema de la pobreza en el Perú. *Gestión del Tercer Milenio*, 6(12), 99-109.

**SOBRE EL PERÚ: DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS
PARA EL CAMBIO**

HETEROGENEIDAD ESPACIAL Y DINÁMICAS DE POBREZA¹

Javier Escobal y Carmen Ponce

INTRODUCCIÓN

El período que transcurre entre los últimos dos censos poblacionales (1993 y 2007) en el Perú puede ser caracterizado como un período de crecimiento económico. En este período, la economía peruana creció a una tasa anual de 5%. Sin embargo, esta tendencia positiva no fue homogénea dentro del país. Las áreas urbanas experimentaron un ritmo de crecimiento mayor que las áreas rurales y, dentro de estas últimas, hay evidencia de crecientes brechas a favor de la región costera, en comparación con la sierra y la región amazónica (Vakis y otros, 2008).

El interés por entender la dinámica de la pobreza y el bienestar en el país ha estado presente tanto en la academia como en el espacio de políticas públicas. Javier Iguíñiz es uno de los investigadores peruanos que mayor interés y reflexión le ha dedicado al tema en las últimas décadas y que más ha entrelazado el espacio académico con el de discusión de políticas. Sus aportes han cubierto el espectro de la investigación económica sobre el bienestar, desde las aristas más conceptuales (la multidimensionalidad del desarrollo humano, la reflexión

¹ Una versión anterior y más extensa de este estudio fue publicada en inglés en Escobal y Ponce (2011). Las instituciones que permitieron financiar los insumos en los que se basa esta investigación son IDRC-RIMISP y el Banco Mundial.

y difusión en torno a los aportes de Amartya Sen, entre otros [Iguíñiz, 2003]) hasta las más pragmáticas centradas en la discusión de políticas de desarrollo nacional descentralizado. Es el caso de la propuesta de «aplanar los andes y enderezar los ríos», que resaltó la importancia de incrementar el valor unitario de la producción antes de comercializarla desde áreas aisladas y de geografía adversa de la sierra y la selva (Iguíñiz, 1998), o las discusiones sobre descentralización e integración en el contexto de apertura económica (2000)², entre otros aportes. El presente estudio integra en cierta medida estas dimensiones de geografía, aislamiento, bienestar y pobreza, desde una mirada de análisis estadístico y, en ese sentido, contribuye a este debate poniendo la lupa sobre los insumos utilizados para el análisis sobre desarrollo nacional sin perder de vista lo local.

Si bien la información estadística sobre niveles de vida y pobreza en el país ha mejorado sustancialmente en la última década, en términos de confiabilidad y accesibilidad, la investigación sobre la dinámica de la pobreza para periodos mayores a una década enfrenta un conjunto de limitaciones. Por un lado, a lo largo de las últimas décadas, se han producido cambios metodológicos en el cálculo de la pobreza que afectan seriamente la comparabilidad de las estimaciones a lo largo del tiempo (Herrera, 2002)³. Por otro, los indicadores de pobreza resultantes están disponibles únicamente a altos niveles de agregación (a nivel departamental en la última década y, aunque no estrictamente comparables, a nivel de dominios geográficos mayores para las últimas tres décadas), por lo que no pueden ser usados para estudiar patrones espaciales a nivel local. Este tipo de información es fundamental cuando se piensa en el debate de la política pública.

² «la apertura económica reciente [...] y la mejora de las vías internas y externas de comunicación y diversos costos de transacción, acelerará la concentración geográfica de actividades agrícolas e industriales [...]» (Iguíñiz, 2000, p. 21).

³ Los recientes cambios metodológicos (INEI, 2013) apenas han podido asegurar una serie consistente para el periodo que se inicia en el 2004.

Este estudio pone de relieve la centralidad de la dimensión espacial en el análisis estadístico del bienestar, análisis en el que se busca sustentar la toma de decisiones en algunos espacios de política pública. Cabe decir que las pretensiones del estudio no abarcan la definición y validación de un marco conceptual; se centran mas bien en objetivos mas modestos: presentar evidencia que permita avivar el debate sobre la heterogeneidad espacial y sus implicancias en la dinámica de la pobreza, y delinear pistas metodológicas para este tipo de análisis.

El estudio es parte de un conjunto de investigaciones desarrolladas por los autores que se enfocó en estimar y analizar la dinámica de la pobreza en el Perú en las últimas tres décadas a niveles de agregación menores a los usualmente disponibles. Este artículo aprovecha las estimaciones de gasto *per cápita* y de pobreza construidas de manera consistente a nivel subnacional para los años 1993 y 2005 (Escobal & Ponce, 2008).

El estudio muestra claramente no solo que la pobreza y los cambios en las tasas de pobreza están espacialmente correlacionados, sino que es insuficiente tomar en cuenta los niveles y cambios en las características de los hogares y su acceso a bienes y servicios públicos para dar cuenta de estas diferencias espaciales. Adicionalmente, el estudio muestra que introducir variables geográficas relacionadas con el clima (precipitación, temperatura y sus variabilidades), las características del suelo (tipo y calidad), la altitud y el potencial bioclimático, tampoco permite explicar completamente las diferencias espaciales observadas. Luego de modelar de distintas maneras las dinámicas espaciales de pobreza, el estudio sugiere que para entender las diferencias observadas es necesario considerar que la rentabilidad de los distintos activos que poseen los hogares también varía entre unidades espaciales. Asimismo, el estudio sugiere la hipótesis de que las diferencias institucionales entre los territorios tienen un rol significativo para explicar la heterogeneidad espacial en las dinámicas de pobreza observadas. Con ello, insiste en la necesidad de encontrar formas de incorporar la dimensión institucional en el análisis de la dinámica de la pobreza.

El documento se estructura en dos secciones además de esta introducción. La siguiente sección constituye el núcleo del documento e inicia con la discusión de las principales características asociadas a distintas trayectorias de pobreza. Así, las dos primeras subsecciones exploran a nivel descriptivo el rol potencial de los principales activos públicos y privados en el logro de trayectorias positivas de pobreza, sin tomar en cuenta potenciales problemas de autocorrelación espacial o heterogeneidad de parámetros. Las últimas tres subsecciones, a su vez, discuten los problemas de identificación asociados con la dimensión espacial de la estimación dinámica de la pobreza. Por último, a modo de comentarios finales, la tercera sección reflexiona sobre la importancia de incorporar esta dimensión espacial en las estimaciones de la dinámica de la pobreza.

DINÁMICA DE LA POBREZA EN EL PERÚ A PARTIR DE UNA ESTIMACIÓN PARA ÁREAS PEQUEÑAS

Con el fin de estimar tasas de pobreza a niveles desagregación espacial mayores a los disponibles en las encuestas de hogares, se usó un conjunto de estimaciones de gasto *per cápita* hechas a partir de la información de los censos peruanos de población y vivienda de 1993 y 2005 y de las Encuestas de Hogares disponibles para años cercanos a estos censos⁴. La metodología utilizada para hacer estas estimaciones sigue cercanamente la propuesta por Elbers y otros (2003). Con el fin de hacer comparables las estimaciones de pobreza de ambos años, se efectuaron ajustes a la definición de la línea de pobreza y de los rubros de gasto de los censos y las encuestas. Un mayor detalle de la metodología

⁴ La estimación de las dinámicas provinciales de pobreza para el periodo 1993-2007 se puede encontrar en Escobal y Ponce (2013). En dicho documento sin embargo no se estiman los modelos que se presentan aquí y que caracterizan las dinámicas espaciales identificadas.

utilizada y los resultados obtenidos a nivel provincial se puede encontrar en el trabajo publicado por Escobal y Ponce (2008).

Los resultados de estas estimaciones indican que a pesar de que el crecimiento se ha extendido en todo el país durante el período de 1993 y 2005, las áreas con bajo o nulo crecimiento tienden a estar espacialmente concentradas a lo largo de la sierra del Perú. De manera similar los resultados que se presentan en Escobal y Ponce (2008) hacen evidente el patrón espacial de las tasas de pobreza en ambos años y los cambios en las tasas de pobreza entre 1993 y 2005. En 1993 y 2005, se pueden observar bajas tasas de pobreza a lo largo de las áreas costeras peruanas y altas tasas en la sierra y selva. Cuando uno mira los cambios en la tasa de pobreza, las mayores reducciones en pobreza están especialmente concentradas a lo largo de la costa, en unos pocos valles de la sierra (partes del Valle del Mantaro en la sierra central y La Convención en la sierra sur) y en la selva alta (Bagua, Jaen y Utcumbamba, las cuales son zonas productoras de café). Las áreas donde la pobreza se ha incrementado están bastante concentradas en la sierra norte (alrededor de la Región Huánuco) y en la sierra sur, especialmente en Puno.

Características principales de los distritos que muestran cambios significativos en la pobreza

Con el fin de explorar algunos patrones característicos de las zonas con distintas trayectorias, se dividió a los 1880 distritos del Perú en tres grupos. El primer grupo comprende 796 distritos y representa a aquellos distritos donde la pobreza se habría reducido (usando un intervalo de confianza del 95%). El segundo grupo incluye 680 distritos en los cuales la pobreza se incrementó significativamente⁵ entre los años 1993 y 2005. Finalmente, tenemos 352 distritos donde la pobreza no cambió de manera estadísticamente significativa entre los dos años bajo análisis.

⁵ A lo largo del texto se usa el término «significativamente» en su sentido estadístico.

El cuadro 1 muestra las diferencias entre las principales características de aquellos distritos que presentan incrementos de pobreza significativos y las de aquellos con reducciones de pobreza significativas, incluyendo un *test* de significancia de la diferencia de medias de las características de los hogares entre ambas agrupaciones de distritos. Las características principales de los distritos han sido agrupadas en cuatro áreas: a) capital humano y demografía; b) actividades económicas; c) acceso a infraestructura; y, d) características relacionadas con la ubicación y la geografía.

Cuando observamos el porcentaje de población rural en 1993 en el cuadro 1 encontramos que, en ambos grupos de distritos, aquellos que muestran un incremento de la pobreza tienen mayor probabilidad de ser rurales. Asimismo, cuando observamos los aspectos demográficos resulta evidente que los distritos cuya tasa de pobreza se ha incrementado registran una presencia de población indígena (medida por lengua materna del jefe de hogar) casi tres veces mayor a la que se registra en aquellos distritos cuya tasa de pobreza se ha reducido⁶. Las diferencias educativas, como es de esperar, son también evidentes cuando comparamos ambos grupos de distritos, mostrando el grupo con trayectoria exitosa un mayor porcentaje de jefes de hogar con educación superior en relación con el grupo que experimentó incrementos significativos de pobreza.

Es importante señalar que el tipo de actividad económica en el cual los hogares están involucrados es diferente entre ambos grupos de distritos. Esto es especialmente evidente en los distritos rurales, donde aquellos distritos que se diversificaron fuera de la agricultura muestran reducciones de pobreza.

⁶ También se ha hecho este ejercicio dividiendo la muestra entre aquellos distritos que son urbanos (50% o más de la población vive en áreas urbanas) o rurales (50% o más de la población vive en áreas rurales). Los resultados están disponibles a pedido.

El acceso a infraestructura es un factor clave que diferencia a aquellos distritos que se desempeñaron mejor en el período 1993-2005 en relación con aquellos que incrementaron sus tasas de pobreza. Para el agregado nacional y para los segmentos urbanos y rurales de la muestra está claro que aquellos distritos que tenían mayor cobertura de electricidad, agua potable y alcantarillado en 1993 tienen mayor probabilidad de mostrar una reducción en sus tasas de pobreza. Sin embargo, es necesario señalar que este patrón se revierte cuando uno observa los cambios en cobertura de servicios entre los años 1993 y 2005 (un aproximado de la inversión en servicios de infraestructura). Los distritos que tienen altos cambios en el acceso a agua potable y electricidad muestran incrementos en la pobreza. Este patrón puede estar capturando procesos migratorios en la medida que las áreas con mayor dotación de activos estén incrementando sus tasas de pobreza a partir de la incorporación de hogares migrantes pobres que llegan en busca de mejores oportunidades y condiciones de vida.

La ubicación y las características geográficas también son bastante diferentes entre aquellos distritos cuya pobreza se redujo entre 1993 y 2005 y aquellos que enfrentaron un incremento de la pobreza. Además de las variables de ubicación ya mencionadas (los distritos de costa o selva son más propensos a mostrar una reducción de pobreza que los distritos de la sierra), es importante señalar que distritos que tienen un terreno con menor pendiente tienden a desempeñarse mejor. Esto es así incluso si el potencial bioclimático o el nivel de precipitación son menores. Dentro de las áreas rurales, sin embargo, las mejores condiciones climáticas afectan las posibilidades de ser un distrito que experimentó reducciones de pobreza.

Cuadro 1. Principales características de los distritos con cambios significativos en las tasas de pobreza (1993-2005)

Características	Distritos con incremento en la pobreza	Distritos con reducción en la pobreza
	n = 680	n=796
Capital humano y aspectos geográficos		
Edad promedio del jefe de familia	44,5	44,5
Porcentaje de jefes de familia mujeres	24,4%	21,7% ***
Jefe de familia tiene como lengua nativa el español	57,6%	85,3% ***
Porcentaje de jefes de familia con educación primaria incompleta alcanzada o menos	12,2%	8,6% ***
Porcentaje de jefes de familia con educación superior completada alcanzada	1,9%	3,3% ***
Tasas de deserción escolar primaria (niños entre 5 y 12 años de edad)	26,1%	21,0% ***
Cambio en la edad promedio del jefe de familia (1993-2005)	2,7	3,2 ***
Cambio en el porcentaje de jefes de familia mujeres (1993-2005)	-3,7%	-0,9% ***
Cambio en el porcentaje de jefes de familia con educación superior completada alcanzada (1993-2005)	11,6%	20,1% ***
Cambios en las tasas de deserción escolar primaria (niños entre 5 y 12 años de edad) (1993-2005)	-24,9%	-20,2% ***
Actividades económicas		
Porcentaje de jefes de familia que trabajan para Industrias Extractivas (1993)	54,4%	40,2% ***
Porcentaje de jefes de familia que trabajan para el Sector de Manufacturas (1993)	8,1%	10,1% ***
Porcentaje de jefes de familia que trabajan para el Sector de Servicios (1993)	29,0%	42,2% ***
Infraestructura		
Índice de fragmentación de las parcelas agrícolas (cuanto más, peor) (1994)	0,91	0,83 ***
Índice de Activos de tierra (en precios promedio) (1994)	20 816	33 153 **
Índice de <i>stock</i> de animales (en precios promedio) (1994)	6022	4292 ***

Características	Distritos con incremento en la pobreza	Distritos con reducción en la pobreza
	n = 680	n=796
Porcentaje de hogares con agua potable dentro de la casa (1993)	26,4%	50,4% ***
Porcentaje de hogares con servicio de alcantarillado dentro de la casa (1993)	20,0%	41,5% ***
Porcentaje de hogares con electricidad dentro de la casa (1993)	36,7%	61,1% ***
Porcentaje de suscriptores de línea telefónica (1993)	2,6%	10,9% ***
Cambio en el acceso a agua potable (1993-2005)	21,2%	15,1% ***
Cambio en el acceso a alcantarillado (1993-2005)	8,6%	11,8% ***
Cambio en el acceso a electricidad (1993-2005)	18,4%	13,3% ***
Ubicación y características geográficas		
Distancia a la localidad más cercana con más de 100 000 habitantes (horas)	8,01	4,96 ***
Altitud	2708	525 ***
Porcentaje de población que vive en la región costa	4,8%	48,0% ***
Porcentaje de población que vive en la región sierra	86,5%	11,2% ***
Porcentaje de población que vive en la región selva	8,7%	21,2% ***
Porcentaje de población que vive en Lima Metropolitana	0,0%	19,7% ***
Pendiente promedio	44,8	31,1 ***
Puntuación potencial del bioclima (cuanto más, mejor)	67,1	36,9 ***
Puntuación potencial del terreno (cuanto más, mejor)	56,6	47,7 ***
Temperatura promedio	17,8	18,3 ***
Precipitación promedio	71,8	41,4 ***
Temperatura - coeficiente de variación	12,4%	10,1% ***
Precipitación - coeficiente de variación	107,5%	205,4% ***
Porcentaje de población rural en el distrito	71,7%	45,0% ***
Cambio en el porcentaje de población rural	-14,1%	-14,4% ***

Observación: ponderado por población. Hay 352 distritos que no presentan cambios significativos en la situación de pobreza.

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

Fuente: INEI (1993, 2005). Elaboración propia.

¿Qué ha cambiado en el país para explicar tal cambio en la pobreza? Una explicación completa va más allá del alcance de este documento pero es claro que la migración, en un contexto de disparidades de crecimiento, debe estar en el núcleo de cualquier explicación⁷. Los patrones espaciales del crecimiento poblacional son muy claros: en la mayor parte de la sierra, el crecimiento poblacional ha sido negativo. Aquellas áreas donde la población ha crecido menos o ha disminuido, son áreas donde la pobreza se ha incrementado. Este patrón es consistente con el hecho de que los hogares más jóvenes, más educados y relativamente más ricos tienen mayores posibilidades de migrar, dejando atrás a los hogares jefaturados por adultos mayores y con menor dotación de activos.

Por otro lado, como ha mostrado el Banco Mundial (2005), la pobreza rural ha sido más sensible al crecimiento económico (1993-1997 y 2001-en adelante) en la costa que en la sierra. Además, en períodos de estancamiento (1997-2001), la pobreza en regiones rurales y en la selva ha aumentado más, especialmente entre aquellos que están más conectados al mercado de productos, el resto ha sido capaz de amortiguarlo a través de un incremento en el autoconsumo.

Perfiles de pobreza

¿Cuán robustas son estas regularidades? Los cuadros 2 y 3 presentan estimaciones de los perfiles de pobreza para 1993 y 2005, diferenciando entre áreas urbanas y rurales. Aquí se presentan tanto las estimaciones por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) como las estimaciones ponderadas por el inverso del error estándar de la interpolación (Doudiche y otros, 2008). Dicho ajuste permite incorporar en los errores estándar la incertidumbre que se tiene sobre las estimaciones de pobreza a niveles mayores de desagregación.

⁷ No existen estadísticas sobre migración para efectos de este documento, dado que las el censo del año 2005 no incluyó preguntas sobre movimientos migratorios de los hogares o personas censadas. Cabe notar, sin embargo, que algunas de estas preguntas sí están disponibles para el Censo de 2007. Al respecto ver Ponce (2011).

Cuadro 2. Perfil de pobreza 1993
(regresión global con interacciones rural/urbana)

	No ponderado		Ponderado por variabilidad	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Activos privados				
Edad promedio del jefe de familia	0,0100 *** 0,00	0,00534 *** -0,001	0,0109 *** -0,0035	0,00477 *** -0,001
Promedio del tamaño del hogar	0,0869 *** -0,02	0,00629 -0,0056	0,0642 *** -0,019	0,00785 -0,0056
Porcentaje de jefes de familia mujeres	0,25 -0,21	0,124 ** -0,057	0,18 -0,2	0,176 *** -0,054
Jefe de familia tiene como lengua nativa el español	-0,121 ** -0,049	-0,0436 *** -0,01	-0,112 ** -0,057	-0,0297 *** -0,01
Tasas de deserción escolar primaria (niños entre 5 y 12 años de edad)	0,414 * -0,23	0,0971 ** -0,039	0,0972 -0,26	0,111 *** -0,039
Porcentaje de jefes de familia con educación primaria incompleta alcanzada o menos	0,294 ** -0,14	-0,0900 ** -0,036	0,317 ** -0,14	-0,0994 *** -0,034
Porcentaje de jefes de familia con educación superior completada alcanzada	0,0767 -0,24	-0,443 *** -0,14	0,0422 -0,2	-0,296 ** -0,13
Actividades económicas				
Porcentaje de jefes de familia que trabajan para industrias extractivas	-0,126 -0,14	-0,0182 -0,032	-0,224 * -0,13	0,00207 -0,031
Porcentaje de jefes de familia que trabajan para el sector de manufacturas	-0,411 ** -0,18	-0,0645 -0,085	-0,452 *** -0,16	-0,0142 -0,084
Porcentaje de jefes de familia que trabajan para el sector de servicios	0,0217 -0,14	-0,0334 -0,041	-0,0799 -0,13	-0,0348 -0,038

(Continúa el perfil de pobreza, 1993)

	No ponderado		Ponderado por variabilidad	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Activos				
Índice de fragmentación de las parcelas agrícolas	0,03 -0,031	-0,110 *** -0,013	0,0545 * -0,028	-0,0894 *** -0,013
Número total de unidades de producción agraria	0,0000263 -0,0013	-0,00174 *** -0,00062	0,000643 -0,0012	-0,00101 -0,0008
Índice de <i>stock</i> de animales (en precios promedio)	0,000647 ** -0,00032	0,00193 *** -0,0002	0,000542 -0,00048	0,00172 *** -0,00031
Infraestructura				
Porcentaje de hogares con agua potable dentro de la casa	0,0176 -0,064	0,263 *** -0,022	0,102 -0,074	0,258 *** -0,021
Porcentaje de hogares con electricidad dentro de la casa	-0,0959 * -0,052	-0,162 *** -0,017	-0,142 ** -0,056	-0,168 *** -0,017
Porcentaje de hogares con servicio de alcantarillado dentro de la casa	-0,239 *** -0,067	-0,330 *** -0,04	-0,231 *** -0,077	-0,316 *** -0,038
Porcentaje de hogares con servicio telefónico residencial	-0,364 *** -0,14	-0,849 *** -0,26	-0,358 *** -0,12	-1,251 *** -0,23
Clima, geografía y ubicación				
Puntuación potencial del bioclima (cuanto más, mejor)	0,00118 ** -0,00054	-0,000369 ** -0,00016	0,00170 *** -0,00064	-0,000305 * -0,00017
Puntuación potencial del terreno (cuanto más, mejor)	-0,000369 -0,00072	-0,000243 -0,00027	-0,000569 -0,00095	0,0000592 -0,00028
Precipitación - coeficiente de variación	0,0165 * -0,0087	0,0221 *** -0,0081	0,0250 * -0,013	0,0325 *** -0,0084
Temperatura - coeficiente de variación	0,564 ** -0,26	0,354 *** -0,1	0,562 * -0,33	0,269 ** -0,11
Precipitación promedio	-0,831 -0,95	-2,183 *** -0,31	-0,327 -1,25	-2,189 *** -0,34
Temperatura promedio	-0,0115 -0,0093	-0,0140 ** -0,007	-0,0136 -0,012	-0,00634 -0,0067
Precipitación al cuadrado	0,902 -3,49	6,396 *** -1	-1,078 -5,5	5,838 *** -1,06
Temperatura al cuadrado	0,000372 -0,00038	0,000641 *** -0,0002	0,000415 -0,0005	0,000359 * -0,0002

(Continúa el perfil de pobreza, 1993)

	No ponderado		Ponderado por variabilidad	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Roca ígnea	-0,000022 -0,00074	0,000807 *** -0,00026	0,000558 -0,00098	0,00019 -0,00028
Roca metamórfica	0,0716 -0,055	-0,0595 *** -0,014	0,109 * -0,064	-0,0744 *** -0,014
Agua sucia	-0,104 * -0,058	-0,0793 *** -0,017	-0,0924 -0,076	-0,0526 *** -0,019
Distancia a la localidad más cercana con más de 100 000 habitantes (horas)	0,00168 *** -0,00047	0,00199 *** -0,00021	0,00134 *** -0,00043	0,00165 *** -0,00022
Altitud	-0,0299 -0,019	0,0121 ** -0,0057	-0,0405 ** -0,019	0,0176 *** -0,0058
Distritos de la región costa	0,0314 -0,051	-0,125 *** -0,019	0,0325 -0,051	-0,179 *** -0,019
Distritos de la región selva	0,132 ** -0,06	0,243 *** -0,017	0,157 ** -0,074	0,223 *** -0,019
Distritos de Lima Metropolitana	0,0626 -0,06	-0,209 *** -0,05	0,049 -0,063	-0,201 *** -0,035
	-0,153 ** -0,061	-0,0155 -0,03	-0,149 ** -0,068	-0,0662 * -0,037
Población	-0,153 ** -0,061	-0,0155 -0,03	-0,149 ** -0,068	-0,0662 * -0,037
Rural	0,0307 -0,23		0,112 -0,22	
Urbana		0,335 *** -0,096		0,301 *** -0,092
Observaciones	1828		1828	
TEST de Chow F(34,1763)	7,09		10,42	
p-value	0,00		0,00	
R-squared	0,61		0,73	

*** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1.

Fuente: INEI (1993, 2005). Elaboración propia.

Cuadro 3. Perfil de pobreza 2005
(regresión global con interacciones rural/urbana)

	No ponderado		Ponderado por variabilidad	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Capital humano y aspectos demográficos				
Edad promedio del jefe de familia	-0,000278 -0,0034	-0,00447 -0,0034	-0,0000978 -0,0011	-0,00147 -0,0011
Promedio del tamaño del hogar	0,0886 *** -0,023	0,0318 -0,022	0,0626 *** -0,0068	0,0600 *** -0,007
Porcentaje de jefes de familia mujeres	0,162 -0,23	0,215 -0,22	0,362 *** -0,065	0,393 *** -0,063
Jefe de familia tiene como lengua nativa el español	-0,0511 -0,063	0,044 -0,079	-0,0753 *** -0,013	-0,0682 -0,014
Tasas de deserción escolar primaria (niños entre 5 y 12 años de edad)	1,253 -1,8	1,297 -2,38	0,574 *** -0,2	0,633 *** -0,18
Porcentaje de jefes de familia con educación primaria incompleta alcanzada o menos	0,062 -0,14	0,0349 -0,16	0,161 *** -0,03	0,220 *** -0,03
Porcentaje de jefes de familia con educación superior completada alcanzada	-0,507 *** -0,097	-0,385 *** -0,076	-0,174 * -0,092	-0,299 *** -0,091
Tasa de desnutrición crónica (niños entre 6 y 12 años)	0,311 ** -0,13	0,437 *** -0,16	0,255 *** -0,03	0,201 *** -0,03
Actividades económicas				
Tasa de trabajos agrícolas asalariados	0,00831 -0,18	0,0806 -0,23	-0,326 *** -0,075	-0,391 *** -0,077
Tasa de trabajos no agrícolas asalariados	-0,014 -0,14	-0,0743 -0,17	0,0209 -0,056	-0,0342 -0,056
Tasa de trabajos no agrícolas no asalariados	-0,310 ** -0,14	-0,143 -0,16	-0,184 *** -0,058	-0,166 *** -0,059
Activos del hogar				
Índice de fragmentación de las parcelas agrícolas	-0,0277 -0,031	0,0131 -0,026	0,00434 -0,013	0,0159 -0,013
Índice de <i>stock</i> de animales (en precios promedio)	-0,00134 -0,0013	-0,00198 -0,0013	0,0000183 -0,00061	0,000327 -0,00079
Índice de activos de tierra (en precios promedio)	-0,0000322 -0,00035	-0,000261 -0,00049	0,000528 ** -0,00021	0,000498 -0,00032

	No ponderado		Ponderado por variabilidad	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Infraestructura				
Porcentaje de hogares con agua potable dentro de la casa	-0,0264 -0,06	0,0612 -0,071	-0,0942 *** -0,014	-0,100 *** -0,014
Porcentaje de hogares con electricidad dentro de la casa	-0,219 ** -0,087	-0,442 *** -0,096	-0,0360 ** -0,015	-0,0340 ** -0,015
Porcentaje de hogares con servicio de alcantarillado dentro de la casa	-0,120 ** -0,056	-0,175 *** -0,067	-0,0967 *** -0,025	-0,0162 -0,023
Número de centros de salud	-0,000505 -0,00079	0,000897 -0,00067	-0,000684 -0,00081	0,000159 -0,0011
Número de centros públicos de telecomunicación	-0,0000115 -0,000075	0,0000187 -0,000052	-0,000643 *** -0,00018	-0,000505 -0,00028
Número de estudiantes por salón	-0,000932 -0,001	-0,000269 -0,00085	0,00103 * -0,00058	0,00105 * -0,00058
Ubicación, características geográficas y climáticas				
Puntuación potencial del bioclima (cuanto más, mejor)	-0,000658 -0,00057	-0,000964 -0,00069	0,0000533 -0,00015	0,000235 -0,00017
Puntuación potencial del terreno (cuanto más, mejor)	0,00248 *** -0,00072	0,00210 ** -0,00095	0,000242 -0,00027	-0,000107 -0,00028
Precipitación - coeficiente de variación	0,0047 -0,0085	0,0135 -0,013	-0,0143 * -0,0082	-0,00473 -0,0084
Temperatura - coeficiente de variación	0,0395 -0,29	-0,441 -0,36	-0,0244 -0,1	-0,0324 -0,11
Precipitación promedio	0,629 -1,07	1,757 -1,47	0,307 -0,33	0,416 -0,35
Temperatura promedio	-0,00592 -0,011	0,00571 -0,013	-0,00324 -0,0073	-0,00756 -0,0069
Precipitación al cuadrado	-2,478 -3,83	-5,384 -6,06	-1,636 -1,03	-2,337 ** -1,08
Temperatura al cuadrado	0,000285 -0,00044	-0,000198 -0,00058	0,000319 -0,00021	0,000440 -0,00021

(Continúa el perfil de pobreza, 2005)

	No ponderado		Ponderado por variabilidad	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Profundidad del suelo	0,000279 -0,00076	0,000799 -0,001	0,00245 *** -0,00027	0,00223 *** -0,00028
Roca ígnea	-0,147 ** -0,061	-0,132 * -0,07	-0,0141 -0,014	-0,0147 -0,014
Roca metamórfica	0,00288 -0,058	-0,0266 -0,074	-0,103 *** -0,017	-0,104 *** -0,019
Promedio de agua sucia	-0,000207 -0,00045	-0,000154 -0,0004	0,000512 ** -0,00022	0,000433 * -0,00022
Distancia a la localidad más cercana con más de 100 000 habitantes (horas)	-0,0000488 -0,00018	-0,000103 -0,00022	0,00000174 -0,000034	0,0000298 -0,000036
Distancia adicional a la localidad más cercana con más de 75 000 habitantes (horas)	0,00146 -0,0011	0,000736 -0,0014	0,00147 *** -0,00033	0,00184 *** -0,00032
Altitud	0,0426 ** -0,019	0,0457 ** -0,021	0,0422 *** -0,0057	0,0480 *** -0,0058
Distritos de la región costa	-0,0404 -0,053	-0,014 -0,055	0,0317 * -0,018	0,0283 -0,019
Distritos de la región selva	-0,0774 -0,06	-0,126 * -0,074	-0,0587 *** -0,018	-0,0455 ** -0,019
Distritos de Lima Metropolitana	0,033 -0,064	0,0567 -0,068	-0,0945 * -0,048	-0,113 *** -0,033
Población	-0,222 *** -0,05	-0,253 *** -0,057	-0,172 *** -0,018	-0,172 *** -0,019
Urbana	0,447 ** -0,2		0,783 *** -0,2	
Rural		0,204 ** -0,099		0,277 *** -0,095
Observaciones	1828		1828	
TEST de Chow F(34,1763)	2,46		2,25	
p-value	0,00		0,00	
R-squared	0,80		0,75	

*** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1.

Fuente: INEI (1993, 2005). Elaboración propia.

En estos perfiles se puede observar que la tasa de pobreza en un distrito tiende a ser mayor cuanto mayor es el porcentaje de hogares encabezados por mujeres y mayor el porcentaje de hogares que hablan lenguas nativas. En el perfil del año 2005, se hace evidente la importancia de asignar pesos diferenciados a distritos que cuentan con estimaciones de distinto grado de precisión (con mayor peso para aquellos con estimaciones más confiables). De manera similar, el efecto marginal de la educación es estadísticamente significativo en ambos perfiles de pobreza.

Es importante señalar que mientras mayor sea la presencia de actividades agrícolas asalariadas y de actividades no agrícolas no asalariadas, se reducen las tasas de pobreza en el perfil de pobreza del año 2005. Este resultado es consistente con la evidencia mostrada por trabajos previos a este sobre el rol de la diversificación del ingreso en la reducción de la pobreza rural.

En cuanto al acceso a servicios públicos (acceso a electricidad, acceso a agua potable y alcantarillado), ambos perfiles muestran nuevamente una correlación positiva con menores tasas de pobreza tanto en el medio urbano y rural. El acceso a mercados, aproximado aquí por la distancia a la localidad más cercana con al menos cien mil habitantes, se muestra altamente correlacionado con la pobreza; es decir, mientras mayor es el tiempo de viaje mayor es la tasa de pobreza. Debe resaltarse aquí, nuevamente, que lo que se presenta son únicamente perfiles y, como tales, podrían estar capturando en el mejor de los casos (ausencia de problemas de endogeneidad), efectos de la forma reducida.

Finalmente, con respecto a la correlación entre pobreza y ubicación y las demás variables relacionadas con las características geográficas de los distritos, continúan siendo significativamente altas aún si se controla por el acceso a los principales activos públicos y privados. Por ejemplo, la altitud se mantiene correlacionada con altas tasas de pobreza. Análogamente, las características del suelo y la precipitación son variables que mantienen una alta correlación con los resultados sobre el bienestar.

Correlación espacial

Una pregunta clave en el análisis estadístico es si los perfiles estimados en la sección previa son o no robustos. Si encontramos que los residuos de este tipo de estimación están espacialmente correlacionados, tendremos evidencia de problemas de especificación. El cuadro 4 presenta los estadísticos de correlación espacial de Moran para el perfil de pobreza del año 2005 (estimado en la sección previa), además del modelo del logaritmo del consumo *per cápita* estimado con el mismo conjunto de variables.

Una manera de medir cómo están espacialmente correlacionados nuestros indicadores de bienestar o el residuo de los perfiles de pobreza mostrados en la sección previa, es a través del índice de autocorrelación espacial de Moran. Este indicador compara el valor de una variable en cualquier ubicación con el valor de todas las ubicaciones vecinas:

$$I = \frac{N \sum_i \sum_j W_{i,j} (y_i - \bar{Y})(y_j - \bar{Y})}{(\sum_i \sum_j W_{i,j}) \sum_i (y_i - \bar{Y})^2} \quad (1)$$

Donde $W_{i,j}$ representa un indicador de contigüidad entre la observación i y j . Por ejemplo, en el caso más simple de que el distrito j sea adyacente al distrito i , $W_{i,j}$ recibe el valor de 1, y si no lo es recibe el valor 0. Un estadístico de Moran cercano a 1 indica una mayor diferencia al promedio peruano.

Como podemos observar en el cuadro 4, el gasto *per cápita* y la pobreza muestran un patrón espacial muy fuerte y altamente significativo. Los estadísticos de Moran para estas variables son altos no solo para los períodos de 1993 y 2005, sino que también son altamente significativos cuando medimos la autocorrelación espacial de los cambios estimados para el período 1993-2005.

Cuadro 4. Correlación espacial
(estadísticos de Moran para variables seleccionadas)

	1993	2005	Cambio 1993-2005
Gasto <i>per cápita</i>	0,6095	0,7338	0,4667
Pobreza	0,5327	0,7094	0,5719
Gini	0,3663	0,2167	0,4222
Educación del jefe de hogar (mayor que secundaria)	0,6585	0,6484	0,5144
Acceso a electricidad	0,5964	0,5658	0,3409
Acceso a agua potable	0,4995	0,4631	0,3385
Altitud		0,8675	

Observación: Todos los estadísticos son significativos al 1%.

Fuente: INEI (1993, 2005). Elaboración propia.

Si observamos la correlación espacial de los residuos (cuadro 5), podemos notar que, a pesar de que el índice de Moran para los residuos es más bajo que el previsto para las estimaciones de pobreza y las estimaciones del logaritmo del consumo *per cápita*, la correlación espacial continúa siendo altamente significativa. En otras palabras, aunque el control de las variables observables claves capta una parte importante de la correlación espacial existente en estas variables, el modelo sigue teniendo problemas de especificación.

Este problema de especificación puede deberse a, por lo menos, dos factores. Un primer factor es la potencial existencia de variables omitidas que varían a través de la geografía peruana. Aunque se ha hecho todo lo posible al incluir la ubicación y las variables geográficas relacionadas a la altitud del suelo, clima, podría haber factores que no incorporamos y juegan un rol importante. Una explicación alternativa es que los parámetros podrían no ser constantes a través del espacio. Si este fuera el caso, los residuos podrían estar captando tal error de especificación.

Cuadro 5. Estadísticos de Moran para estimaciones seleccionadas (2005)

	Residuos	Previstos	Error de Predicción
Pobreza 2005			
–MCO controlando por condiciones iniciales	0,3087 ***	0,7974 ***	
–MCO controlando por condiciones iniciales & cambios en variables	0,3052 ***	0,7677 ***	
–Modelo Espacial de Rezagos	0,0627 **	0,8488 ***	0,3225 ***
–Modelo de Error Espacial	-0,0309 *	0,7704 ***	0,4046 ***
Logaritmo del gasto <i>per cápita</i> 2005			
–MCO controlando por condiciones iniciales	0,3328 ***	0,7839 ***	
–MCO controlando por condiciones iniciales y cambios en variables	0,3155 ***	0,7750 ***	
–Modelo Espacial de Rezagos	0,1917 ***	0,8000 ***	0,3141 ***
–Modelo de Error Espacial	-0,0398 *	0,7755 ***	0,4247 ***

*** p < 1%, ** < 5%, * p < 10%.

Fuente: INEI (1993, 2005). Elaboración propia.

Uno puede tratar de corregir este problema modelando explícitamente la correlación espacial. La literatura típicamente considera dos tipos de modelo; el modelo espacial de rezagos y el modelo de error espacial. El primero considera que la variable del lado izquierdo (en este caso la pobreza o el gasto *per cápita*) puede verse afectada por el nivel de tal variable en los distritos vecinos. Si este es el caso, es necesario agregar en el perfil la variable endógena espacialmente rezagada. Alternativamente, es útil considerar que hay variables explicativas omitidas que están espacialmente correlacionadas y, si estas variables no están correlacionadas con otras variables explicativas, es necesario

ajustar la estimación usando una técnica de estimación más eficiente que la de MCO.

El cuadro 6 muestra la correlación de los modelos bajo estos dos supuestos. Aunque la correlación espacial de la estructura del error se reduce sustancialmente, el índice de Moran sigue encontrando evidencia de correlación espacial. Esto puede ocurrir ya sea porque todavía estamos omitiendo variables espacialmente correlacionadas o porque otro supuesto (como la homogeneidad del parámetro) no es apropiado. Es importante señalar, como muestra el cuadro 6, que la correlación espacial de los residuos persiste incluso si se modelan el cambio en la pobreza y el crecimiento, en vez de la pobreza y los niveles de consumo *per cápita*.

Cuadro 6. Autocorrelación espacial de los residuos cuando se modela el cambio en la pobreza y el crecimiento (1993-2005)

	Crecimiento	Cambio en la pobreza
MCO	0,3020 ***	0,3354 ***
Modelo Espacial de Rezagos	0,1278 ***	0,1149 ***
Modelo de Error Espacial	-0,0320 *	-0,0329 *

***p < 1%, ** < 5%, * p < 10%.

Fuente: INEI (1993, 2005). Elaboración propia.

En la siguiente subsección se modela explícitamente la heterogeneidad del parámetro para capturar la variación espacial de los indicadores de bienestar que aquí estamos explorando. Como es bien conocido, una prueba estadística de la homogeneidad o heterogeneidad de los parámetros estimados implica el uso de uno de dos procedimientos. El primero de ellos es la prueba de cambio estructural del tipo previsto por el Test de Chow. Alternativamente, uno podría intentar detectar variaciones no sistemáticas o aleatorias en los parámetros siguiendo el procedimiento del Test de Breusch y Pagan (Dutta & Leon, 1991).

No reconocer la existencia de heterogeneidad en los parámetros puede conducir a estimadores inconsistentes o ineficientes (Chester, 1984). Como se mostró en la sección anterior, el Test de Chow para la división de la muestra entre zonas urbanas y rurales, muestra que los parámetros son significativamente diferentes en las distintas zonas. Una conclusión similar puede ser obtenida si se divide la muestra entre las regiones costa, sierra y selva. Esto es un indicador de que el gasto *per cápita*, el crecimiento, y la dinámica de la pobreza pueden estar —cada uno de ellos— correlacionados a través del espacio con las características del hogar, los bienes privados y el acceso a infraestructura pública.

¿Es la geografía un destino?: observando la heterogeneidad espacial en la dinámica del bienestar en el Perú

Una forma de observar si las variables geográficas son o no relevantes, luego de controlar por características observables no geográficas, es seguir un análisis de descomposición espacial como el realizado para el Perú, usando data provincial de 1972 y 1993, por Escobal y Torero. En este ejercicio se hizo evidente que si bien la geografía está correlacionada con el crecimiento del gasto, esta correlación desaparece una vez que se controlaba por características observables no geográficas⁸. Al mismo tiempo, el documento reconoció que los residuos de las ecuaciones utilizadas para realizar el análisis de descomposición espacial mostraron una correlación espacial significativa, incluso después de intentar corregirlo introduciendo un ajuste de correlación de primer orden (Escobal & Torero, 2000, cuadro 9, p. 22).

⁸ En este caso, el ejercicio de mapeo de la pobreza para 1972 fue realizado utilizando los parámetros de una ecuación del gasto procedente de la ENNIV 1985-1986. Debido a esto, el documento reconoce que los resultados deben tomarse con cierta cautela.

Para comparar esos resultados con los que se obtuvieron aquí, se ha reconstruido el ejercicio de descomposición observando las diferencias en el ratio del logaritmo de bienestar *per cápita* entre sierra y costa y entre selva y costa⁹. La descomposición fue realizada para los perfiles de 1993 y 2005 y las diferencias del ratio de logaritmo de bienestar (un aproximado del crecimiento real del gasto *per cápita*).

El cuadro 7 presenta el ejercicio de descomposición para 1993 de las diferencias estimadas del ratio del logaritmo del bienestar a nivel distrital entre sierra y costa y entre selva y costa. Como se puede observar aquí, los no observables que están correlacionados espacialmente siguen siendo un factor importante que se correlaciona con las diferencias del ratio del logaritmo del bienestar, incluso después de controlar secuencialmente por infraestructura, ambiente económico, activos privados y, finalmente, capital humano y características del hogar. Estos resultados son consistentes con los de Escobal y Torero (2000). Adicionalmente, el hecho de que la correlación espacial de los residuos siga siendo significativa en todas las especificaciones es también consistente con la evidencia de estos autores.

⁹ El ratio de bienestar está construido como el logaritmo del gasto *per cápita* dividido por la línea de pobreza.

Cuadro 7. Descomposición regional del ratio del Logaritmo del Bienestar (basado en estimaciones a nivel nacional, 1993)

	Modelos				
	1	2	3	4	5
Sierra-costa: ratio del Logaritmo del Bienestar	-0,354	-0,354	-0,354	-0,354	-0,354
Geografía	-0,296 ***	-0,051 ***	-0,053 ***	-0,050 ***	-0,006 ***
Infraestructura		-0,252 ***	-0,235 ***	-0,239 ***	-0,178 ***
Ambiente económico			-0,014 **	-0,006 **	0,006
Activos privados				-0,015 **	-0,014 ***
Capital humano y características de los hogares					-0,117 ***
Residuos	-0,296	-0,303	-0,303	-0,309	-0,309
Selva-costa: ratio del Logaritmo del Bienestar	-0,333	-0,333	-0,333	-0,333	-0,333
Geografía	-0,188 ***	0,003 ***	0,010 ***	-0,004 ***	-0,061 ***
Infraestructura		-0,202 ***	-0,185 ***	-0,190 ***	-0,134 ***
Ambiente económico			-0,024 **	-0,016 **	-0,006
Activos privados				0,005 ***	0,001 ***
Capital humano y Características de los hogares					-0,001 ***
Residuos	-0,188	-0,199	-0,199	-0,205	-0,201
Número de observaciones	1793	1793	1793	1793	1793
R-cuadrado ajustado	0,210	0,450	0,450	0,470	0,510
Correlación espacial para los residuos	0,752 ***	0,616 ***	0,615 ***	0,613 ***	0,608 ***

***p < 1%, ** < 5%, * p < 10%.

Fuente: INEI (1993, 2005). Elaboración propia.

El cuadro 8 presenta el ejercicio de descomposición para el año 2005, el cual muestra un patrón similar. Finalmente, en el cuadro 9 se realiza el mismo ejercicio de descomposición para las diferencias del ratio del logaritmo de bienestar, una aproximación del crecimiento del consumo real entre 1993 y 2005. Aquí, como muestran Escobal y Torero cuando observan el crecimiento del consumo entre 1972 y 1993

a nivel provincial, el nivel de significancia de la geografía desaparece después de controlar por infraestructura. Usando esto como evidencia, Escobal y Torero afirman que «[...] las que parecen ser diferencias geográficas considerables en los estándares de vida en el Perú pueden ser explicadas, casi en su totalidad, si se tiene en cuenta la concentración espacial de los hogares con características no geográficas fácilmente observables, en particular los bienes públicos y privados». (2000, p. 3).

Cuadro 8. Descomposición regional del ratio del Logaritmo del Bienestar (basado en estimaciones a nivel nacional, 2005)

	Modelos				
	1	2	3	4	5
Sierra-costa: ratio del Logaritmo del Bienestar	-0,425	-0,425	-0,425	-0,425	-0,425
Geografía	-0,449 ***	-0,342 ***	-0,281 ***	-0,283 ***	-0,180 ***
Infraestructura		-0,103 ***	-0,107 ***	-0,112 ***	-0,046
Ambiente económico			-0,058	-0,067	0,010 ***
Activos privados				0,021 ***	0,014 **
Capital humano					-0,226 ***
Residuos	-0,449	-0,444	-0,446	-0,442	-0,428
Selva-costa: ratio del Logaritmo del Bienestar	-0,298	-0,298	-0,298	-0,298	-0,298
Geografía	-0,375 ***	-0,194 ***	-0,131 ***	0,127 ***	-0,097 ***
Infraestructura		-0,174 ***	-0,174 ***	-0,172 ***	0,073
Ambiente económico			-0,061 **	-0,065 *	0,014 ***
Activos privados				0,003 ***	0,002 ***
Capital humano					-0,168 ***
Residuos	-0,375	-0,368	-0,366	-0,361	-0,323
Número de observaciones	1828	1828	1828	1828	1828
R-cuadrado ajustado	0,480	0,590	0,610	0,620	0,730
Correlación espacial para los residuos	0,846 ***	0,789 ***	0,797 ***	0,798 ***	0,762 ***

***p < 1%, ** < 5%, * p < 10%.

Fuente: INEI (1993 y 2005). Elaboración propia.

**Cuadro 9. Descomposición regional para
la diferencia en el ratio del Logaritmo del Bienestar
(basado en estimaciones a nivel nacional, 1993-2005)**

	Modelos				
	1	2	3	4	5
Sierra-costa: diferencia en el ratio del Logaritmo del Bienestar	-0,073	-0,073	-0,073	-0,073	-0,073
Geografía	-0,143 **	-0,240	-0,245	-0,169	-0,138
Infraestructura		0,102 ***	0,061 ***	0,054 ***	0,060 ***
Ambiente económico			0,046	0,036	0,029
Activos privados				-0,061 ***	-0,047 ***
Capital humano					-0,031 ***
Residuos	-0,143	-0,138	-0,138	-0,140	-0,128
Selva-costa: diferencia en el ratio del Logaritmo del bienestar	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033
Geografía	-0,170 *	-0,207	-0,209	-0,175	-0,079 ***
Infraestructura		0,042 ***	0,000 ***	-0,007 ***	0,017 ***
Ambiente económico			0,043	0,033	0,028
Activos privados				-0,008 ***	0,011 ***
Capital humano					-0,103 ***
Residuos	-0,170	-0,164	-0,166	-0,156	-0,125
Número de observaciones	1793	1793	1793	1793	1793
R-cuadrado ajustado	0,120	0,220	0,220	0,250	0,350
Correlación espacial para los residuos	0,725 ***	0,563 ***	0,561 ***	0,561 ***	0,670 ***

***p < 1%, ** < 5%, * p < 10%.

Fuente: INEI (1993 y 2005). Elaboración propia.

Aunque los mismos resultados se encuentran aquí, vale la pena notar que en todas las especificaciones correspondientes a la descomposición de 1993 y 2005, así como en la descomposición 1993-2005, los residuos muestran una alta autocorrelación espacial. Esto puede ser el efecto de las variables omitidas o de algún otro problema de especificación como

la heterogeneidad de parámetros. En cuanto a las variables omitidas, pueden haber dos tipos: a) variables omitidas geográficas; y b) variables omitidas no geográficas que están geográficamente correlacionadas pero no están altamente correlacionadas con las variables geográficas ya presentadas. En cuanto al primer grupo de variables omitidas, ya que hemos considerado un conjunto bastante amplio de variables geográficas relacionadas con el clima (precipitación, temperatura y sus variabilidades), las características del suelo (tipo y calidad), la altitud y el potencial bioclimático, es poco probable que haya variables omitidas importantes en este frente. En cuanto a las variables omitidas no geográficas que están espacialmente correlacionadas, dado que no las observamos, solo es posible corregir el problema estimando un modelo del error espacialmente autocorrelacionado. Tras realizar esta corrección, se observa que la correlación espacial de los residuos sigue siendo sistemáticamente significativa después de corregir el problema de correlación de primer orden en todos los modelos.

La alternativa al problema de variables omitidas como posible explicación para esta persistente correlación espacial del crecimiento del consumo, luego de controlar por variables geográficas, infraestructura, ambiente económico, bienes privados y, finalmente, capital humano y las características del hogar, es considerar la heterogeneidad espacial del parámetro. Se continuará con esto en la siguiente subsección.

Heterogeneidad espacial: mirando más allá del modelo global

Una alternativa para explorar la importancia de los factores espaciales en la dinámica del gasto y de la pobreza en el Perú es reconocer que el efecto de los activos privados o el efecto del acceso a infraestructura pública no es constantes en el espacio. La heterogeneidad espacial surgiría porque los factores del entorno podrían estar operando de distinta manera a escala local. También podría ser el reflejo de no linealidades. Miner, por ejemplo, muestra que la heterogeneidad del parámetro puede ser el reflejo de las instituciones locales (2007).

Hay distintas maneras de modelar la heterogeneidad espacial del parámetro. Podemos explorar otras dimensiones de la heterogeneidad del parámetro mediante la exploración de las variaciones de este en la dimensión del bienestar utilizando una regresión por cuantiles. Otra forma de explorar la heterogeneidad del parámetro es a través de una regresión ponderada espacialmente, donde se estima los parámetros geográficos locales. Cada una de estas formas de lidiar con la heterogeneidad del parámetro se basa en diferentes supuestos. Por ejemplo, una regresión por cuantiles asumirá que la relación entre las variables explicativas y la medida del consumo es distinta en los distintos espacios geográficos que comparten los atributos observados. La regresión ponderada espacialmente podría ser una estimación más flexible pero esta estimación se obtiene, como veremos a continuación, a costa de parametrizar la forma en la que los parámetros locales se comportan. En esta sección, se verá cómo estas dos formas alternativas para reconocer la heterogeneidad del parámetro afectan nuestras conclusiones.

A continuación se explora cómo este ejercicio de descomposición puede cambiar si dejamos que los parámetros cambien a través de la distribución del ingreso. Para hacer esto, estimamos nuestro modelo a nivel distrital utilizando la regresión por cuantiles para los distritos urbanos y rurales (la clasificación de distritos en urbanos y rurales se hace, como anteriormente, según donde reside la mayoría de su población; así, los distritos rurales son los que tienen la mayoría de la población ubicada en pueblos rurales). El procedimiento utilizado hasta aquí sigue de cerca al utilizado en Nguyen y otros (2007). Se estima la tasa de retorno para cada cuantil y luego se construye una distribución contrafactual para el ratio del logaritmo del bienestar, asumiendo que los hogares rurales pueden mantener la rentabilidad de los activos que poseen y que han recibido la dotación promedio que sus contrapartes urbanas poseen en el mismo cuantil.

El primer gráfico en el panel (a) del gráfico 1 representa la brecha urbana para el ratio del logaritmo del bienestar de 1993. El siguiente gráfico en el mismo panel muestra el ratio del logaritmo del bienestar para todos los cuantiles, así como la distribución contrafactual que refleja el

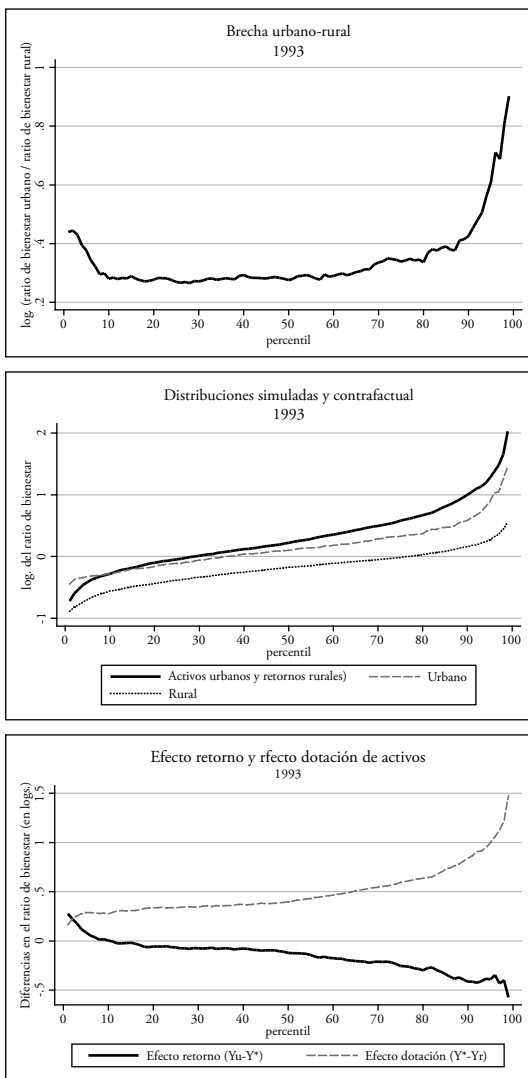
ratio del logaritmo del bienestar rural que tendrían los hogares rurales si tuviesen la misma dotación de activos que tiene su contraparte urbana. Finalmente, el tercer gráfico en el panel (a) muestra la descomposición del ratio del logaritmo del bienestar a través de los quintiles entre el efecto de las diferencias de los retornos y las diferencias en la dotación de activos. Como se puede observar aquí, la curva contrafactual se eleva por encima de la curva urbana para todos los quintiles a excepción del 10% inferior, lo cual indica que las tasas de retorno de los activos son mayores en las áreas urbanas que en las rurales para casi todo el rango de la distribución del gasto. Además, el ejercicio de descomposición muestra que la contribución de la dotación de activos para explicar la brecha urbano/rural del logaritmo del bienestar, aumenta de manera constante a través de todos los quintiles, mientras que la contribución de contar con mayores retornos en el área rural disminuye de forma constante.

El panel (b) del gráfico 1 muestra los mismos tres gráficos para el año 2005. Ellos muestran un patrón similar al observado en 1993 con una diferencia interesante: la curva contrafactual no se eleva sobre la curva urbana, lo que indica que los retornos marginales de los activos en áreas rurales en 2005 ya no están por encima de los retornos marginales de los bienes en las zonas urbanas a lo largo de todos los quintiles.

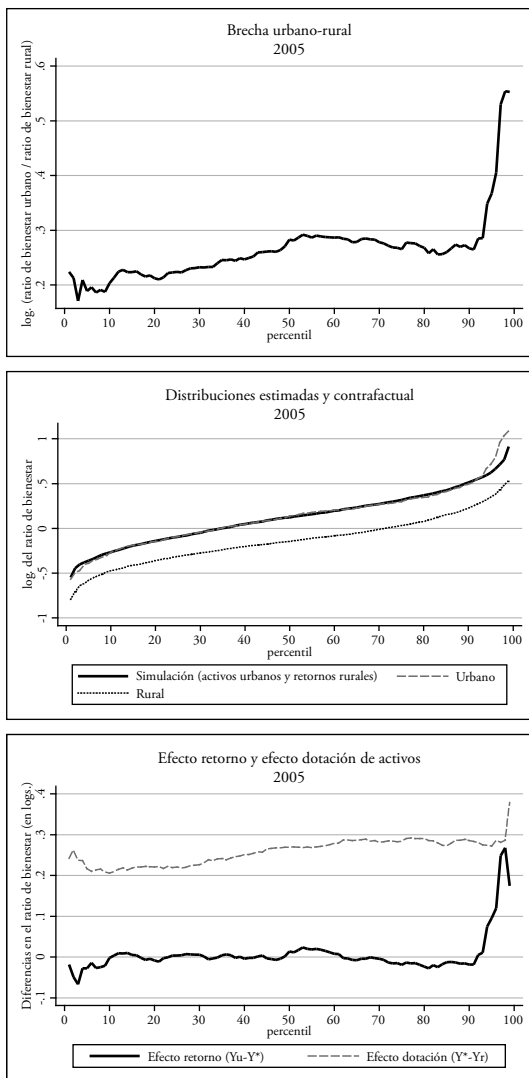
El gráfico 2 compara la brecha urbano/rural observada del ratio del logaritmo del bienestar con aquella obtenida a partir de la distribución del contrafactual (con los hogares rurales que tienen la misma dotación base que el promedio del quintil urbano correspondiente, para ambas estimaciones a nivel distrital basadas en las interpolaciones de 1993 y 2005). Se puede confirmar que la brecha sería mucho menor si la distribución de activos no estuviera sesgada en contra de los habitantes de las zonas rurales y que esto es así a lo largo de toda la distribución del quintil. Adicionalmente, el incremento en la tasa de retorno a los activos en las zonas urbanas (especialmente en la costa) y la reducción en la tasa de retorno a los activos en zonas rurales (especialmente en la sierra) han hecho que la brecha del ratio del logaritmo del bienestar urbano/rural dependa, ahora más que antes, de la distribución desigual de los activos entre las regiones.

Gráfico 1. Decomposición por cuantiles de la brecha urbano-rural del logaritmo del ratio de bienestar (a nivel distrital)

(a) Decomposición para 1993



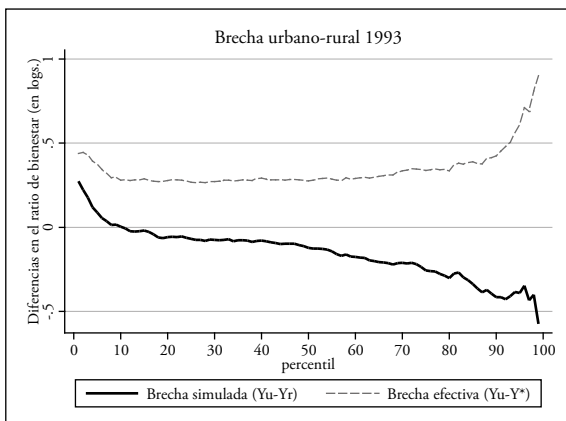
(b) **Descomposición para 2005**



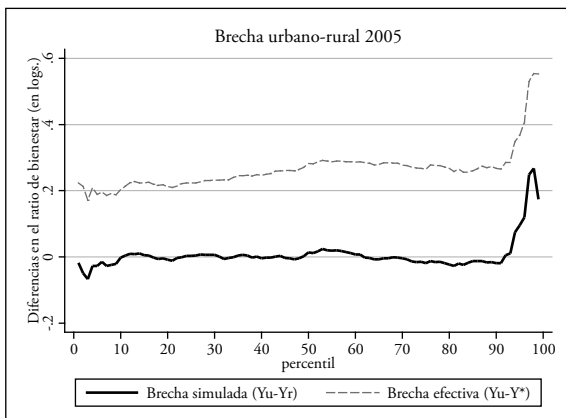
Fuente: INEI (1993 y 2005). Elaboración propia.

**Gráfico 2. Brecha de bienestar urbano-rural (en logs.)
(observada versus contrafactual)**

(a) 1993



(b) 2005



Fuente: INEI (1993 y 2005). Elaboración propia.

El ejercicio de descomposición presentado anteriormente asume, como ya hemos mencionado, que las tasas de retorno de los activos son diferentes entre los quintiles; o, dicho de otra manera, que los parámetros del modelo estimado son heterogéneos a través de la distribución de bienestar. En la medida que en la subsección anterior se mostró que el ejercicio de descomposición que asumía heterogeneidad de parámetros no era capaz de controlar por la heterogeneidad geográfica no observable, es razonable preguntarse hasta qué punto esta heterogeneidad se ha controlado a través de la estimación por cuantiles. Para comprobar la heterogeneidad geográfica no observable, el cuadro 10 presenta el estadístico de Moran para los distritos urbanos y rurales, así como para la muestra conjunta, utilizando los residuos de las ecuaciones por quintiles.

Cuadro 10. Autocorrelación espacial de los residuos cuando se modela el ratio del Logaritmo del Bienestar a través de la regresión por cuantiles (estadísticos de Moran)

	1993	2005
Muestra completa	0,2021 ***	0,4162 ***
Urbano	0,1118 ***	0,2209 ***
Rural	0,2418 ***	0,5796 ***

Nota: Estimaciones propias basadas en las estimaciones del error en las ecuaciones por cuantiles urbanas y rurales ***p<1%, **<5%, * p<10%.

Fuente: INEI (1993 y 2005). Elaboración propia.

Es importante resaltar que, a pesar de que los patrones de correlación espacial de los residuos se han reducido sustancialmente en comparación con la correlación espacial de los residuos observada en el modelo global representado en los cuadros 2 o 3 (que asume la homogeneidad del parámetro), la correlación espacial es aun altamente significativa. Es decir, incluso si las regresiones por cuantil podrían estar capturando algo de la heterogeneidad de la tasa de retorno que está

presente en la muestra, aún hay que reconocer que las diferencias en el bienestar tienen características espaciales persistentes, que no pueden ser completamente justificadas por las características observables, incluyendo las variables geográficas más comunes como infraestructura, entorno económico, los activos privados y, por último, capital humano y las características del hogar. Este hecho sigue siendo cierto incluso si reconocemos que las tasas de retorno de los activos son diferentes entre las zonas urbanas y rurales y entre los pobres y menos pobres. Para profundizar en este tema, se verá a continuación otra manera de parametrizar la heterogeneidad espacial de la tasa de retorno urbana y rural en el Perú.

Capturando la heterogeneidad espacial local mediante la estimación de regresiones ponderadas espacialmente

Para capturar esta heterogeneidad espacial, se ha vuelto a estimar el perfil global anteriormente estimado pero esta vez incorporando parámetros heterogéneos, haciendo uso de la técnica de regresión ponderada geográficamente. Entonces, en vez de estimar:

$$y = \beta_0 + \sum_{i=1}^k \beta_i \cdot x_i + \varepsilon \quad (2)$$

Estimamos el siguiente modelo:

$$y(l_1, l_2) = \beta_0(l_1, l_2) + \sum_{i=1}^k \beta_i(l_1, l_2) \cdot x_i + \varepsilon(l_1, l_2) \quad (3)$$

Donde l_1 y l_2 representan la ubicación —longitud y latitud— de cada observación.

Siguiendo a Brunsdon y otros (2008), los parámetros pueden ser estimados utilizando Mínimos Cuadrados geográficamente ponderados, a partir de la siguiente estructura de ponderación:

$$\beta(l_1, l_2) = (X' W(l_1, l_2) X)^{-1} (X' W(l_1, l_2) Y) \quad (4)$$

Los pesos son elegidos de tal forma que las observaciones que están cerca al punto donde el parámetro local es estimado tienen mayor influencia en la estimación que las observaciones que están alejadas. Si se utiliza una función de ponderación Gaussiana, el peso para la i -ésima observación se verá de la siguiente manera:

$$w_i(l_1, l_2) = \exp(-d/h)^2 \quad (5)$$

Donde d es la distancia entre la i -ésima observación y el punto local (l_1 y l_2) en la que el parámetro es estimado. h refleja el ancho de banda, que es el área donde la observación influye la estimación local. Así, el parámetro estimado es básicamente una interpolación local en la que la observación más cercana (dentro del ancho de banda) tiene una mayor influencia en la manera en que los cambios en los activos públicos y privados afectan el gasto *per cápita* y la pobreza.

El cuadro 11 muestra los valores y los niveles de significancia para los *tests* de no estacionalidad de los perfiles de pobreza y gasto *per cápita* de 2005. Estos *tests* están basados en simulaciones de Monte Carlo para evaluar si las variaciones espaciales en los parámetros estimados se deben simplemente a variaciones aleatorias o si son patrones espaciales efectivos. Los *tests* demuestran claramente que para la mayoría de las variables del lado derecho, la variación espacial es altamente significativa en términos estadísticos. Por ejemplo, tanto los efectos de los niveles iniciales del acceso a electricidad como el incremento del ingreso entre 1993 y 2005 tienen una variación significativa en el tiempo. Con relación a las características de los hogares, el rol de la educación, el efecto de los hogares encabezados por mujeres o el efecto de la etnicidad, se observa que estos también varían espacialmente cuando las correlacionamos con la pobreza y el logaritmo del gasto *per cápita*. Finalmente, como se esperaba, el impacto de todas las variables geográficas y de la ubicación cambia a través del espacio.

Cuadro 11. Test de Significancia No-Estacionario

Variable	Tasa de pobreza 2005		Consumo <i>per cápita</i> 2005 (log.)	
	Si	Valor - P	Si	Valor - P
Constante	0,205	0,20	0,890	0,00
Edad promedio del jefe de hogar (1993)	0,003	0,40	0,009	0,10
Jefas de hogar en 1993 (%)	0,203	0,00	0,565	0,10
Cambio en jefas de hogar, 1993-2005 (%)	0,176	0,20	0,384	0,60
Jefe de hogar con educación secundaria o más en 1993 (%)	0,125	0,00	0,297	0,10
Cambio en jefe de hogar con educación secundaria (1993-2005)	0,128	0,50	0,303	0,50
Tasa de dependencia en el hogar	0,090	0,10	0,226	0,20
Cambio del ratio de dependencia en el hogar entre 1993-2005 (%)	0,085	0,30	0,173	0,90
Viviendas desamuebladas	0,054	0,50	0,188	0,20
Cambio en viviendas desamuebladas entre 1993-2005 (%)	0,083	0,10	0,181	0,20
Porcentaje de hogares que pertenecen a alguna asociación	0,007	1,00	0,026	1,00
Jefe del hogar que habla español como lengua materna	0,111	0,00	0,373	0,00
Porcentaje de hogares en provincia que recibieron remesas	1,819	0,10	5,132	0,00
Índice de fragmentación de parcelas agrícolas (Censo agrícola de 1994)	0,047	0,00	0,109	0,40
Tierra por agricultor (Censo agrícola de 1994)	0,054	0,00	0,317	0,00
Porcentaje de tierra irrigada (Censo agrícola de 1994)	0,145	0,00	0,473	0,00
Ganado (Censo agrícola de 1994)	0,453	0,00	1,311	0,00
Maquinaria agrícola (Censo agrícola de 1994)	1,923	0,00	9,434	0,00
Tasa de trabajos agrícolas asalariados	0,552	0,00	3,268	0,00
Tasa de trabajos no agrícolas asalariados	0,257	0,00	0,497	0,00
Tasa de trabajos no agrícolas no asalariados	0,210	0,00	0,489	0,00

Variable	Tasa de pobreza 2005		Consumo <i>per cápita</i> 2005 (log.)	
	Si	Valor - P	Si	Valor - P
Porcentaje de hogares con acceso a agua potable en 1993	0,059	0,50	0,167	0,40
Porcentaje de hogares con electricidad dentro de la casa en 1993	0,071	0,00	0,158	0,10
Porcentaje de hogares con servicio de alcantarillado dentro de la casa en 1993	0,097	0,20	0,295	0,00
Cambio en acceso a agua potable entre 1993-2005	0,048	0,00	0,097	0,30
Cambio en acceso a electricidad entre 1993-2005	0,051	0,00	0,122	0,00
Cambio en acceso a alcantarillado entre 1993-2005	0,082	0,20	0,273	0,10
Distancia hasta el pueblo más cercano con 100 000 habitantes o más	0,002	0,00	0,003	0,30
Promedio de precipitación	0,001	0,00	0,002	0,00
Promedio de temperatura	0,012	0,00	0,025	0,00
Profundidad del suelo	0,002	0,00	0,005	0,00
Precipitación - coeficiente de variación	0,090	0,00	0,365	0,00
Temperatura - coeficiente de variación	0,844	0,00	1,754	0,00
Altitud de la capital del distrito	0,024	0,00	0,179	0,00
Promedio de pendiente	0,001	0,10	0,002	0,00
Roca ígnea	0,196	0,00	0,480	0,00
Roca metamórfica	0,214	0,00	0,295	0,00
Puntuación bioclimática potencial (cuanto más alto mejor)	0,114	0,00	0,476	0,00
Puntuación de tierra potencial (cuanto más alto mejor)	0,161	0,00	0,407	0,00
Puntuación de bosque potencial (cuanto más alto mejor)	0,226	0,00	0,564	0,00
Población rural en el distrito (%)	0,066	0,00	0,208	0,00
Cambio en la población rural en el distrito entre 1993-2005 (%)	0,061	0,00	0,154	0,20
Ancho de banda	1,689	0,00	1,049	0,00

Fuente: INEI (1993 y 2005). Elaboración propia.

Una de las pocas estimaciones por las que se puede rechazar la estacionalidad del parámetro es la del porcentaje de hogares que pertenecen a una asociación. Cabe señalar que la estimación de este parámetro no fue estadísticamente diferente de cero en muchos de los perfiles estimados. Esto es consistente con el hecho de que la información disponible no permite diferenciar el tipo de red social al que se hace referencia. Las redes sociales son heterogéneas, una posible tipificación es la de redes de soporte (donde a más pobreza mayor organización) y redes que permitan construir capital relacional (a más organización, mayores oportunidades económicas y con ello menor pobreza). En la medida que no es posible distinguir qué tipo de redes se está analizando no es posible identificar su impacto diferenciado sobre la pobreza (Escobal & Ponce, 2007).

Otra forma de evaluar con una prueba estadística la heterogeneidad del parámetro es observar el *test* de significancia para el ancho de banda. El *test* resulta altamente significativo para ambos modelos (ancho de banda de 1,6892 y 1,0487 para los modelos de la pobreza y el logaritmo del gasto, respectivamente, siendo ambos valores significativos a al 1%).

Es importante señalar que, si se estiman los residuos de las regresiones ponderadas geográficamente para ambos modelos, es posible analizar la correlación espacial utilizando los estadísticos de Moran. El cuadro 12 reporta tal resultado. Primero es importante resaltar que los estadísticos de Moran son menores que los que encontrados en las especificaciones de los modelos anteriores (MCO, el modelo de rezagos espaciales, y el modelo de error espacial) tanto para el perfil de pobreza de 2005 como para el modelo del logaritmo del gasto *per cápita*. Además, para el modelo del logaritmo del gasto *per cápita* no encontramos ninguna evidencia de autocorrelación espacial en ningún nivel de significancia, una mejora sustancial con respecto a los modelos anteriores. En el caso del modelo del perfil de pobreza para el año 2005, el índice de Moran es marginalmente significativo al 10%. Dados estos resultados, podemos afirmar que una especificación que considera la heterogeneidad del parámetro tiende a ajustar mejor la data.

Cuadro 12. Autocorrelación espacial de los residuos cuando se modela por pobreza y gasto *per cápita* utilizando la Regresión Ponderada Geográfica

	Moran I
RPG Pobreza 2005	0,0218 *
RPG Logaritmo del gasto <i>per cápita</i> 2005	0,0149

***p < 1%, ** < 5%, * p < 10%

Fuente: INEI (1993 y 2005). Elaboración propia.

El cuadro 13 y el cuadro 14 muestran cómo estos parámetros cambian para el perfil de pobreza del año 2005 y para el perfil del logaritmo del gasto *per cápita*. Es importante señalar que una serie de parámetros que han demostrado ser significativamente no estacionarios pueden incluso cambiar de signo a través de la ubicación geográfica.

Por ejemplo, aunque todos los parámetros estimados de acceso a la infraestructura (electricidad, agua potable y alcantarillado) son en promedio, como se esperaba, negativos en la ecuación del perfil de pobreza del año 2005 y positivos en la ecuación logarítmica *per cápita*, muestran signos diferentes en diferentes distritos. De manera similar, el parámetro estimado para el indicador del tiempo necesario para acceder a un pueblo de al menos 100 000 habitantes (un aproximación del acceso a los mercados) es en promedio positivo en la ecuación del perfil de pobreza para 2005 y negativo en la ecuación logarítmica *per cápita*, este también cambia de signo a través del espacio. Si bien el objetivo de modelar conceptualmente este tipo de asociaciones o identificar canales causales escapa a los objetivos de este documento, es posible plantear hipótesis alternativas para correlaciones de distinto signo. Por un lado, se podría plantear una primera hipótesis válida para ciertas regiones del país, donde un mejor acceso a un determinado servicio de infraestructura podría atraer a la gente pobre que está en busca de mejores condiciones de vida. En esos casos, las tasas de pobreza pueden correlacionar positivamente con el acceso a infraestructura (y el gasto *per cápita* se correlaciona negativamente). Alternativamente, se puede plantear

la hipótesis de que en algunas regiones un mayor acceso a servicios de infraestructura puede incrementar las oportunidades de generación de ingresos y se correlacionarán negativamente con la pobreza.

**Cuadro 13. Variación espacial de los betas estimados:
consumo *per cápita* 2005 (en logs.)**

Variable	Promedio	S.D.	Min.	Cuantiles			Max.
				0,25	Mdn	0,75	
Edad promedio del jefe de hogar (1993)	-0,007	0,003	-0,036	-0,009	-0,007	-0,006	-0,002
Jefas de hogar en 1993 (%)	0,254	0,203	-2,456	0,191	0,252	0,364	0,538
Cambio en jefas de hogar entre 1993-2005 (%)	-0,177	0,176	-0,871	-0,267	-0,143	-0,035	0,084
Jefe de hogar con educación secundaria o más en 1993 (%)	-0,335	0,125	-0,943	-0,410	-0,324	-0,250	0,106
Cambio en jefe de hogar con educación secundaria entre 1993-2005	-0,351	0,128	-0,805	-0,416	-0,328	-0,273	0,335
Tasa de dependencia en el hogar	0,493	0,090	0,020	0,447	0,504	0,551	1,477
Cambio del ratio de dependencia en el hogar entre 1993-2005 (%)	0,354	0,085	0,115	0,299	0,358	0,397	1,215
Viviendas desamuebladas	0,006	0,054	-0,306	-0,026	0,014	0,049	0,118
Cambio en viviendas desamuebladas entre 1993-2005 (%)	-0,043	0,083	-0,522	-0,100	-0,041	0,003	0,221
Porcentaje de hogares que pertenecen a alguna asociación	0,003	0,007	-0,043	0,001	0,004	0,005	0,025
Jefe del hogar que habla español como lengua materna	-0,128	0,111	-1,823	-0,179	-0,115	-0,075	0,371
Porcentaje de hogares en provincia que recibieron remesas	-2,550	1,819	-7,574	-3,980	-2,310	-1,080	7,936
Índice de fragmentación de parcelas agrícolas (Censo agrícola de 1994)	0,027	0,047	-0,422	0,001	0,024	0,065	0,136
Tierra por agricultor (Censo agrícola de 1994)	-0,006	0,054	-0,516	-0,012	0,001	0,017	0,523
Porcentaje de tierra irrigada (Censo agrícola de 1994)	-0,028	0,145	-3,307	-0,045	-0,021	-0,007	0,445
Ganado (Censo agrícola de 1994)	0,025	0,453	-1,626	-0,006	-0,003	-0,001	10,980
Maquinaria agrícola (Censo agrícola de 1994)	-0,278	1,923	-24,270	-0,225	-0,022	0,218	11,330
Tasa de trabajos agrícolas asalariados	-0,059	0,552	-0,856	-0,248	-0,064	0,041	12,580
Tasa de trabajos no agrícolas asalariados	0,141	0,257	-3,499	0,027	0,125	0,247	0,792

Variable	Promedio	S.D.	Min.	Cuantiles			Max.
				0,25	Mdn	0,75	
Tasa de trabajos no agrícolas no asalariados	-0,058	0,210	-0,773	-0,124	-0,048	0,023	2,782
Porcentaje de hogares con acceso a agua potable en 1993	-0,035	0,059	-0,333	-0,057	-0,034	-0,013	0,143
Porcentaje de hogares con electricidad dentro de la casa en 1993	-0,077	0,071	-0,414	-0,111	-0,069	-0,040	0,090
Porcentaje de hogares con servicio de alcantarillado dentro de la casa en 1993	-0,175	0,097	-0,554	-0,232	-0,187	-0,131	0,624
Cambio en acceso a agua potable entre 1993-2005	-0,078	0,048	-0,226	-0,113	-0,088	-0,058	0,170
Cambio en acceso a electricidad entre 1993-2005	-0,022	0,051	-0,166	-0,057	-0,019	0,016	0,217
Cambio en acceso a alcantarillado entre 1993-2005	-0,036	0,082	-1,437	-0,073	-0,057	0,003	0,312
Distancia hasta el pueblo más cercano con 100 000 habitantes o más	-0,001	0,002	-0,008	-0,002	-0,001	0,000	0,004
Promedio de precipitación	-0,001	0,001	-0,002	-0,001	-0,001	0,000	0,002
Promedio de temperatura	0,006	0,011	-0,015	0,002	0,005	0,008	0,228
Profundidad del suelo	0,002	0,002	-0,020	0,001	0,002	0,003	0,006
Precipitación - coeficiente de variación	-0,029	0,090	-2,142	-0,031	-0,016	-0,007	0,171
Temperatura - coeficiente de variación	0,188	0,844	-0,779	-0,251	0,048	0,337	12,790
Altitud de la capital del distrito	0,038	0,024	-0,360	0,035	0,042	0,049	0,168
Promedio de pendiente	0,000	0,001	-0,002	0,000	0,000	0,001	0,010
Roca ígnea	0,038	0,196	-0,298	-0,070	-0,041	0,155	2,689
Roca metamórfica	-0,029	0,214	-0,221	-0,086	-0,070	-0,008	4,838
Puntuación bioclimática potencial (cuanto más alto mejor)	0,016	0,114	-0,357	-0,034	-0,003	0,039	2,560
Puntuación de tierra potencial (cuanto más alto mejor)	-0,032	0,161	-2,621	-0,125	0,006	0,061	0,434
Puntuación de bosque potencial (cuanto más alto mejor)	0,128	0,226	-0,926	-0,019	0,038	0,264	0,645
Población rural en el distrito (%)	-0,230	0,066	-1,132	-0,254	-0,232	-0,195	-0,112
Cambio en la población rural en el distrito entre 1993-2005 (%)	-0,206	0,060	-0,576	-0,229	-0,201	-0,169	-0,053
Constante	0,725	0,205	-2,621	0,606	0,733	0,856	2,382

Fuente: INEI (1993 y 2005). Elaboración propia.

**Cuadro 14. Variación espacial de los betas estimados:
consumo *per cápita* 2005 (en logs.)**

Variable	Promedio	S.D.	Min.	Cuantiles			Max.
				0,25	Mdn	0,75	
Edad Promedio del jefe de hogar (1993)	0,012	0,009	-0,008	0,007	0,011	0,015	0,158
Jefas de hogar en 1993 (%)	-0,198	0,565	-1,858	-0,452	-0,239	-0,011	9,373
Cambio en jefas de hogar entre 1993-2005 (%)	0,228	0,384	-1,110	-0,005	0,096	0,353	4,911
Jefe de hogar con educación secundaria o más en 1993 (%)	0,599	0,297	-0,456	0,418	0,551	0,678	5,127
Cambio en jefe de hogar con educación secundaria entre 1993-2005	0,512	0,303	-1,589	0,351	0,493	0,667	2,401
Tasa de dependencia en el hogar	-0,577	0,226	-3,520	-0,724	-0,579	-0,475	0,454
Cambio del ratio de dependencia en el hogar entre 1993-2005 (%)	-0,456	0,173	-1,823	-0,579	-0,433	-0,338	0,322
Viviendas desamuebladas	-0,055	0,188	-0,583	-0,131	-0,085	-0,009	4,491
Cambio en viviendas desamuebladas entre 1993-2005 (%)	0,023	0,181	-0,678	-0,069	0,009	0,079	2,388
Porcentaje de hogares que pertenecen a alguna asociación	-0,009	0,026	-0,141	-0,019	-0,011	-0,001	0,635
Jefe del hogar que habla español como lengua materna	0,223	0,373	-0,767	0,039	0,188	0,378	7,063
Porcentaje de hogares en provincia que recibieron remesas	2,567	5,132	-28,880	0,097	2,414	5,720	21,280
Índice de fragmentación de parcelas agrícolas (Censo agrícola de 1994)	-0,043	0,109	-0,380	-0,098	-0,039	0,019	1,616
Tierra por agricultor (Censo agrícola de 1994)	-0,026	0,317	-1,187	-0,070	-0,016	0,021	8,767
Porcentaje de tierra irrigada (Censo agrícola de 1994)	0,094	0,473	-0,803	0,006	0,030	0,102	11,880
Ganado (Censo agrícola de 1994)	-0,027	1,311	-30,850	-0,006	0,011	0,029	9,972
Maquinaria agrícola (Censo agrícola de 1994)	-0,185	9,434	-30,500	-0,706	0,149	0,673	37,070
Tasa de trabajos agrícolas asalariados	-0,458	3,268	-90,180	-0,533	-0,239	0,041	8,460
Tasa de trabajos no agrícolas asalariados	-0,322	0,497	-5,441	-0,554	-0,232	-0,048	4,012
Tasa de trabajos no agrícolas no asalariados	0,132	0,489	-4,536	-0,174	0,133	0,429	2,335

Variable	Promedio	S.D.	Min.	Cuantiles			Max.
				0,25	Mdn	0,75	
Porcentaje de hogares con acceso a agua potable en 1993	-0,014	0,167	-1,567	-0,061	-0,020	0,064	0,609
Porcentaje de hogares con electricidad dentro de la casa en 1993	0,109	0,158	-1,416	-0,006	0,108	0,200	1,042
Porcentaje de hogares con servicio de alcantarillado dentro de la casa en 1993	0,352	0,295	-1,524	0,207	0,313	0,425	2,017
Cambio en acceso a agua potable entre 1993-2005	0,089	0,097	-0,255	0,066	0,105	0,146	1,251
Cambio en acceso a electricidad entre 1993-2005	0,031	0,122	-0,715	-0,045	0,020	0,114	1,338
Cambio en acceso a alcantarillado entre 1993-2005	0,070	0,273	-6,414	-0,031	0,080	0,159	3,721
Distancia hasta el pueblo más cercano con 100 000 habitantes o más	0,001	0,003	-0,017	0,000	0,001	0,003	0,010
Promedio de precipitación	0,001	0,002	-0,006	0,000	0,001	0,002	0,015
Promedio de temperatura	-0,009	0,025	-0,433	-0,019	-0,011	0,001	0,108
Profundidad del suelo	-0,002	0,005	-0,023	-0,003	-0,001	0,000	0,057
Precipitación - coeficiente de variación	0,061	0,365	-0,744	-0,004	0,021	0,063	9,276
Temperatura - coeficiente de variación	-0,361	1,754	-28,010	-1,199	-0,136	0,665	8,135
Altitud de la capital del distrito	-0,054	0,179	-4,758	-0,071	-0,054	-0,032	2,395
Promedio de pendiente	0,000	0,002	-0,022	-0,001	0,000	0,001	0,014
Roca ígnea	-0,057	0,480	-3,058	-0,281	-0,006	0,095	7,539
Roca metamórfica	0,058	0,295	-2,146	-0,065	0,031	0,151	5,186
Puntuación bioclimática potencial (cuanto más alto mejor)	-0,032	0,476	-12,930	-0,029	0,018	0,046	1,576
Puntuación de tierra potencial (cuanto más alto mejor)	0,048	0,407	-1,259	-0,075	0,004	0,172	7,412
Puntuación de bosque potencial (cuanto más alto mejor)	-0,204	0,564	-6,075	-0,292	-0,010	0,100	2,105
Población rural en el distrito (%)	0,045	0,208	-0,689	-0,068	0,051	0,138	3,169
Cambio en la población rural en el distrito entre 1993-2005 (%)	0,013	0,154	-0,437	-0,111	0,005	0,123	1,071
Constante	5,125	0,890	-9,025	4,731	4,978	5,511	13,120

Fuente: INEI (1993 y 2005). Elaboración propia.

A manera de ejemplo, el gráfico 3 muestra el impacto marginal de la educación sobre el crecimiento del logaritmo del gasto *per cápita*. Las estimaciones de los parámetros son en este caso todas positivas, lo cual refleja que, independientemente del canal a través del cual actúa la educación, esta tiene un impacto fuerte y positivo en el aumento del gasto. Sin embargo, en este caso el impacto es mucho más fuerte a lo largo de la región costa y selva. Hay una serie de hipótesis que se podrían plantear ante la pregunta de por qué la contribución marginal de la educación es menos fuerte en la sierra sur. Una posibilidad podría ser la baja calidad de la educación, que es más evidente en las áreas rurales y en particular en la región sierra. Adicionalmente, procesos de exclusión en el largo plazo podrían estar operando a través de menor retorno en los mercados de trabajo (Escobal & Ponce, 2007).

Gráfico 3. Impacto marginal de la educación sobre el crecimiento del gasto *per cápita* (cuanto más oscuro, mejor)



Fuente: INEI (1993 y 2005). Elaboración propia.

COMENTARIOS FINALES

Este documento presenta una evaluación de hasta qué punto las características espaciales afectan las estimaciones de los niveles y cambios de bienestar entre los hogares peruanos. Con ejercicios de mapeo basados en dos censos consecutivos (1993 y 2005) se caracteriza la distribución espacial de la pobreza y los cambios en la pobreza en una economía que creció en promedio 5% anual durante este período de doce años. Se encontró que la pobreza y los cambios en la pobreza están espacialmente correlacionados y que las características geográficas y de dotación de infraestructura (características espaciales) están correlacionadas con estos indicadores de pobreza. Dos variables que son particularmente importantes son la altitud y la distancia, asociadas al grado de aislamiento de los hogares. Estos indicadores muestran claramente que el acceso a los mercados puede verse afectado por la distancia, incrementando la probabilidad de migrar de las personas más educadas y con mayor dotación de activos, dejando atrás a las personas mayores, menos educadas y con menor dotación de activos.

De otra parte, sabemos que los altos costos de transporte para trasladar mercancías desde y hacia las regiones más remotas del país imponen barreras a la integración de los territorios, y afectan su eficiencia y competitividad. Sin embargo, la reducción de los costos de transporte, por sí mismos, no tienen que llevar a una mejora en los territorios aislados, si como producto de la reducción de los mayores niveles de protección de las regiones no articuladas, las «importaciones» de otras regiones desplazan la producción local. Frente a ello, «aplanar los andes», como sugería de manera provocadora Iguíñiz (1998), está fuertemente asociado a enfrentar de manera creativa los problemas de aislamiento geográfico para generar economías de escala o de aglomeración, generando productos de mayor valor agregado o, como lo plantea autor, «transformar antes que transportar».

Se ha encontrado que hay una serie de variables asociadas a localización (como el acceso a infraestructura y características de mercado), así como variables específicas del hogar que están fuertemente correlacionadas con el bienestar de los hogares. Por otro lado, los factores geográficos puros estarían asociados con el consumo relativo *per cápita*, así como el acceso a servicios de infraestructura, y esta correlación es razonablemente robusta aun cuando se controla por las características de los hogares y específicamente aquellas asociadas a su localización. Sin embargo, el signo y la significancia de esta correlación parecen variar a través del espacio. Esto podría deberse a que el bienestar relativo parece tener una correlación espacial persistente incluso después de controlar por las variables geográficas disponibles, infraestructura, características específicas de los hogares y de localización.

Dos posibles explicaciones podrían ofrecerse a la pregunta de por qué persiste tal patrón de correlación espacial del bienestar relativo, incluso después de controlar por la geografía y los factores antes mencionados. Una explicación posible es la presencia de variables omitidas y la segunda es la heterogeneidad de los parámetros estimados. Las variables omitidas pueden ser geográficas o no geográficas. Puesto que se ha controlado por una amplia gama de variables geográficas como altitud, temperatura, el nivel de precipitación, la variabilidad del clima, y la calidad y la textura del suelo, se sospecha que el sesgo no está asociado a variables geográficas omitidas. Otra posibilidad es que otros servicios de infraestructura puedan haber sido omitidos y que las variables geográficas incluidas en los perfiles no den cuenta de estos servicios. Si ese es el caso, ya que no hemos sido capaces de observarlos, solo se necesitaría corregir la correlación espacial. Aunque se ha hecho esto, las estimaciones corregidas a partir de la correlación espacial de primer orden continúan mostrando errores correlacionados espacialmente significativos.

Este patrón persistente de correlación espacial en los residuos nos obligó a centrar nuestra atención en la posibilidad que exista heterogeneidad en los valores de los parámetros a través del espacio. La categoría espacial es típicamente pensada desde la perspectiva geográfica, pero también es posible considerar otras dimensiones, tales como el espacio asociado a la distribución del bienestar. Se ha explorado ambas dimensiones de heterogeneidad de parámetros. La primera de ellas se exploró a partir de regresiones ponderadas geográficamente, mientras la segunda utilizó regresiones por cuantiles. La estimación por cuantiles está basada en la presunción de que los parámetros varían a través del espacio del bienestar; es decir, son distintos entre los pobres y los que no lo son. Los resultados de ambos grupos de estimaciones resaltan el hecho de que las diferencias en el bienestar tienen características persistentes que no pueden ser plenamente justificadas por características observables, incluyendo las variables geográficas más comunes, infraestructura, ambiente económico, activos privados y, finalmente, capital humano y las características del hogar. Las instituciones son evidentemente un elemento faltante que, aunque forma parte del grupo de variables no observables en este documento, sería ideal que sean tomadas en cuenta en estudios posteriores que dispongan de esa información.

Con este documento presentamos evidencia que muestra la importancia de incorporar explícitamente la dimensión espacial en los procedimientos de estimación de dinámicas de pobreza y bienestar. Consideramos que incorporar esta dimensión espacial es un factor clave para mejorar nuestra comprensión de la dinámica de la pobreza. En términos metodológicos, esto no solo implica identificar las variables espaciales asociadas sino también explorar otros problemas relacionados a la correlación espacial y la potencial heterogeneidad de los parámetros. De esta manera, es posible evitar que problemas de estimación lleven a conclusiones erradas sobre los factores clave sobre los que es necesario trabajar para mejorar las trayectorias de pobreza a nivel local y regional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brunsdon, C.; S. Fotheringham & M. Charlton (1998). Geographically Weighted Regression-Modelling Spatial Non-Stationarity. *The Statistician*, 47(3), 431-443.
- Chesher, A. (1984). Testing for Neglected Heterogeneity. *Econometrica*, 52(4), 865-872.
- Doudidiche, M.; A. Ezzrari; C. Ferré & P. Lanjouw (2008). Poverty Dynamics in Morocco's Rural Communes: Tracking Change via Small Area Estimates [copia mimeografiada]. Washington DC: Banco Mundial.
- Dutta, J. & H. L. Leon (1991). Testing for Heterogeneous Parameters in Least-Squares Approximations. *The Review of Economic Studies*, 58(2), 299-320.
- Elbers, C., J. Lanjouw & P. Lanjouw (2000). *Welfare in Villages and Towns: Micro-Level Estimation on Poverty and Inequality*. Washington DC: Banco Mundial.
- Elbers, C., J. Lanjouw, & P. Lanjouw (2004). *Imputed Welfare Estimates in Regression Analysis* [documento de trabajo 3294]. Washington DC: Banco Mundial.
- Escobal, J. & C. Ponce (2007). Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Rural and Urban Peru. En VV. AA., *Conference Edition: Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*. Washington DC: Banco Mundial. <http://siteresources.worldbank.org/E-DUCATION/Resources/2782001169235401815/Peru.pdf>
- Escobal, J. & C. Ponce (2008a). *Dinámicas provinciales de pobreza en el Perú 1993-2005* [documento de Trabajo 11]. Santiago de Chile: RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Escobal, J. & C. Ponce (2008b). *Spatial Disparities in Living Conditions in Peru: The Role of Geographic Differences in Returns vs. Differences in Mobile Household Assets Endowment, a Cross Section Analysis* [copia mimeografiada]. Lima: Banco Mundial-LAC.

- Escobal, J. & C. Ponce (2011). *Spatial Patterns of Growth and Poverty Changes in Peru (1993-2005)* [documento de trabajo 78]. Santiago de Chile: RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Escobal, J. & C. Ponce (2013). Dinámicas provinciales de pobreza en el Perú 1993-2007. En F. Mondrego y J. Berdegúe (eds.), *Los dilemas territoriales del desarrollo en América Latina*. Buenos Aires-Santiago de Chile: Teseo-RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Escobal, J. & M. Torero (2000). *Does Geography Explain Differences in Economic Growth in Peru? Inter-American Development Bank; Latin American Research Network* [Research Network Working paper #R-404]. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Escobal, J.; M. Torero & C. Ponce (2001). *Focalización geográfica del gasto social: mapas de pobreza* [informe final]. Lima: RED CIES de pobreza- GRADE-APOYO.
- Herrera, J. (2002). *La pobreza en el Perú en 2001: una visión departamental*. Lima: INEI-IRD.
- Iguíñiz, J. (1998). *Aplanar Los Andes, y otras propuestas*. Lima: Instituto Bartolomé de las Casas.
- Iguíñiz, J. (2000). Acerca de la viabilidad de la descentralización económica. En O. Plaza, (ed.), *Transporte y viabilidad de la descentralización* [documento de trabajo 182]. <http://departamen-to.pucp.edu.pe/economia/images/documentos/DDD182.pdf>
- Iguíñiz, J. (2003). *Aportes de la perspectiva de desarrollo humano*. En *Democracia y desarrollo humano en el Perú* [Serie Desarrollo Humano 5]. Lima: UNDP.
- INEI-Instituto Nacional de Estadística e Informática (1993). *Censos Nacionales 1993: IX de Población y IV de Vivienda*. Lima: INEI.
- INEI (2005). *Censos Nacionales 2005: X de Población y V de Vivienda*. Lima: INEI.

- INEI (2013). *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2013: informe técnico*. Lima: INEI. http://www.inei.gov.pe/media/cifras_de_pobreza/pobreza_informetecnico2013_1.pdf
- Lanjouw, P., J. Lanjouw, C. Elbers & G. Demombynes (2007). *How Good a Map? Putting Small Area Estimation to the Test* [Policy Research 4155. Working Paper Series]. Washington DC: Banco Mundial.
- Minier, J. (2007). Institutions and Parameter Heterogeneity. *Journal of Macroeconomics*, 29(3), 595-611.
- Minot, N.; B. Baulch & M. Epprecht (2006). *Poverty and Inequality in Vietnam: Spatial Patterns and Geographic Determinants* [Research report 148]. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Nguyen, B.; J. Albrecht; S. Vroman & M. Westbroo (2007). A Quantile Regression Decomposition of Urban-rural Inequality in Vietnam. *Journal of Development Economics*, 83, 466-490.
- Ponce, C. (2011). Pobreza y demografía: una visión de mediano plazo. *Economía y Sociedad*, 78. Lima: CIES.
- Ravallion, M. & Woodon (1999). Poor Areas or Only Poor People? *Journal of Regional Science*, 39(4), 689-711.
- Vakis, R., J. Herrera & J. Escobal (2008). *Una mirada a la evolución reciente de la pobreza en el Perú: avances y desafíos*. Washington DC: Banco Mundial.
- Zhao, Q & P. Lanjow (2005). *Using Povmap2. A Users' Guide*. Washington DC: World Bank.

DÉBIL INTEGRACIÓN, DIVERGENCIA Y DESIGUALDAD EN LAS REGIONES DEL PERÚ

Efraín Gonzales de Olarte y Juan Manuel del Pozo¹

INTRODUCCIÓN

Pese al gran crecimiento económico de los últimos doce años, el desarrollo humano no ha avanzado a la misma velocidad, la economía va por el ascensor y las personas por la escalera, ¿por qué?

Una variedad de estudios (Mendoza & García, 2006; Loayza, 2008; Tello, 2009; Yamada & Castro, 2010) que aseguran que existe una relación positiva entre crecimiento y disminución de la pobreza, también señalan que la desigualdad distributiva casi no se ha movido y hasta habría retrocedido, dependiendo de cómo se mida la desigualdad. Algo está fallando en este modelo económico y en las políticas públicas que no permiten mejoras para todos, una mayor movilidad social y la ampliación de oportunidades.

¹ Departamento de Economía, PUCP. Dirección para correspondencia: egonzal@pucp.edu.pe jmdelpozo@pucp.pe. Pontificia Universidad Católica del Perú. Avenida Universitaria 1801, San Miguel, Lima 32. Los autores agradecen los valiosos comentarios de los participantes del seminario Development Economics Growth and International Trade (DEGIT) XVIII (setiembre de 2013, PUCP, Lima).

Es obvio que los cambios económicos e institucionales llevados a cabo en los últimos veinte años no han logrado cambiar algunas estructuras que están en el origen de estos resultados. Por ello, creemos que existen tres problemas de fondo, aún no estudiados, que se encuentran encadenados y que no permiten un desarrollo humano acelerado.

El primero es la integración económica incompleta entre regiones y, dentro de cada región, entre ciudades y sus entornos rurales. En este problema se mezclan temas geográficos, mercantiles e institucionales, que conjuntamente impiden una mayor difusión de los frutos del crecimiento. El segundo, que en realidad es un resultado del primero, es la divergencia entre el crecimiento urbano y rural, entre regiones y entre Lima y el resto del país. Esto se debe principalmente a la falta de integración, sobre todo de mercados, que genera una dinámica de crecimiento geográfico divergente, alimentada por los precios relativos generados por la política macroeconómica y de los condicionantes naturales (Gonzales, 2000, p. 20). El tercer problema es el distributivo, que en parte depende de los anteriores y en parte de otros factores como la estructura de la propiedad, las características de los recursos naturales en cada región, la educación, la diversidad y segmentación tecnológica de la nueva estructura productiva.

El propósito de este artículo es analizar las características de estos problemas, sus determinantes y llamar la atención sobre los factores necesarios para promover las mejores condiciones para el desarrollo humano. Incidiremos en los dos primeros problemas y trataremos la desigualdad distributiva como un resultado parcial de ellos, pero exploraremos cómo integrar en el análisis los otros determinantes, todo ello desde una perspectiva de la geografía económica política. Argumentamos que existe un modelo económico que basado en recursos naturales renovables y no renovables, ubicados en regiones muy dispersas no ha logrado integrar a todas ellas en mercados nacionales de bienes, servicios y sobre todo de factores.

El documento está organizado de la siguiente manera. La primera sección presenta una discusión teórica del desarrollo humano basado en la integración desde el punto de vista físico, económico y estatal; la segunda sección evalúa la definición de integración con los elementos del marco teórico; la tercera sección está dedicada a presentar los hechos estilizados y evaluar si existe un proceso de integración intra e interregional en el contexto peruano desde una perspectiva macroeconómica; la cuarta sección muestra la evolución de las desigualdades en la última década y lleva a cabo una descomposición de los grupos relevantes para el análisis regional desde una perspectiva microeconómica. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones de política en la quinta sección.

INTEGRACIÓN, DIVERGENCIA Y DESIGUALDAD: TEORÍA E HIPÓTESIS

El fin de todo proceso de crecimiento económico debe ser el promover el desarrollo humano de los pobladores del país y sus regiones. Entendemos como desarrollo humano el proceso de ampliación de oportunidades para el uso de las capacidades (*capabilities*) de las personas para lograr mejores desempeños (*functionings*) tanto laborales como no laborales (Sen, 1999). Para ello, la sociedad y la economía deben estar organizadas de tal manera que se abran oportunidades de desarrollo para todos en distintos niveles, especialmente, a través de los mercados, de las funciones del estado y de la acción colectiva.

Por otro lado, toda organización social y económica ocurre en un determinado lugar con sus distintas características geográficas. Así el espacio es el escenario de la organización y dinámica socioeconómica. Las personas viven en determinado lugar y realizan sus actividades y vida cotidiana en espacios definidos. Por ello, el desarrollo humano tiene también una *espacialidad*, que en muchos casos lo puede condicionar.

Para que el desarrollo humano sea posible es necesario que existan condiciones que permitan generar oportunidades al alcance de todos, entendiendo éstas como la disposición y el acceso a posibilidades de uso de las capacidades de las personas, particularmente de sus capacidades productivas y creativas, que solo pueden ser realizadas en contextos determinados. Estas están dadas por el acceso a mercados, servicios públicos, infraestructura básica y por la existencia de un marco institucional favorable a la igualación de oportunidades, es decir de un sistema democrático y un Estado redistribuidor de oportunidades. Obviamente, esto último depende del desarrollo económico de cada región y localidad del país.

Dado que estos accesos integran a las personas al sistema económico y democrático, la integración constituye el medio para el desarrollo humano de las personas en un determinado lugar geográfico. Esto nos lleva al análisis de la organización económica en el territorio y a la manera cómo realmente funciona la economía y la sociedad en sus ciudades y sus respectivos entornos rurales (*Hinterland*), pues países como el Perú son incompresibles si no tomamos en cuenta las regiones que lo componen (Gonzales, 1982 y 1992). Por ello, la integración debe analizarse a nivel territorial, pues el desarrollo humano es de personas que habitan lugares reales.

La combinación de actividades económicas en el espacio tiende a generar regiones económicas, es decir, espacios económicos subnacionales que se organizan en torno a centros urbanos, que tienen cierta autonomía económica en función del tamaño de sus ciudades, de la extensión geográfica y del desarrollo productivo. La concentración económica en el espacio, la densidad del capital y del trabajo por kilómetro cuadrado y las distancias son las variables que definen el tamaño de una región económica y el grado de su autonomía (Gonzales, 2010).

Bajo esta perspectiva la integración se hace posible porque hay procesos económicos cuyo espacio es regional y en otros casos se dan a nivel local. Es decir, existen economías de escala que justifican una

producción para toda una región y, en otros casos, la producción solo puede ser a nivel local, tanto por la imposibilidad de generar economías de escala, como por que los costos de transporte limitan mayores producciones sobre todo cuando las productividades son bajas. En consecuencia, el desarrollo humano se da dentro de las características económicas que ofrecen una región (departamento) o una localidad (distrito o provincia), en función del desarrollo de sus mercados, capacidades estatales e instituciones. Por ello, la integración dentro de cada región es una condición necesaria para el desarrollo humano.

Integración

Para el análisis es importante instrumentalizar la noción de integración. La integración es la incorporación de las personas en las estructuras económicas e institucionales de un país, en los diferentes lugares donde viven y realizan sus actividades. Hay tres dimensiones en las que cualquier persona debe integrarse en su sociedad, o más bien son tres medios de integración: física, mercantil y estatal.

- 1) La integración física en el espacio es el conjunto de facilidades que permiten a las personas contactarse, informarse, desplazarse o comunicarse con lugares distantes. Todas estas facilidades requieren de distintos tipos de infraestructura y tecnologías, que pueden ser suministradas alternativamente por empresas privadas o públicas, o directamente por el estado en sus distintos niveles de gobierno. La integración física mejora las oportunidades en la medida que aumente la calidad y los precios sean más bajos, lo que en general ayuda a reducir los costos de transacción tanto en las operaciones de carácter económico como en las políticas y sociales. Es evidente que si existen mejores medios de integración física las oportunidades de desarrollo humano podrían ser mayores.

- 2) La integración económica es el relacionamiento de las personas en el sistema económico a través de las instituciones que permiten esta relación, es decir de los mercados².

El *intercambio de bienes y servicios* es el reflejo de la división social del trabajo. Cuantas más personas vendan y compren, la integración mercantil incrementará el relacionamiento de personas, las cuales si bien por lo general no se conocen, saben que están produciendo para potenciales compradores que tienen cierto poder de compra.

El *mercado de trabajo* es probablemente el más importante medio de integración de las personas desde una perspectiva del desarrollo humano. Por un lado, la existencia de un mercado de trabajo en cada lugar (región, provincia o distrito) es el reflejo de la existencia de capitales e inversiones en diferentes sectores productivos cuya rentabilidad permite la estabilidad laboral de los trabajadores. Adicionalmente, el estado contrata trabajadores en función de su misión de gobernabilidad, aseguramiento de la institucionalidad, igualación de oportunidades, seguridad territorial y ciudadana.

En el primer caso, la existencia de mercados de trabajo depende también de la demanda a la que es destinada la producción efectuada en el lugar. El empleo en las regiones exportadoras depende de la demanda externa (de otros países o de otras regiones dentro del país) y los efectos multiplicadores dependerán mucho del grado de articulación de los bienes y servicios exportables con el resto de sectores de la región o de otras regiones del país. En las regiones que producen para su consumo doméstico,

² No tomaremos en cuenta del mercado de capitales, porque su ámbito se da nivel nacional y, a menudo, a nivel internacional.

el empleo dependerá de manera endógena de la demanda, de la distribución del ingreso y de la productividad.

En el segundo caso, el empleo depende de factores geopolíticos, del tamaño y densidad del Estado (PNUD, 2009; Gonzales & Iguíñiz, 2010) las políticas redistributivas del estado y de la disponibilidad de recursos fiscales. La incorporación de trabajadores en los distintos niveles de gobierno y otras instituciones estatales en cada lugar permite no solo la integración laboral, sino también la integración de la comunidad a través del conjunto de bienes y servicios que suministra el estado y de los múltiples procesos de participación que hacen parte del funcionamiento del estado.

Es evidente que la calidad del empleo, en términos de calificación de los trabajadores y de la calidad del capital y de la tecnología ha de determinar la productividad de las regiones y localidades. Nuestra hipótesis es que la integración laboral tiene mayor impacto en el desarrollo regional, y por ende en el desarrollo humano, si los trabajadores son más calificados. Regiones con fuerza laboral poco calificada tendrán menores posibilidades de desarrollo humano.

Pero aparte de la integración en el sistema económico a través del empleo, el hecho de trabajar es un objetivo en sí mismo del desarrollo humano. Es en el proceso de trabajo donde aflora la creatividad, las innovaciones, el trabajo en equipo y una serie de efectos endógenos, que a menudo están en el origen del incremento de la productividad y del progreso técnico, lo que constituye una de las partes más importantes del desarrollo económico. Por ello, la integración laboral es doblemente importante para el desarrollo regional.

El mercado de crédito es otro de los medios de integración económica de las personas, no solo porque les permite conseguir recursos financieros para invertir o consumir, lo que ya es de por sí importante, sino también porque este mercado asegura la continuidad del sistema económico en el futuro, es decir, asegura la continuidad de la integración. Cuanto mayor el desarrollo del sector real de cada región se debería esperar un mayor desarrollo bancario y financiero. Lo opuesto solo podría ocurrir si hay transferencias de ahorro financiero entre regiones o si el Estado se convierte en fuente de crédito para el sector privado. Por ello, es importante también el origen de los fondos prestables, es decir dónde se origina el ahorro financiero o bancario en cada región. En las regiones donde el ahorro es suficiente para satisfacer la demanda de crédito, la integración será sostenible en el tiempo, pues la región es autónoma al respecto. En cambio, en las regiones donde suceden desequilibrios, estos deberían desaparecer en el largo plazo por acción del mercado, sin embargo si esto no sucede es porque hay barreras que lo impiden, lo que ha de generar factores de divergencia.

Por otro lado, es importante recordar que el mercado de crédito está muy ligado con el mercado de trabajo. En caso del crédito para actividades productivas, parte del crédito es una demanda derivada para contratar y pagar a los trabajadores, en consecuencia, la articulación entre estos dos mercados puede incrementar sensiblemente la integración de las personas al sistema económico de una región o localidad.

- 3) La integración estatal es el proceso de incorporación de las personas en las actividades del estado derivadas de sus múltiples funciones. Desde el punto de vista económico, el Estado integra a las personas a través de dos vías. Por un lado, les suministra una serie de bienes y servicios, cuyos costos corren

por cuenta del estado, para lo cual ha de cobrar impuestos para generar los recursos necesarios. Por esto, la integración con el Estado se da en primera instancia a través del pago de impuestos y en segunda a través de los gastos necesarios para cumplir con sus funciones.

Por otro lado, el Estado hace participar a las personas en la solución de sus propios problemas de manera colectiva, en función del sistema político y tomando en cuenta el número de niveles de gobierno que tiene. Como se ha señalado, esta integración tiene un contenido político en la medida que se parte del papel que la Constitución le asigna al Estado como integrador y de las políticas públicas definidas por cada gobierno. Asimismo, la integración económica proviene de la función de redistribución de riqueza e ingresos, propios del Estado igualador de oportunidades, cuya regla de asignación no es el interés particular, sino el interés colectivo y la equidad social. La opción política de cada gobierno se convierte en una acción con un contenido de integración económica.

Divergencia

La forma e intensidad de los procesos de integración espacial, económica y estatal pueden llevar a diferentes trayectorias de crecimiento regional. Por un lado, es importante analizar la estructura productiva de cada región que, en primera instancia, ha de definir la tendencia del crecimiento en el tiempo. Las estructuras productivas en las cuales existen segmentos industriales relativamente grandes y fuertes tienden a promover una mayor integración y un mayor crecimiento; en cambio, aquellas que tienen componentes extractivos como minería, petróleo, agricultura y que además son exportadoras al exterior, tienden a generar menores grados de integración entre las regiones de un país.

Es común que las regiones económicas que componen un país tengan distintos grados de desarrollo, es decir, que algunas regiones crezcan más rápido que otras, que algunas repartan mejor el fruto de su crecimiento, lo que genera una dinámica entre regiones que puede tener diferentes tendencias o patrones en el tiempo. La primera es que haya convergencia entre regiones. En este caso las tendencias de crecimiento entre regiones van en una misma dirección y hacia la igualación de productividades e ingresos en el largo plazo, esto bajo la hipótesis que las regiones menos desarrolladas tengan tasas de crecimiento mayores a las más desarrolladas. A esta tendencia Sala-i-Martin la denominó *beta-convergencia* (Barro & Sala-i-Martin, 1992). La segunda tendencia es hacia la divergencia, en cuyo caso algunas regiones crecen más rápido que otras por falta de mecanismos de integración interregional o por que «otros factores» van en contra de las tendencias a la convergencia. En este caso, las regiones tienden a alejarse unas de otras, es decir van en sentido contrario al del caso anterior. La tercera posibilidad es que no haya tendencia alguna, lo que correspondería a un estado de segmentación económica o de estancamiento general.

La tendencia que nos importa es la divergencia regional, es decir, un proceso de crecimiento desigual que no se corrige en el tiempo y que hace que las regiones no tengan un sendero de crecimiento que iguale en el largo plazo las productividades y los ingresos *per cápita*, puesto que es sinónimo de dificultades o barreras a la integración entre algunas regiones o dentro de cada región. Por ello, la divergencia regional es un proceso que se da a partir de la producción, y se puede explicar por varios factores. Entre ellos los más importantes son: la persistencia de patrones productivos primarios, el cambio tecnológico disparado y la desigual acumulación del capital, el nivel de educación de los habitantes de cada región, el grado de desarrollo empresarial etcétera. Sin embargo, todos estos factores también impulsan la integración.

Es evidente que la divergencia entre regiones tiene una base espacial, pues cada región tiene una geografía distinta, con una estructura productiva que depende de los condicionantes naturales en recursos, orografía, extensión, clima y otros condicionantes construidos como son las ciudades y los sectores productivos existentes en ellas. A menudo estos factores condicionantes pueden determinar la no existencia de integración entre las ciudades y su entorno rural o frenar la integración económica entre regiones. Es conocido que las regiones con sectores mineros con tecnologías altamente intensivas en capital tienden a integrarse muy poco con sus centros urbanos, simplemente porque no dependen de ellos para el suministro de insumos, tecnología, bienes de capital y fuerza laboral. Contrariamente, las regiones con ciudades que cuentan con sectores industriales que, a su vez, dependen del suministro de insumos por su entorno rural tienden a integrarse más y a tener mayores productividades regionales.

Por estas consideraciones, nuestra hipótesis es que las regiones más integradas espacial, económica e institucionalmente, generan bases para promover la convergencia, pero esta es una condición necesaria, la condición suficiente es que haya una política estatal de igualación de oportunidades, sobre todo de inversión y de empleo, que genere tasas de crecimiento más altas en las regiones más atrasadas.

Desigualdad

Como hemos señalado, la divergencia es sobre todo un divorcio de las productividades *per cápita* regionales en el tiempo. Esta desigualdad productiva lleva a una desigualdad distributiva en la medida que las regiones con mayores productividades regionales promedio tienden a generar mayores ingresos, tanto salarios como ganancias, mientras que aquellas que tienen productividades bajas verán rezagados sus ingresos. Adicionalmente, las regiones con importantes sectores que generan rentas diferenciales, como la minería, petróleo o gas, tienden a tener

muy altos ingresos en dichos sectores, los cuales no se vinculan con la productividad sino con precios internacionales. Esto genera una sesgada distribución funcional del ingreso, dándole un mayor peso relativo a la renta en relación con los salarios y las ganancias. Obviamente, esto genera desigualdad de ingresos personales en estas regiones.

En cambio, cuando la tendencia es a la convergencia, las condiciones y oportunidades para el desarrollo humano se acrecientan y se hacen uniformes en todo el territorio, cualquiera que sea la región las probabilidades de tener oportunidades para el desarrollo humano serán parecidas. Implícitamente, la convergencia debería favorecer a una mejor distribución de la riqueza y de los ingresos, en la medida que hay una movilidad de bienes y factores de región a región.

Teniendo en cuenta todos estos aspectos, nuestra hipótesis principal es que el desarrollo humano se produce en contextos geoeconómicos de integración y que esta debe promover la convergencia, de tal manera que ambas permitan una distribución de ingresos más equitativa. Esto se discute en las siguientes secciones.

LA INTEGRACIÓN INCOMPLETA

Para aproximarnos empíricamente al problema de la integración hemos estimado el índice de integración³ para el desarrollo humano (IIDH) (cuadro 1), que es un promedio ponderado de la integración económica, física y estatal. La primera incluye el mercado de trabajo y crédito; la segunda, caminos pavimentados, electricidad y disponibilidad de teléfonos fijos; la tercera, impuestos y gasto público. Como se observa, un mayor índice de integración está relacionado con un mayor índice de desarrollo humano (IDH).

³ Este índice ha sido tomado de Gonzales (2009).

Cuadro 1. Perú. Indicadores de integración departamental (2007)

	Integración económica			Integración física			Integración estatal			IDH	IIDH	
	Asalariados/PEA (%)	Préstamos/PIB (%) 1/	Índice	Caminos pav. (%)	Viviendas c/ electric. (%)	Hog. con telef. fijo (%)	Índice	Contribuy. Sist. Trib. (%)	Gasto Gob./ PIB (%)			Índice
Total	43,0	51,8	47,4	15,9	74,1	27,7	39,2	14,2	6,6	10,4	32,3	
Huancavelica	25,0	2,14	13,6	5,3	55,9	2,9	21,4	3,6	11,6	7,6	0,54	
Cajamarca	30,3	10,1	20,2	9,5	40,2	7,1	18,9	5,2	8,9	7,1	0,56	
Amazonas	28,8	7,1	18,0	15,1	48,5	5,0	22,9	5,1	12,4	8,7	0,57	
Huánuco	28,3	13,3	20,8	9,0	43,1	7,3	19,8	6,1	12,8	9,4	0,57	
Ayacucho	30,4	10,1	20,2	9,2	51,2	7,3	22,5	6,3	16,5	11,4	0,56	
Pasco	38,5	4,2	21,3	7,1	69,0	6,6	27,6	6,6	5,3	6,0	0,59	
Cusco	29,2	12,1	20,7	11,3	64,4	2,9	26,2	14,0	8,3	11,1	0,58	
Puno	21,3	29,6	25,4	19,4	57,5	4,6	27,2	6,0	11,0	8,5	0,56	
Loreto	31,3	10,9	21,1	18,9	61,3	19,9	33,3	7,4	10,9	9,2	0,59	
San Martín	29,0	20,7	24,8	20,0	59,0	11,6	30,2	6,7	11,5	9,1	0,59	
Apurímac	34,1	11,3	22,7	9,4	56,6	20,1	28,7	6,4	22,7	14,6	0,56	
Junín	36,1	15,0	25,6	11,6	73,4	16,9	33,9	9,3	6,8	8,0	0,60	
Ucayali	36,7	16,6	26,7	10,8	64,6	18,4	31,3	11,7	9,2	10,5	0,60	
Piura	39,2	15,7	27,4	20,3	66,4	20,5	35,7	8,0	6,1	7,0	0,60	
Áncash	41,8	9,0	25,4	19,2	73,2	20,1	37,5	8,6	6,1	7,3	0,60	
La Libertad	45,7	20,0	32,8	13,8	71,9	16,9	34,2	8,8	4,9	6,9	0,62	
M. de Dios	47,1	16,9	32,0	18,3	68,3	10,3	32,3	13,7	8,6	11,1	0,63	
Moquegua	42,9	5,9	24,4	22,7	80,3	17,7	40,2	19,4	4,8	12,1	0,65	
Tacna	37,3	14,0	25,7	26,1	81,6	19,1	42,2	23,4	6,8	15,1	0,65	
Tumbes	39,6	21,7	30,6	20,5	81,1	17,9	39,9	11,3	13,8	12,6	0,65	
Ica	55,9	14,5	35,2	25,9	76,2	23,6	41,9	11,8	5,5	8,6	0,65	
Arequipa	47,6	16,1	31,8	23,2	84,2	28,6	45,3	17,8	3,9	10,9	0,65	
Lambayeque	46,7	24,2	35,5	33,7	76,1	28,2	46,0	10,1	6,4	8,2	0,62	
Lima y Callao	52,7	79,6	66,2	24,9	93,0	49,7	55,9	24,0	5,8	14,9	0,68	

Nota: 1 / Préstamos como % PIB para 2009. Departamentos ordenados en orden ascendente de acuerdo con el Índice de Integración Global.

Fuente: UNDP (2009) y estadísticas sectoriales. Elaboración propia.

El índice de integración económica alcanza su valor máximo (66,2%) en Lima y Callao. Este resultado es notable debido a que la capital concentra la segunda mayor proporción de asalariados entre la Población Económicamente Activa (PEA) y la mayor proporción de préstamos, como un indicador de la profundidad bancaria (53% y 80%, respectivamente). Los otros departamentos están muy distanciados en relación con Lima y Callao, cuyos índices oscilan entre el 35,7% (Lambayeque) y 13,6% (Huancavelica). Solo Ica muestra una tasa de asalariados superior a 55%, seguido por Arequipa, Madre de Dios, Lambayeque y La Libertad (superior al 45% en todos ellos). Nótese que en nueve departamentos, menos de un tercio de la PEA lleva a cabo actividades como trabajadores dependientes, lo que revela la importancia que las actividades económicas independientes y de baja productividad tienen en estos departamentos. Además, la penetración de las instituciones financieras es débil: en diecinueve departamentos los préstamos representan menos del 20% del PIB. Es notable el caso de Puno, donde a pesar de que solo una quinta parte de la PEA es asalariada, registra la segunda más alta participación de los préstamos en su PIB.

La integración física alcanza su valor más alto en Lima y Callao (56%), seguida del grupo de los departamentos de la costa. De hecho, los índices más bajos se concentran en la sierra: Huancavelica (21%), Huánuco (20%) y Cajamarca (19%). A excepción de San Martín y Amazonas, todos los departamentos con un índice menor a 30% están ubicados en la región de la selva. Los componentes individuales del índice alcanzan los valores más altos en Lambayeque, Lima y Callao y Arequipa, mientras que los valores más bajos se concentran en Huánuco, Huancavelica y Amazonas. En particular, la mayoría de los departamentos de la sierra tienen menos del 10% de las carreteras pavimentadas, mientras que la proporción de hogares con teléfono fijo oscila en torno al 3% y el 7%.

En cuanto a la integración estatal, Lima y Callao tiene el índice más alto (14,9%), seguido de Apurímac (14,6%) y Tumbes (12,6%). En cuanto al primero, su alto índice radica principalmente en el alto porcentaje de contribuyentes al sistema fiscal (24%), mientras que en el caso de Apurímac su índice de integración refleja principalmente el elevado gasto público como proporción del PIB (22,7%). En el otro extremo, departamentos como Cajamarca, Piura, La Libertad y Pasco tienen los índices más bajos de integración estatal. Es interesante observar que los departamentos con mayor proporción de contribuyentes al sistema de impuestos tienden a tener menor gasto público (% del PIB).

Al final, los departamentos menos desarrollados son Huancavelica, Cajamarca, Huánuco y Amazonas, caracterizados los tres primeros por la importancia del sector minero. Los departamentos relativamente desarrollados son Arequipa, Lambayeque y Lima y Callao, mostrando este último una gran brecha con los demás. De hecho, la distancia de desarrollo entre Lima este Callao y Huancavelica/Cajamarca es tan importante que la convergencia entre los dos, en términos de desarrollo, tomaría muchos años.

Para verificar la relación entre los diferentes indicadores de integración propuestos y el índice de desarrollo humano (IDH), se analizan las correlaciones entre ellos. En todos los casos estas son positivas y estadísticamente significativas (tabla 2). Nótese que la asociación entre el índice global de IIDH y el IDH es particularmente alta (0,86), y lo mismo ocurre para los indicadores de la integración económica y física (0,73 y 0,90, respectivamente). Asimismo, existe una fuerte asociación lineal entre los índices de integración económica y física, mientras que en el caso de la integración del Estado es menor, pero sigue siendo relevante (0,5).

Cuadro 2. Matriz de correlación entre diferentes indicadores de integración (2007)

	Int. Económica	Int. Física	Int. Estatal	IDH	Int. Global
Int. Económica	1,000				
Int. Física	0,789	1,000			
Int. Estatal	0,356	0,395	1,000		
IDH	0,726	0,897	0,427	1,000	
Int. Global	0,944	0,934	0,501	0,857	1,000

Fuente: UNDP (2009) y estadísticas sectoriales. Elaboración propia.

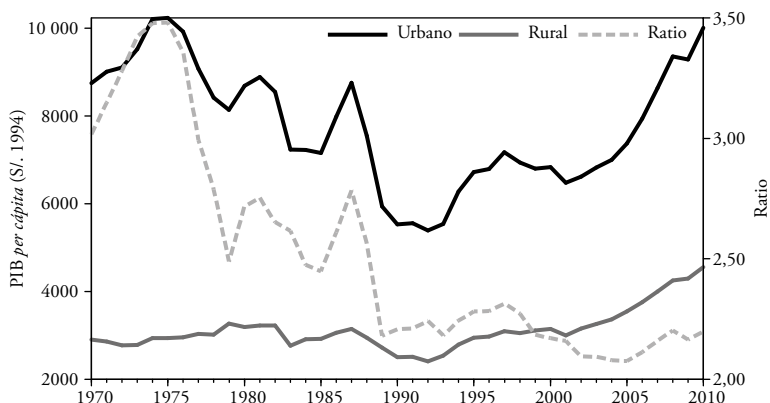
LA DIVERGENCIA URBANO-RURAL, INTER E INTRARREGIONAL

En esta sección se profundiza la disparidad entre los departamentos en materia de integración económica, física y estatal señalada por los índices analizados anteriormente. Para ello focalizamos la atención en la evolución de la productividad de largo plazo y evaluamos la existencia de relaciones de largo plazo entre los departamentos así como la relevancia de las interacciones entre las áreas rurales y urbanas.

La débil integración interregional

El ciclo de largo plazo del Perú es el promedio de un país muy diverso, con diferentes regiones y un desarrollo económico desigual. La división del país en dos, Lima y Callao y el resto del país, revela características importantes en cuanto a la evolución de sus respectivos PIB *per cápita* (gráfico 1). En primer lugar, el ciclo de Lima y Callao (en términos de la tasa de crecimiento) ha sido más pronunciado que el resto del país a lo largo de las fases experimentadas por el PIB: recesiva (1970-1989), de transición (1990-1999) y de crecimiento sostenido (2000-2010).

Gráfico 1. Perú: evolución del PIB *per cápita* en las zonas urbanas y rurales (1970-2010)



Fuente: INEI (s/a). *Anuarios estadísticos*. Elaboración propia.

En segundo lugar, existe una enorme brecha entre el PIB *per cápita* de Lima y Callao y el PIB del resto del país. Así, en algunos años el primero llegó a representar más de tres veces el segundo. Aunque la brecha se redujo significativamente en los últimos años (sobre todo en relación con 1975, cuando el ratio llegó a 3,5), el PIB *per cápita* de Lima y Callao es el doble del PIB del resto del país. Sin embargo, lo que emerge como característica recurrente es que en períodos de recesión (1979-1990) se produce una reducción de las diferencias entre Lima y Callao y el resto del país, mientras que en los períodos caracterizados por el estancamiento (por ejemplo, 1970-1975, 2005-2010) no hay evidencia de una tendencia a la igualación interregional.

De hecho, al desagregar la productividad del resto del país en términos de los distintos departamentos, las brechas que favorecen Lima y Callao se vuelven más flagrantes. En algunos casos, la relación entre el PIB *per cápita* entre Lima y Callao en relación con determinados departamentos ha mantenido una relación constante, del orden de 3 a 1 y 5 a 1, como es el caso de Huancavelica y Apurímac, respectivamente (cuadro 3).

Sin embargo, lo que emerge como un patrón general es una reducción de estas diferencias entre 1970 y 2010, sobre todo en la sierra. Por ejemplo: la relación entre el PIB *per cápita* de Lima y Callao y el de Cajamarca ha disminuido monótonamente 6,5 a 3,1, mientras que la relación con Cusco pasó de 4,7 a 2,4. Un resultado similar se encuentra en la mayoría de los departamentos de la costa, como Lambayeque y La Libertad; en la selva solo Loreto logró cerrar su brecha con Lima y Callao. En esta última región, Madre de Dios ha aumentado su diferencial de productividad toda vez que su relación pasó de 1,3 a 1,7 entre 1970 y 2010. Lo mismo ocurre en dos departamentos de la costa: Tacna y Tumbes. En el primero, la ventaja relativa de Lima y Callao en 1970 se desvaneció a través de los años, llegando en 2010 a una situación tal que su PIB *per cápita* representa las tres cuartas partes del de Lima y Callao.

Cuadro 3. Perú: evolución del PIB *per cápita* de Lima y Callao respecto a los departamentos (1970-2010)

	Años								
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Amazonas	6,63	5,30	4,67	3,91	3,29	4,88	5,21	3,47	3,52
Áncash	1,96	2,80	2,36	2,45	1,96	2,57	2,29	1,49	1,67
Apurímac	5,82	6,16	4,86	4,86	4,37	4,24	4,38	5,09	5,31
Arequipa	1,88	1,95	1,73	1,60	1,28	1,25	1,18	1,13	1,13
Ayacucho	5,57	5,55	6,09	5,05	4,25	3,65	3,50	3,68	3,39
Cajamarca	6,52	5,81	5,32	4,75	4,19	3,74	2,72	2,32	3,10
Cusco	4,70	5,09	4,06	3,37	2,85	2,81	2,67	2,63	2,39
Huancavelica	3,98	4,49	2,97	2,65	2,50	2,42	2,50	2,64	3,26
Huánuco	4,26	4,48	3,85	3,45	3,44	3,41	3,44	3,94	4,71
Ica	1,45	2,33	2,17	1,73	1,72	1,60	1,63	1,41	1,25
Junín	2,89	3,40	2,75	2,37	2,07	2,10	2,00	2,13	2,30
La Libertad	2,81	3,12	3,03	2,67	2,15	2,08	1,97	1,99	1,90
Lambayeque	2,88	3,25	3,35	2,51	2,11	2,02	1,98	2,34	2,35
Loreto	4,29	3,58	1,41	1,57	1,82	2,11	2,15	2,40	2,76
Madre de Dios	1,03	1,11	1,19	1,27	1,22	1,30	1,28	1,44	1,71

	Años								
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Moquegua	1,90	3,81	0,68	0,54	0,69	0,68	0,62	0,54	0,70
Pasco	2,29	2,92	1,97	1,58	1,39	1,36	1,37	1,32	1,64
Piura	2,12	2,67	2,31	2,16	1,98	2,28	2,49	2,30	2,36
Puno	4,79	5,11	3,67	3,73	3,70	3,51	3,15	3,14	3,46
San Martín	3,53	4,45	3,01	2,70	2,23	3,06	2,71	3,13	3,33
Tacna	0,81	1,08	1,04	0,87	1,07	1,11	1,03	1,09	1,24
Tumbes	2,30	2,49	2,02	1,88	1,47	2,02	2,36	2,18	2,52
Ucayali	nd	nd	2,43	2,56	2,64	2,68	2,41	2,11	2,39

Fuente: INEI (s/a). *Anuarios estadísticos*. Elaboración propia.

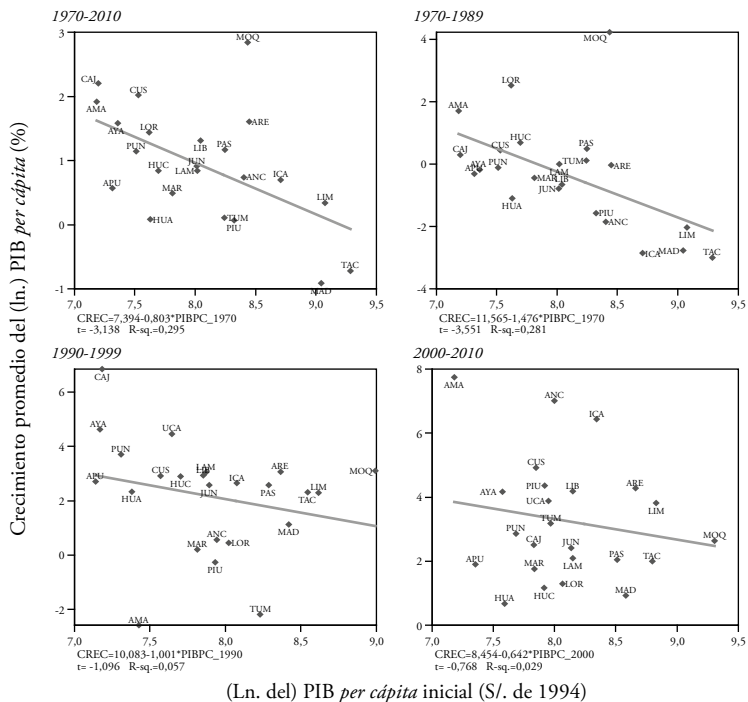
Pese a la disminución de las brechas durante el periodo, las diferencias de productividad a favor de Lima y Callao aumentaron en promedio, a partir de 2000, lo que coincide con el inicio de una fase de crecimiento sostenido. Así, la brecha se redujo en menos de la mitad de los departamentos entre 2000 y 2010, y solo en tres departamentos entre 2005 y 2010. Esta evidencia lleva a la hipótesis de la ausencia de mecanismos de convergencia del PIB *per cápita* entre las regiones del país en el largo plazo. Una manera de probar esta hipótesis es a través de un análisis de β y σ -convergencia (Barro & Sala-i-Martin, 1991, 1992 y Sala-i-Martin, 1996).

Para todo el período (1970-2010) el crecimiento del PIB *per cápita* estuvo inversamente relacionado con el PIB *per cápita* al inicio del período: en promedio, la tasa de crecimiento fue mayor cuanto más lejos se encontró el departamento del estado estacionario nacional (panel A del gráfico 2). De hecho, el coeficiente de regresión indica que los departamentos con menor PIB *per cápita* cerraron su brecha con respecto al promedio a una tasa anual del 0,8%⁴.

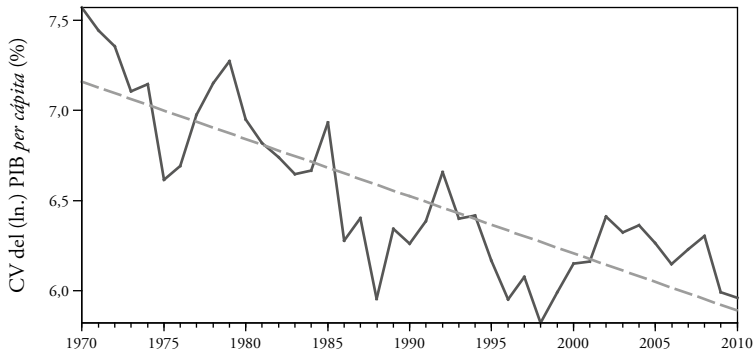
⁴ El coeficiente de convergencia es igual a -2,0% ($t = -5,30$, $p < 0,001$) cuando Loreto y Moquegua, observaciones *outliers*, se excluyen de la muestra.

Gráfico 2. Perú. β y σ convergencia regional (1970-2010)

Panel A: β -Convergencia



Panel B: σ -Convergencia



Fuente: INEI (s/a). *Anuarios estadísticos*. Elaboración propia.

El análisis de los resultados en los distintos subperíodos confirma la presunción de los párrafos anteriores: los mecanismos automáticos de reversión a la media, es decir, las fuerzas que promueven la β -convergencia absoluta entre departamentos, se han debilitado gradualmente. Así, durante el período de recesión (1970-1989) hay evidencia de convergencia a un ritmo mayor que la encontrada en el análisis de todo el período: la velocidad con que los departamentos más pobres cierran la brecha respecto a la media es de alrededor de 1,5% anual. Durante la década siguiente, caracterizada por el inicio de las reformas estructurales y la recuperación posterior, y sobre todo durante el período de crecimiento sostenido 2000-2010, la hipótesis de convergencia se debilita. En estos últimos períodos, la relación inversa entre el crecimiento del PIB *per cápita* y el nivel inicial no se sostiene y, por lo tanto, la hipótesis de β -convergencia regional ya no es válida.

También se encuentra evidencia de σ -convergencia (panel B) entre 1970 y 2010, lo que implica una reducción de la dispersión de la distribución del PIB *per cápita* entre los departamentos, si bien el coeficiente de variación (CV) muestra oscilaciones alrededor de su tendencia lineal. De todos modos, vale la pena señalar que la dispersión de la distribución se redujo durante el período de recesión (1970-1990) cayendo de 7,6% a 5,8%. Sin embargo, a partir de entonces y concordante con el resultado de la β -convergencia, la dispersión aumenta y el coeficiente de variación 2010 es ligeramente más alto que el nivel registrado en 1998⁵.

En gran medida, la divergencia se debe al hecho de que las políticas regionales no han promovido la integración física, económica y estatal de las distintas regiones o departamentos dado que, como mencionamos en la sección anterior, una mayor integración conduce a un mayor desarrollo humano. Estos resultados también confirman la existencia de convergencia entre el centro y la periferia en los períodos de crisis y un mayor peso de la divergencia en las fases de auge como resultado

⁵ Ambos resultados son consistentes dado que la β -convergencia es una condición necesaria pero no suficiente para σ -convergencia (Serra y otros, 2006).

de la tendencia al incremento de disparidades regionales en estos periodos, especialmente en la última década (Del Pozo & Espinoza, 2011).

Algunas de las características del proceso de crecimiento del Perú contribuyen a generar y profundizar este resultado. En primer lugar, la creciente dependencia de las importaciones ha generado un desequilibrio entre las regiones. Esto incluso ha llevado a un crecimiento paralelo dada su incapacidad para sustituir los productos importados. En segundo lugar, el proceso de inversión se ha centrado en dos tipos de sectores concretos: los basados en materias primas, principalmente la minería y el gas, y aquellos orientados a servicios, principalmente en las grandes ciudades. La orientación a la demanda externa del primero y la condición no transable del último tienden a generar escasos vínculos entre las ciudades y el campo en cada región (Gallo y otros, 2013). En tercer lugar, hay poca integración entre cada ciudad y su área rural, cuyas relaciones económicas dependen de los insumos de capital importados, debido principalmente a la caída relativa del precio del dólar al inicio del Programa de Ajuste Estructural (Gonzales de Olarte, 1998). Por lo tanto, la pobreza rural disminuye más lentamente que la urbana, ya que el crecimiento urbano no está conectado con el rural.

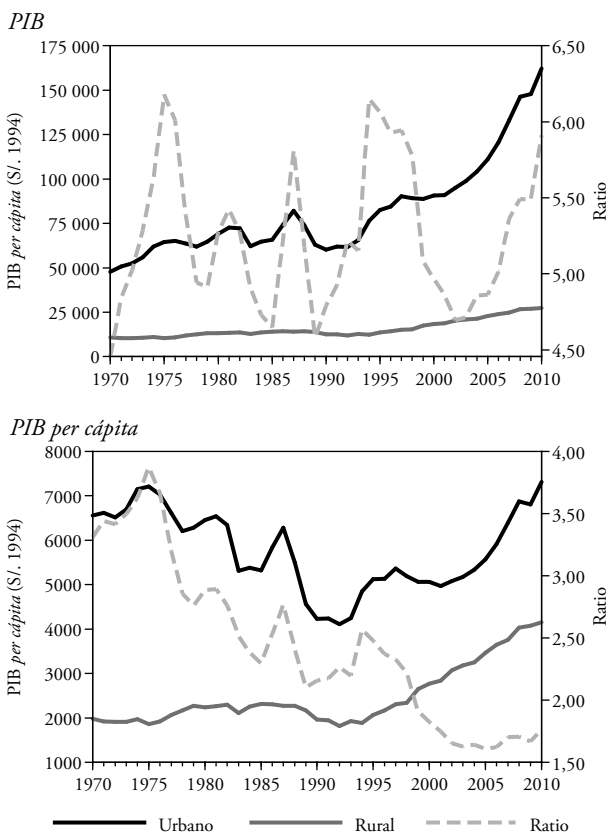
Dada la importancia que esto tiene en términos de la integración intrarregional, en la sección siguiente se analiza la evolución de las relaciones económicas entre las zonas urbanas y rurales de todo el país y dentro de algunos departamentos.

La débil integración intrarregional

Uno de los principales problemas originados por las altas disparidades regionales es el divorcio entre la dinámica urbana y la rural. Una primera ilustración de este problema la observamos en el gráfico 3 (panel A). De manera similar a lo que se encuentra en el gráfico 1, el PIB urbano muestra un ritmo de crecimiento más dinámico que el de las zonas rurales. Así, durante la década de 1970, el PIB urbano creció a una tasa anual de casi 4%, mientras que en la zona rural fue solo el 2%.

Incluso durante la «década perdida» de 1980, el PIB urbano cayó a una tasa anual más pronunciada (1,4% frente a 0,4% en el área rural). Estas diferencias en términos de dinamismo también se encuentran al analizar el período de recuperación después de 1990. Mientras que el PIB urbano creció 100% entre 1990 y 2000 (crecimiento del 5% anual), en las zonas rurales creció solo 75% (4% anual).

Gráfico 3. Perú: evolución del PIB y del PIB *per cápita* según áreas (1970-2010)



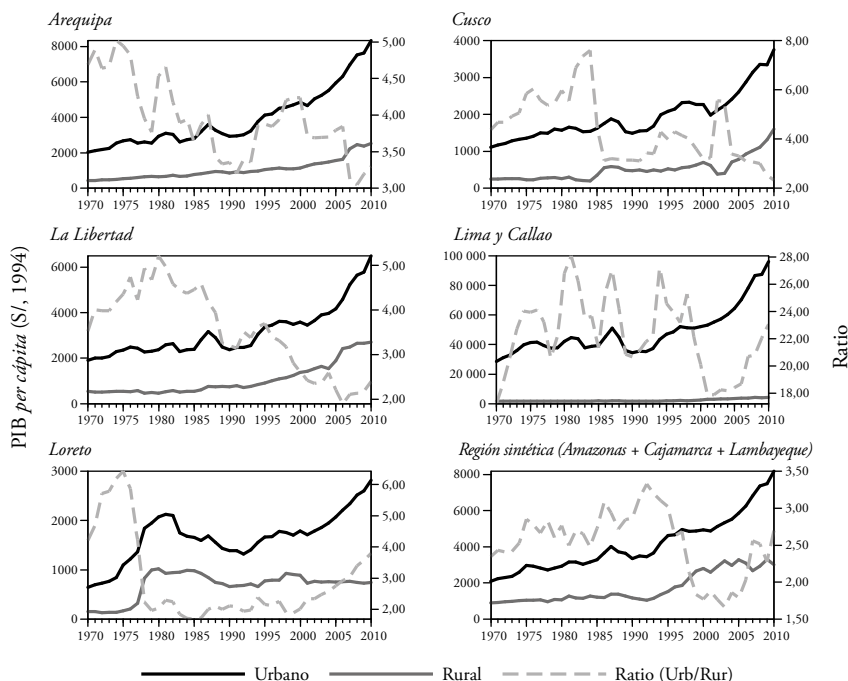
Fuente: INEI (s/a). *Anuarios estadísticos*. Elaboración propia.

La similitud de la evolución urbana del PIB *per cápita* (panel B del gráfico 3) en relación con el PIB *per cápita* de Lima y Callao indica que el ciclo de las actividades urbanas es casi totalmente determinado por este último. De este modo, ambos departamentos tuvieron un punto de inflexión a inicios de la década de 1990, cuando se reanudó la tendencia creciente similar a la de los años 1970 y 1975. Por otro lado, se pone de manifiesto la diferencia urbano-rural en términos de productividad. Aunque la brecha entre ellos ha disminuido, el PIB *per cápita* de la zona urbana representa alrededor de 1,5 veces el PIB *per cápita* de las zonas rurales. No obstante, desde el año 2000 no hay evidencia del cierre de brechas de productividad entre la ciudad y el campo, sino más bien un estancamiento, lo que contrasta con la fuerte reducción de las brechas durante el período de recesión.

Esta diferencia entre las zonas urbanas y rurales en todo el país se refuerza cuando se analiza un conjunto de departamentos seleccionados dada su importancia dentro de sus respectivas regiones (gráfico 4). También hemos incluido una región económicamente integrada⁶ que consta de departamentos contiguos: Lambayeque, Cajamarca y Amazonas. Tanto en Arequipa y Lima y Callao, el divorcio entre lo rural y lo urbano se ha incrementado. En el primer caso las diferencias entre la producción urbana y rural son notables a pesar de su crecimiento respectivo: mientras que la relación entre el PIB urbano y el rural fue de 4.5 al inicio del período, la proporción alcanzó un valor de 3 en el 2010. Aún más pronunciadas son las diferencias intrarregionales de Lima y Callao: aunque la producción urbana representaba 20-25 veces la producción rural entre 1970 y 1990, la brecha entre ambos se redujo drásticamente en los años siguientes al Programa de Ajuste Estructural de los años noventa. Posteriormente volvió a aumentar y en la actualidad la relación ha vuelto al nivel promedio del período.

⁶ Ver Gonzales de Olarte (1982) para la clasificación de regiones económicas.

Gráfico 4. Perú: evolución del PIB y del PIB *per cápita* urbano y rural, según departamentos seleccionados (1970-2010)



Fuente: INEI (s/a). *Anuarios estadísticos*. Elaboración propia.

En los departamentos restantes, las áreas urbanas y rurales siguen un comportamiento más relacionado, aunque la producción urbana es al menos el doble de la producción rural en todo el período. Solo en la región de Loreto y en la región integrada la diferencia entre campo y ciudad se ha incrementado hacia el final del período. Asimismo, durante el período de rápido crecimiento (de 2000 en adelante), la tasa anual de crecimiento de las zonas urbanas es menor que la de zonas rurales de Cusco, La Libertad y Arequipa. Así, mientras que en estos departamentos la tasa de crecimiento urbano se ubica alrededor del 5% anual, en las zonas rurales dicha tasa es de 7% y 8%.

Una forma de probar la falta de conexión entre las zonas urbanas y rurales es llevando a cabo un análisis de causalidad de Granger (1969; Granger & Newbold, 1977) con la información disponible para estos departamentos seleccionados. Para ello se estimaron por separado dos conjuntos de regresiones. En primer lugar, para determinar si el PIB rural es causa del PIB urbano se estimó la siguiente ecuación:

$$PIB\ urb = \delta + \sum_{i=1}^L \alpha_i PIB\ urb_{t-i} + \sum_{i=1}^L \beta_i PIB\ rur_{t-i} + \varepsilon \quad (1)$$

y para establecer si el PIB urbano predice PIB rural se estimó:

$$PIB\ rur = \delta + \sum_{i=1}^L \alpha_i PIB\ rur_{t-i} + \sum_{i=1}^L \beta_i PIB\ urb_{t-i} + \varepsilon \quad (2)$$

En ambos casos hemos sometido a prueba la hipótesis nula $H_0: \beta_1 = \dots = \beta_L = 0$ para ambas especificaciones con 1 y 2 rezagos. Si en la ecuación (1) el estadístico F cae dentro de la región de rechazo, el PIB rural no explica causa el PIB urbano; si lo mismo ocurre en la ecuación (2), el PIB urbano no explica el PIB rural.

Los resultados (cuadro 4) revelan que, sistemáticamente, el crecimiento urbano no causa el crecimiento rural de los departamentos seleccionados. La única excepción es el caso de Cusco, aunque débilmente. Del mismo modo, el crecimiento rural no causa el crecimiento urbano en ningún caso. Dicho de otro modo: el crecimiento de las ciudades no depende del crecimiento del campo y viceversa. Esto confirma el problema de la débil o ausente integración entre las ciudades y los entornos rurales descrito anteriormente. El crecimiento urbano, que es generalmente alto, no se transmite a las zonas rurales del interior, lo cual podría explicar porqué la pobreza rural disminuye más lentamente que la urbana. La carencia de integración económica sugiere la necesidad de intervención de un Estado redistributivo y el diseño de políticas para reducir la pobreza, centrándose en la integración de las zonas rurales con sus ciudades.

**Cuadro 4. Perú: prueba de causalidad Granger
(departamentos seleccionados)
(1970-2010)**

	Rural causa urbano			Urbano causa rural		
	F	P-value	R-cuadrado	F	P-value	R-cuadrado
	$PIB\ urb = \delta + \sum_{i=1}^L \alpha_i PIB\ urb_{t-i} + \sum_{i=1}^L \beta_i PIB\ rur_{t-i} + \varepsilon$			$PIB\ rur = \delta + \sum_{i=1}^L \alpha_i PIB\ rur_{t-i} + \sum_{i=1}^L \beta_i PIB\ urb_{t-i} + \varepsilon$		
<i>Arequipa</i>						
L=1	0,150	0,701	0,102	1,522	0,225	0,093
L=2	0,045	0,956	0,112	2,130	0,134	0,174
<i>Cusco</i>						
L=1	1,699	0,201	0,146	3,728	0,061	0,259
L=2	0,604	0,553	0,147	2,552	0,093	0,322
<i>La Libertad</i>						
L=1	1,018	0,320	0,190	0,137	0,713	0,065
L=2	0,717	0,496	0,217	0,115	0,891	0,064
<i>Lima y Callao</i>						
L=1	1,182	0,284	0,226	1,853	0,182	0,050
L=2	4,562	0,018	0,394	1,021	0,371	0,159
<i>Loreto</i>						
L=1	0,049	0,826	0,174	0,431	0,516	0,148
L=2	0,497	0,613	0,232	0,964	0,392	0,185
<i>Región sintética (Amazonas + Cajamarca + Lambayeque)</i>						
L=1	0,471	0,497	0,135	0,915	0,345	0,025
L=2	0,307	0,738	0,154	0,288	0,752	0,064

Nota: Series diferenciadas para corregir por no estacionariedad. PIB en millones (S/. 1994).

Fuente: INEI (s/a). *Anuarios estadísticos*. Elaboración propia.

LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Dada la inexistencia de relaciones de crecimiento a largo plazo entre las regiones, así como una débil integración intrarregional, en esta sección se analiza el problema de distribución desde una perspectiva microeconómica, asumiendo que este se origina en gran medida, debido a las dos anteriores características del desarrollo regional peruano. Usando datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) para el período 2004-2012, se analiza el rol de las desigualdades espaciales en la desigualdad total, asimismo se analizan los principales factores geográficos que contribuyen a esto y finalmente se llevan a cabo microsimulaciones econométricas con el propósito de analizar cómo las disparidades regionales influyen en la distribución del ingreso⁷.

Desigualdades espaciales

Una serie de estudios (Jaramillo & Saavedra, 2011; Mendoza y otros, 2011, Escobal & Ponce, 2012) sugieren la existencia de diferencias significativas entre los ingresos y gastos a nivel nacional, lo cual se corrobora mediante el análisis de la evolución del ingreso *per cápita* durante la última década (cuadro 5). El ingreso (promedio) *per cápita* del hogar ha experimentado un aumento significativo en el período analizado: entre 2004 y 2012, los ingresos se expandieron más del doble, pasando de S/. 223 a S/. 502. Este crecimiento global se relaciona con lo que sucede en los diferentes quintiles. Sin embargo, nótese que la expansión

⁷ La elección de esta fuente se debe a su amplia cobertura geográfica y etaria, lo que permite realizar el análisis tomando como referencia el universo de los hogares y de la población total del país. Además, el alto número de observaciones sobre el nivel de ingresos y detalle de gastos evita errores de medición de los problemas para el análisis econométrico. Sin embargo, a pesar de que este estudio incluye información del año 1998, el período de análisis se restringe a 2004-2012 ya que los cambios en la composición de la muestra, realizada en 2003, hace que esta sea estrictamente comparable a partir de entonces. Además, en esta sección se utiliza la distribución del ingreso total de los hogares *per cápita*.

se produce principalmente en los grupos de menores ingresos. Por ello, entre el inicio y fin del período, el crecimiento del ingreso fue mayor al 110% en los tres primeros quintiles y 85% en el último quintil.

Cuadro 5. Perú: evolución de los ingresos familiares *per cápita* por quintiles y áreas (soles) (2004-2012)

	Año								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Nacional</i>									
Quintil 1	66	64	71	79	93	108	123	133	144
Quintil 2	137	132	154	177	210	233	259	282	315
Quintil 3	233	222	260	300	353	377	416	455	502
Quintil 4	371	360	417	486	552	593	636	687	756
Quintil 5	740	718	831	972	1058	1136	1173	1230	1367
Total	233	222	260	300	353	377	416	455	502
<i>Urbano</i>									
Quintil 1	77	71	80	94	107	125	141	159	173
Quintil 2	144	136	161	184	215	239	268	288	321
Quintil 3	237	224	264	302	356	380	418	458	505
Quintil 4	373	362	419	487	555	595	641	689	758
Quintil 5	745	720	834	980	1061	1143	1177	1232	1379
Total	313	299	348	397	458	485	517	561	617
<i>Rural</i>									
Quintil 1	62	62	68	76	88	101	116	123	132
Quintil 2	128	125	144	165	199	217	245	268	297
Quintil 3	218	210	245	289	338	359	397	440	484
Quintil 4	350	351	397	459	523	577	605	659	729
Quintil 5	654	629	712	846	994	1025	1036	1182	1242
Total	97	96	105	115	138	157	177	191	209

Nota: Ingreso *per cápita* mediano del hogar (mensual).

Fuente: INEI (s/a). *Encuesta Nacional de Hogares* (2004-2012). Elaboración propia.

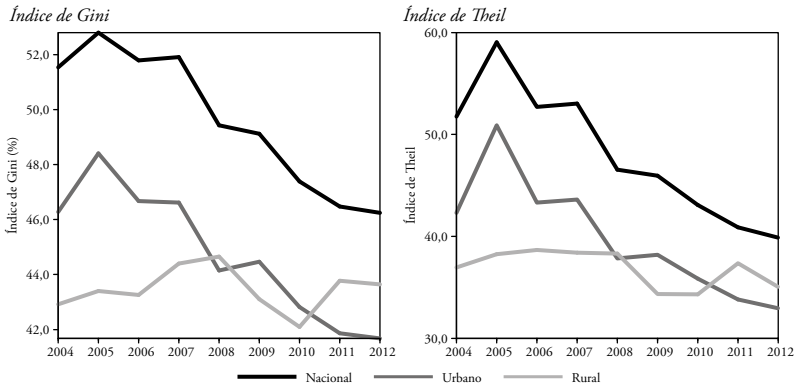
El crecimiento del ingreso personal a nivel nacional también se verifica al analizar las áreas urbanas y rurales. La mediana de ingreso es más del doble en ambos casos: en el primero, aumentó de S/. 312 a S/. 617; en el segundo, a S/. 97 a S/. 209. Asimismo, el crecimiento fue más rápido en los tres quintiles más bajos. Por lo tanto, para estos, el incremento de los ingresos durante todo el período osciló entre 113% y 125% en zonas urbanas y entre 112% y 132% en zonas rurales.

Mientras que el análisis anterior proporciona una imagen detallada de las características de la distribución de los ingresos de los hogares, es útil emplear indicadores sintéticos de desigualdad que representen la distribución del ingreso de cada año. Para ello, se utilizan los índices de Gini y Theil⁸ (ver Bellù & Liberati, 2006a y 2006b; Cowell & Fiorio, 2010). Utilizando ambos índices, es posible establecer que entre 2004 y 2012 la desigualdad ha disminuido en todo el país: el índice de Gini se redujo de 51,5 a 46,2 y el índice de Theil cayó de 51,7 a 39,9 (gráfico 5). Esta reducción en el nivel nacional se debe principalmente al efecto disminución de la desigualdad urbana en la que los Gini y Theil se reducen 10 y 22 puntos porcentuales respectivamente, mientras que en las zonas rurales ambas medidas se mantuvieron prácticamente sin cambios entre 2004 y 2012. Sin embargo, pese a las importantes disparidades regionales entre zonas urbanas y rurales, encontramos que las diferencias interpersonales en el ámbito nacional son mayores que en estos ámbitos.

⁸ El índice de Gini es una medida resumen de la distribución se define como la relación entre el área entre la curva de Lorenz (resultante de la distribución subyacente) y la línea de la desigualdad perfecta para el área bajo esta línea. Este índice oscila entre 0 y 1. El índice de Theil es un miembro de la clase de los índices de entropía generalizada.

Su expresión general, $E(\alpha) = \frac{1}{n(\alpha^2 - \alpha)} \sum_i \left[\left(\frac{y_i}{\bar{y}} \right)^\alpha - 1 \right]$, donde y_i corresponde a los ingresos familiares per cápita de i individual, se reduce a $E(1) = \frac{1}{n} \sum_i \left[\left(\frac{y_i}{\bar{y}} \right) \ln \left(\frac{y_i}{\bar{y}} \right) \right]$ cuando $\alpha = 1$. Esta última expresión se corresponde con el índice de Theil.

Gráfico 5. Perú: evolución de Gini y Theil índices según áreas (soles) (2004-2012)



Nota: Índices basados en ingreso del hogar *per cápita*.

Fuente: INEI (s/a). *Anuarios estadísticos*. Elaboración propia.

Esta reducción de la desigualdad, a nivel nacional y urbano, se relaciona con lo que se encuentra al analizar la desigualdad a través los diferentes ámbitos geográficos (cuadro 6)⁹. Así, la reducción de la desigualdad ocurre no solo en Lima Metropolitana que, como hemos visto representa la mayor parte de la actividad urbana, sino también en la costa (sin Lima Metropolitana) y la sierra sur. En Lima Metropolitana el índice de Gini se redujo en 4 puntos porcentuales y en los dos otras regiones pasó de 42,3 a 38,6 y de 50,2 a 46,3, respectivamente. Vale destacar que en estos tres ámbitos geográficos la reducción de la desigualdad no fue monótona sino que aumentó en algunos años.

⁹ Los resultados de la evolución de la desigualdad en el ámbito de los dominios geográficos y departamentos que se muestran a continuación no cambian si se considera en cambio el índice Theil como una medida de la desigualdad (resultados no mostrados).

Junto con la disminución de la desigualdad en estos tres ámbitos geográficos, hay un ligero aumento de las diferencias interpersonales. En el ámbito de la selva, donde el índice de Gini pasó de 45,6 a 46,4, mientras que en la sierra norte y centro la desigualdad se mantuvo casi invariable. En cualquier caso, el estancamiento de la desigualdad en las zonas rurales (ver gráfico 5) se relaciona con lo que hemos hallado en ambas regiones, cuyo principal componente económico está en las actividades rurales.

El análisis dentro de unidades políticas subnacionales (cuadro 6) revela que el nivel de desigualdad se redujo en la mayoría de departamentos (19) entre 2004 y 2012. Esta reducción fue más pronunciada en Ica, Ucayali y Pasco: el índice de Gini se redujo en 16, 13 y 6,5 puntos porcentuales, respectivamente. La costa es la única región en el que todos los departamentos redujeron el grado de desigualdad en el período, contrariamente en algunos departamentos de la sierra (Ayacucho, Cajamarca y Huánuco) y selva (Loreto, Madre de Dios y San Martín) experimentaron un aumento de la desigualdad. Dentro de los departamentos serranos es notorio el incremento de la desigualdad en Cajamarca (5 puntos); en los selváticos, Madre de Dios registró el mayor crecimiento (4 puntos). De hecho, el aumento de la desigualdad en los dos departamentos coincide con el crecimiento del PIB en el mismo período, guiado principalmente por las actividades extractivas: minería en los dos y, además, silvicultura en el segundo.

Cuadro 6. Perú: evolución del índice de Gini según dominios geográficos y departamentos (2004, 2008 y 2012)

	Año										Cambio
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
<i>Dominios</i>											
Costa (sin LM)	42,58	41,64	41,04	43,91	39,87	40,32	39,82	38,24	38,61	-3,97	
Lima Metropol.	44,98	50,45	46,7	45,63	42,92	43,95	42,52	41,56	41,26	-3,72	
Selva	45,58	46,21	48,12	48,9	48,07	48,89	46,4	46,2	46,4	0,82	
Sierra N. y C.	50,12	51,94	50,37	52,48	53,3	49,43	49,7	50,61	49,27	-0,85	
Sierra sur	50,19	51,17	50,59	52,2	51,31	50,33	47,72	46,92	46,27	-3,92	
<i>Departamentos</i>											
Amazonas	48,59	46,51	46,2	49,65	48,7	50,78	49,96	46	46,64	-1,95	
Áncash	44,71	48,58	43,79	46,6	46,31	42,48	45,71	45,71	43,26	-1,45	
Apurímac	48,3	48,04	51,89	49,35	47,76	45,59	44,81	46,94	44,06	-4,24	
Arequipa	44,46	42,51	39,79	44,72	43,25	42,96	42,33	39,45	40,62	-3,84	
Ayacucho	43,29	45,22	44,84	50,22	46,49	46,52	45,66	51,11	46,07	2,78	
Cajamarca	47,93	48,53	48,44	52,79	54,59	52,13	53,83	53,97	53,02	5,09	
Callao	41,65	39,92	39,38	37,38	37,89	40,92	35,61	34,95	36,36	-5,29	
Cusco	47,3	49,08	51,15	51,56	50,28	49,76	48,25	46,3	43,36	-3,94	
Huancavelica	50,16	51,19	50,43	53,16	51,56	51,67	50,36	48,54	48,95	-1,21	
Huánuco	50,3	49,46	55,16	51,92	50,47	47,16	49,45	51,34	52,56	2,26	
Ica	44,9	42,49	42,3	33,41	33,08	33,68	31,73	32,04	29,13	-15,77	
Junín	43,69	47,22	46,3	45,67	49,07	41,54	39,28	38,38	39,98	-3,71	
La Libertad	47,11	45,79	47,55	54,22	46,44	46,92	43,82	42,9	45,62	-1,49	
Lambayeque	42,11	43,59	42,03	44,99	42,04	38,96	38,83	38,36	39,23	-2,88	
Lima	45,57	50,93	46,93	46,66	43,33	44,53	43,22	42,12	41,47	-4,1	
Loreto	47,7	47,13	50,24	51,25	50,15	54,37	52,37	50,24	51,87	4,17	
Madre de Dios	35,83	44,58	43,04	39,29	40,77	39,04	36,9	41,84	39,75	3,92	
Moquegua	46,91	47	48,5	51,77	52,03	49,8	48,86	47,85	46,35	-0,56	
Pasco	47,21	47,06	44,97	48,58	50,72	47,5	42,15	44,9	40,75	-6,46	
Piura	46,08	44,71	44,08	46,52	43,61	42,98	43,39	42,87	42,71	-3,37	
Puno	47,81	47,68	46,63	47,64	45,86	45,95	43,71	42,79	44,39	-3,42	
San Martín	45,42	46,11	46,46	50,23	49,04	51,02	47,84	48,69	48,2	2,78	
Tacna	44,59	48,51	47,12	41,54	43,07	41,78	38,83	39,69	39,39	-5,2	
Tumbes	38,34	36,67	37,29	38,07	34,75	34,82	34,64	35,65	34,71	-3,63	
Ucayali	46,75	47,65	45,27	45,23	42,92	40,2	36,56	34,15	33,86	-12,89	

Nota: Índices basados en ingreso del hogar *per cápita* (mensual).

Fuente: INEI (s/a). Encuesta Nacional de Hogares (2004-2012). Elaboración propia.

Nótese que la evolución de la serie no muestra una disminución monotónica, sino más bien una fluctuación en los últimos años. En la costa, la única excepción a esto se encuentra en Ica y, en menor medida, Piura; en la sierra, Junín y Puno muestran una evolución más suave y en la selva solo Ucayali ha mostrado una tendencia a la baja del índice de Gini para el período. El resto de los departamentos muestra un comportamiento bastante irregular.

Descomposición de las desigualdades espaciales

Con el fin de identificar los factores que explican la dinámica de la desigualdad, descomponemos el índice de Theil para el período 2004-2012, lo que nos permite establecer la contribución de diferentes factores a la desigualdad (Bellú & Liberati, 2006a y 2006b). Una característica importante de las medidas de desigualdad analizadas (Gini y Theil) radica en la capacidad de descomponerlas en términos de la contribución de los diferentes grupos o sectores de la población. En general, la descomposición de estos índices se puede expresar como:

$$I = I_{WIT} + I_{BET} + R \quad (3)$$

El primer término, desigualdad intragrupal, captura la desigualdad dada por la variabilidad de los ingresos dentro de cada grupo; el segundo término, la desigualdad intergrupala, captura la variabilidad dada entre los diferentes grupos de ingresos.

Nos concentramos en el índice de Theil, dada su conocida propiedad de poder ser perfectamente descompuesto sin un término residual \mathbb{R} . A pesar de que esta propiedad es compartida también por el índice de Gini, solo ocurre en casos particulares que no se verifican en este estudio¹⁰.

¹⁰ El índice de Gini es perfectamente descomponible ($R = 0$) solo cuando no ocurre un solapamiento de los ingresos de ningún individuo cuando se ordenan de mayor a menor, de tal manera que la posición relativa de cada individuo es la misma que en la distribución total. Esta suposición no es válida, en el caso de los grupos definidos en este trabajo.

La descomposición del índice de Theil, para m grupos, está dada por

$$T = I_{WIT} + I_{BET} = \sum_{k=1}^m \left(\frac{n_k \cdot \bar{y}_k}{n \cdot \bar{y}} \right) T_k + \sum_{k=1}^m \left(\frac{n_k \cdot \bar{y}_k}{n \cdot \bar{y}} \right) \ln \left(\frac{\bar{y}^k}{\bar{y}} \right) \quad (4)$$

Donde: la primera expresión corresponde a la desigualdad dentro del grupo. Este es el promedio ponderado de los índices de Theil de cada grupo (T_k), donde los pesos están representados por la proporción de los ingresos totales, dado por el producto de la participación del grupo k , $\left(\frac{n_k}{n} \right)$, y su promedio de ingreso familiar $\left(\frac{\bar{y}_k}{\bar{y}} \right)$. La segunda expresión corresponde a la desigualdad intergrupala. Esto es equivalente a calcular un índice de Theil usando el ingreso promedio del subgrupo k para toda su población, \bar{y}^k en lugar de los ingresos observados. Es decir, este componente captura el efecto de la sustitución de las distribuciones de ingresos originales en cada grupo por el nivel de ingreso promedio. Asimismo, podemos obtener la contribución interna de cada grupo en la desigualdad. Esto viene dado por el producto de su participación en el ingreso y su índice de Theil, .

La descomposición del índice Theil en términos de áreas rurales y urbanas (panel A, cuadro 7) muestra que, para determinados años, la mayor parte de la desigualdad ha estado dada por la variabilidad de los ingresos dentro de cada grupo. Así, para 2004, 2008 y 2012, el 80% del índice de Theil se explica por la desigualdad de ingresos *dentro* de las zonas urbanas y en las zonas rurales, mientras que el 20% del índice se explica por las diferencias de ingresos *entre* las zonas urbanas y rurales. La zona urbana es el mayor contribuyente a este componente *intra*: debido a su fuerte peso en los ingresos totales, que representa alrededor del 90%.

El mayor peso de la desigualdad intragrupal se encuentra también cuando se realiza la descomposición agrupando según dominios geográficos (panel B del cuadro 7). Durante todo el período, este componente ha dado cuenta del 80% de la desigualdad total observada, alcanzando

su punto máximo al final (85%). Pese a que la contribución de Lima cayó del 49% al 43%, sigue constituyendo el principal factor explicativo de la desigualdad *intragrupal*. Esto no es causado principalmente por su nivel de desigualdad (como puede verse en el cuadro 6, su Gini es cercano al promedio), sino más bien por la alta proporción de los ingresos totales, toda vez que representa el 50% de estos.

Mientras tanto, la costa (sin Lima Metropolitana) y la sierra norte y central contribuyen con un peso similar a la desigualdad, sobre todo en 2008 y 2012, cuando cada grupo representó alrededor del 16% de este componente. En el caso de la costa, contribución se debe principalmente a su participación en el ingreso (el 20%), en el de la sierra, por el alto nivel de desigualdad (ver cuadro 6). Por otro lado, la baja participación a nivel nacional de la selva resulta de una baja participación en la desigualdad intragrupal.

También llevamos a cabo una descomposición similar tomando como grupos los departamentos que conforman el territorio (cuadro 8). Así, encontramos que la desigualdad total se explica principalmente por la desigualdad *intra departamental* y, de hecho, la contribución de este componente se ha incrementado entre los años, pasando del 78% al 85%. De acuerdo con lo que se muestra en el cuadro anterior (cuadro 7), Lima constituye el departamento con la mayor contribución a la desigualdad dentro de los grupos. Mientras que en el 2004 este representó 50% de este componente, para 2012 su participación disminuyó y se mantuvo alrededor del 45%. Como se ha mencionado, su alta contribución radica en su alta participación en el ingreso total.

Los departamentos restantes tienen una contribución significativamente menor para los años seleccionados. Sin embargo, es interesante observar que La Libertad, Cajamarca, Piura y Arequipa son los tres con la mayor contribución, caracterizados no solo por su importancia relativa dentro de la región que representan sino también por sus altos niveles de ingreso *per cápita*.

Cuadro 7. Perú: descomposición del índice de Theil según áreas y dominios (2004, 2008 y 2012)

	2004		2008		2012	
	Contribuc.	Partic. Ing.	Contribuc.	Partic. Ing.	Contribuc.	Partic. Ing.
<i>Panel A: Áreas</i>						
Urbano	37,60	88,86	33,85	89,47	29,44	89,34
Rural	4,12	11,14	4,03	10,53	3,74	10,66
<i>Intragrupos</i>	41,72		37,89		33,17	
	[80,62]		[81,38]		[83,15]	
<i>Intergrupos</i>	10,03		8,68		6,72	
	[19,38]		[18,64]		[16,85]	
<i>Panel B: Dominios</i>						
Costa (w/o ML)	7,79	21,92	6,29	21,69	5,98	21,92
Lima Metropolitana	20,10	50,73	17,69	47,92	14,99	45,88
Selva	2,89	7,50	3,92	9,18	3,94	9,81
Sierra N. y C.	5,09	10,34	6,16	11,14	5,01	11,26
Sierra sur	4,78	9,50	4,86	10,06	4,29	11,13
<i>Intragrupos</i>	40,67		38,93		34,2	
	[78,59]		[83,61]		[85,74]	
<i>Intergrupos</i>	11,08		7,63		5,69	
	[21,41]		[16,39]		[14,26]	
<i>Total</i>	51,75		46,56		39,89	

Nota: Porcentaje que representa la desigualdad intra e inter del total en corchetes.

Fuente: INEI (s/a). *Encuesta Nacional de Hogares (2004-2012)*. Elaboración propia.

Cuadro 8. Perú: descomposición del índice de Theil por departamentos (2004, 2008 y 2012)

	2004		2008		2012	
	Contribuc.	Partic. Ing.	Contribuc.	Partic. Ing.	Contribuc.	Partic. Ing.
Amazonas	0,36	0,86	0,39	0,87	0,33	0,90
Áncash	1,03	2,74	1,11	2,96	1,00	3,08
Apurímac	0,34	0,77	0,29	0,67	0,24	0,74
Arequipa	1,72	4,35	1,62	4,95	1,48	4,85
Ayacucho	0,39	1,09	0,44	1,1	0,45	1,16
Cajamarca	1,22	2,65	1,71	2,79	1,61	3,02
Callao	1,17	3,82	1,04	4,06	0,9	3,76
Cusco	1,05	2,43	1,32	2,8	1,13	3,52
Huancavelica	0,29	0,54	0,33	0,58	0,34	0,73
Huánuco	0,55	1,12	0,8	1,63	0,97	1,83
Ica	1,31	2,89	0,49	2,37	0,36	2,33
Junín	1,22	3,27	1,77	3,81	1,03	3,53
La Libertad	2,03	5,03	1,99	5,09	1,85	5,09
Lambayeque	1,22	3,7	1,03	3,2	0,82	3,05
Lima	20,51	50,02	17,68	46,86	14,98	45,14
Loreto	0,80	1,92	1,04	2,32	1,22	2,42
Madre de Dios	0,09	0,37	0,15	0,47	0,19	0,62
Moquegua	0,30	0,64	0,43	0,76	0,35	0,88
Pasco	0,27	0,6	0,31	0,65	0,17	0,62
Piura	1,59	3,97	1,47	4,34	1,52	4,58
Puno	1,22	2,57	0,90	2,45	1,00	2,86
San Martín	0,58	1,45	0,91	2,03	0,93	2,12
Tacna	0,51	1,29	0,49	1,28	0,36	1,19
Tumbes	0,23	0,78	0,14	0,67	0,16	0,73
Ucayali	0,45	1,12	0,42	1,26	0,27	1,26
<i>Intragrupos</i>	<i>40,44</i>		<i>38,26</i>		<i>33,69</i>	
	<i>[78,14]</i>		<i>[82,17]</i>		<i>[84,46]</i>	
<i>Intergrupos</i>	<i>11,31</i>		<i>8,30</i>		<i>6,20</i>	
	<i>[21,86]</i>		<i>[17,83]</i>		<i>[15,54]</i>	
Total	51,75		46,56		39,89	

Nota: Porcentaje que representa la desigualdad intra e inter del total en corchetes.

Fuente: INEI. *Encuesta Nacional de Hogares (2004-2012)*. Elaboración propia.

Estos resultados indican que la desigualdad no se explica por el contraste entre las áreas caracterizadas por una producción industrial y de servicios más conectada con los mercados internacionales (es decir, las zonas urbanas y de la costa) y aquellas áreas principalmente agrícolas de baja productividad y cuyo consumo se orientado al mercado interno (esto es, las zonas rurales, las tierras altas y la selva). Más bien, la desigualdad se debe principalmente a la diferencia *dentro* de ellas. De hecho, se encontró que solo una quinta parte de la desigualdad total se explica por la desigualdad entre las diferentes unidades territoriales. La mayor parte de la desigualdad, el 80%, se explica por las diferencias internas de los distintos grupos. Dentro de este componente, el mayor contribuyente corresponde al área urbana y, en particular, a Lima Metropolitana, ya que representa a la mayoría de las actividades que tienen lugar dentro de esta área urbana.

CONCLUSIONES

Partimos de la hipótesis según la cual la débil o escasa integración económica en cada región es uno de los principales problemas para generar oportunidades iguales para el desarrollo humano, puesto que cuando las relaciones entre ciudad y campo no son funcionales se producirán procesos de divergencia entre la dinámica urbana y la dinámica rural, generando así desigualdades entre ambos dominios geográficos. El problema de la integración, económica, espacial y estatal, lo hemos examinado estimando un índice de integración para el desarrollo humano que tiene una fuerte correlación con el índice de desarrollo humano.

Los resultados encontrados verifican la hipótesis planteada. Hemos hallado, en los análisis de causalidad Granger, que existe un divorcio entre la dinámica de las ciudades y de sus entornos rurales, pues el crecimiento urbano no causa el crecimiento rural y tampoco viceversa. Además se confirma la falta de integración entre regiones, sobre todo con Lima-Callao. Esto significa que, en primer lugar, los mercados

en el espacio no están funcionando adecuadamente, ya sea porque son incompletos, débiles, inexistentes o porque están condicionados por los precios relativos tipo de cambio y tasas de interés. Luego no hay una integración territorial adecuada dentro de cada región y entre regiones, por malas e incompletas carreteras, falta de electrificación o de telecomunicaciones. Pero, además, el Estado peruano no tiene los suficientes recursos y capacidades para integrar a aquellos habitantes que los mercados no logran integrar.

Seguidamente, también hemos hallado que en el largo plazo no hay un patrón de convergencia condicional β entre el producto bruto *per cápita* urbano y rural en un conjunto de departamentos y en una región integrada por varios departamentos. Los resultados parecen indicar que, en períodos de recesión económica, las tendencias del PBI *per cápita* van hacia la convergencia entre ciudad y campo, pero hacia abajo, en cambio durante los períodos de crecimiento la divergencia se hace muy clara. Nos parece que este resultado es una secuela de la falta de integración. Así, desde una perspectiva regional, el Perú no solo padece de falta de integración interregional, sino también de integración intrarregional, lo que tiene un efecto negativo sobre la distribución y, en particular sobre las condiciones para el desarrollo humano.

Al analizar el período 2004-2012 hemos encontrado que la distribución de los ingresos familiares *per cápita* ha mejorado a favor de los pobres, según los índices de Gini y Theil. Esto se corrobora en el análisis por dominios geográficos —urbano, rural— y en la mayoría de departamentos. Sin embargo, los resultados de la descomposición por dominios permiten destacar la importancia de las disparidades regionales en la distribución del ingreso. La descomposición de los índices de Theil muestra que casi el 80% de la desigualdad total se explica por la desigualdad *dentro* de las zonas urbanas y, sobre todo, de Lima Metropolitana. Esto se explica no tanto por su alto nivel de desigualdad, sino principalmente por el peso que representa en los ingresos totales.

Este resultado contrasta con la visión que a menudo se tiene, según la cual la desigualdad está dada por las diferencias *entre* regiones.

En concordancia con los hallazgos anteriores, el problema distributivo sigue siendo importante dentro de los ámbitos geográficos, además existe también una segmentación distributiva. Es decir, si bien las desigualdades interregionales parecen estar disminuyendo, las desigualdades internas en las ciudades y el campo no tienen la misma tendencia. Es decir, tampoco hay convergencia distributiva.

En conjunto, la evidencia sugiere que en el Perú estamos frente a un problema secuencial que se retroalimenta. La débil integración genera divergencia interregional e intrarregional cuando hay crecimiento, esta a su vez genera desigualdades, que se han ido reduciendo en promedio regional, pero las desigualdades intra regionales (campo-ciudad) se mantienen, con lo cual la integración se dificulta. La geografía peruana es una gran condicionante. Obviamente, esta dinámica no facilita el desarrollo humano. Por lo tanto, las tareas que sugiere este trabajo son: promover el desarrollo de mercados, mejorar la infraestructura e incrementar el papel del Estado peruano como integrador. Si esto sucede, la convergencia y la equidad podrían ser un resultado a esperar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barro, R. & X. Sala-i-Martin (1992). Convergence. *Journal of Political Economy*, 100(2), 223-251.
- Barro, R. & X. Sala-i-Martin, (1991). Convergence Across States and Regions. *Brookings Papers Economic Activity*, 1, 107-182.
- Bellù, L. & P. Liberati (2006a). Policy Impacts on Inequality. Decomposition of Income Inequality by Subgroups. Roma: FAO.
- Bellù, L. & P. Liberati (2006b). Describing Income Inequality Theil Index and Entropy Class Indexes. Roma: FAO.
- Cowell, F. & C. Fiorio (2010). *Inequality Decompositions* [GINI Discussion Paper 4]. Amsterdam: AIAS.

- Del Pozo, J. M. & L. M. Espinoza (2011). Un análisis exploratorio de convergencia en el PIB *per cápita* entre departamentos en el Perú 1979-2008. En J. León y J. Iguíñiz (eds.), *Desigualdad distributiva en el Perú* (pp. 167-196) Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Del Pozo, J. M. & A. Delgado (2011). *Convergencia y ciclos económicos departamentales en el Perú: 1979-2008*. Lima: Consorcio de Investigación Económico y Social (CIES).
- Escobal, J. & C. Ponce (2012). *Polarización y segregación en la distribución del ingreso en el Perú: Trayectorias desiguales* [documento de Investigación 62]. Lima: Grade.
- Fields, G. (2002). Accounting for Income Inequality and its Change: A New Method, With Application to the Distribution of Earnings in the United States. En S. Polachek, y K. Tatsiramos (ed.), *35th Anniversary Retrospective (Research in Labor Economics, Volume 35)* (pp. 673-677). Bradford: Emerald Group Publishing Limited.
- Gallo, M. T., R. Garrido, E. Gonzales de Olarte & J. M. del Pozo (2013). The Paradox of Peruvian Growth. The Evolution of Territorial Disparities and Regional Policy. En J. Cuadrado-Roura y P. Aroca (eds.), *Regional Problems And Policies In Latin America* (pp. 293-322). Berlín: Springer-Verlag.
- García, N. (2007). Crecimiento y globalización (Perú 1990-2005). En B. Haour (comp.), *Apertura a la globalización. Desafíos y oportunidades en el Perú* (capítulo 5). Lima: Fondo Editorial Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Gonzales de Olarte, E. (1982). *Economías regionales del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Serie Análisis Económico 6.
- Gonzales de Olarte, E. (1992). *La economía regional de Lima. Crecimiento, urbanización y clases populares*. Lima: Consorcio de Investigaciones Económicas e Instituto de Estudios Peruanos. Serie Análisis Económico 15.
- Gonzales de Olarte, E. (1998). *El neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural 1990-1997*. Lima: IEP.

- Gonzales de Olarte, E. (2003a). *Descentralización para el desarrollo humano en el Perú*. Lima: PNUD.
- Gonzales de Olarte, E. (2004). *La difícil descentralización fiscal en el Perú: Teoría y práctica*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gonzales de Olarte, E. (2009). ¿Es posible medir el desarrollo humano? En P. Ruiz Bravo, P. Patrón y P. Quintanilla (comps.), *Desarrollo humano y libertades. Una aproximación interdisciplinaria* (pp. 239-269). Lima: fondo Editorial PUCP.
- Gonzales de Olarte, E. (2010). Descentralización, divergencia y desarrollo regional en el Perú del 2010. En J. Rodríguez y M. Tello (eds.), *Opciones de política económica en el Perú 2011-2015* (capítulo 6). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Gonzales de Olarte, E. & J. Iguíñiz (2010). *State Density and Capabilities Approach: Conceptual, Methodological and Empirical Issues*. Amann, Conferencia Mundial de Desarrollo Humano.
- Granger, C. (1969). Investigating causal relations by Econometric Models and Cross Spectral methods. *Econometrica*, 37, 424-438.
- Granger, C. & P. Newbold (1977). *Forecasting Economic Time Series*. Nueva York: Academic Press.
- Hirschman A. O. (1987). *L'economia política come scienza morale e social*. Nápoles: Liguori.
- Iguíñiz, J. (1998). *Aplanar los Andes y otras propuestas*. Lima: Instituto Bartolomé de las Casas.
- INEI-Instituto Nacional de Estadística e Informática (s/a). *Anuario estadístico*. Lima: INEI.
- INEI (s/a). *Encuesta Nacional de Hogares (2004-20012)*. Lima: INEI.
- Jaramillo, M. & J. Saavedra (2011). *Menos desiguales: la distribución del ingreso luego de las reformas estructurales* [Research paper 59]. Lima: Grade.
- Loayza, N. (2008). El crecimiento económico en el Perú. *Economía*, XXXI (61), 9-25.

- Mendoza, W. & J. M. García (2006). *Perú, 2001-2005: crecimiento económico y pobreza* [documento de trabajo 250]. Lima: CISEPA.
- Mendoza, W., J. Leyva & J. L. Flor (2011). La distribución del ingreso en el Perú 1980-2010. En J. León y J. Iguíñiz (eds.), *Desigualdad distributiva en el Perú* (pp. 57-112). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- PNUD–Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Informe sobre desarrollo humano. Perú 2009. Por una densidad del estado al servicio de la gente*. Lima. PNUD.
- Sala-i-Martin, X. (2006). The World Distribution of Income: Falling poverty and...Convergence Period. *Quarterly Journal of Economics*, 121(2), 351-397.
- Sala-i-Martin, X. (1996). The Classical Approach to Convergence Analysis. *The Economic Journal*, 106, 1019-1036.
- Schüldt, J. (2004). *Bonanza macroeconómica y malestar macroeconómico*. Lima: CIUP.
- Sen, A. (1999a). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (1999b). *L'économie est une science morale*. París: La Découverte & Syros.
- Serra, M., Pazmino, G., Lindow, B. Sutton & G. Ramírez (2006). *Regional Convergence in Latin America* [IMF Working Paper 06/125]. IMF
- Shorrocks, A. (1982). Inequality Decomposition by Factor Components. *Econometrica*, 50(1), 193-211.
- Tello, M. (2009). Crecimiento económico, arreglos preferenciales comerciales y choques externos en el Perú, 1950-2007. En O. Dancourt y F. Jiménez (eds.) *Crisis internacional. Impactos y respuestas de política económica en el Perú* (pp. 213-254). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- UNDP-United Nations Development Programme (2009). *Human Development Report*. Oxford: Oxford University Press.
- Yamada, G. & J. F. Castro (2010). *La economía peruana en la última década: Mejor desempeño y mayor resiliencia a la crisis* [documento de discusión DD/10/02]. Lima: CIUP.

«FLATTENING THE ANDES»: GROWTH POINTS,
SPREAD EFFECTS AND PERVERSE INSTITUTIONS

Maritza Paredes and Rosemary Thorp

Throughout Javier's career his sensitivity to and commitment to the position of the poor and marginalised of the Andes have both been notable. We admire this aspect of his life as an economist, a political actor and a human being. We also admire the optimism which runs through his life and work. In a volume published in the 1990s, «*Aplanar Los Andes*» —Flattening the Andes— he sees very clearly the potential of the Andean highlands, the future of which for him is centred in their cities. Healthy decentralisation policies that can facilitate local economic and political life, can create the «critical mass» in their main cities; this critical mass could take the Andes forward. In an interview in the 1990s, he talks of the point at which local life —political, economic and civic— has enough dynamism that the technical and managerial strong players feel they can stay there and still be connected to the rest of the world —indeed that they can move elsewhere and not feel that it is a definitive departure but that they will return (Iguíñiz, 1998).

We honour this vision, and indeed we share it, and in that spirit we offer the following to this volume in Javier's honour. The paper explores historically what has prevented the spread of development in the highlands, even once a potential «growth point» has arisen¹. Today it is clear that there are growth points, usually regional capitals benefiting from strong primary product growth —typically mining. What is needed for this growth to spread and «flatten the Andes»? We assume Javier's agreement with our obsession —that «flattening» can only be said to occur if highland inequalities are significantly reduced, a challenge which implies taking on group or «horizontal» inequality between regions and between ethnic groups².

Economists focus on demand and supply. What ensures that the potential demand represented by a growth point is indeed directed at the local area? And profoundly, what can allow the supply response? The neo-classical «trickle down» mechanism we know does not work efficiently—but why not? At one level, we need to look at all the reasons why the underpinning institutions needed for a well-functioning market mechanism are either absent or ineffective or perverse. At another,

¹ We draw in part on our earlier work published as *Ethnicity and the Persistence of Inequality: the case of Peru*, Palgrave-Macmillan 2010 (published in Spanish by the Instituto de Estudios Peruanos, as *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad*, 2011). We are very grateful to Lorena de la Puente for research assistance.

² See Stewart 2011 for development of the concept of «horizontal» or group inequalities, contrasted with vertical or individual inequalities. In Peru, the definition of such ethnic groups presents a serious challenge for social scientists, for various reasons including denial, constant processes of transformation, and imprecise data and definitions (Thorp and Paredes 2010). But this in no way diminishes the importance of taking such inequalities into account. Scholars are increasingly and creatively revealing how common and internalized are practices of discrimination and marginalisation targeting certain groups. See for instance the interesting work of Francisco Galarza, Liuba Kogan and Gustavo Yamada (2012) who through an experimental study detect sex and ethnic labour discrimination, and the work of Nestor Valdivia (2012) on discrimination in the health sector in the Mantaro Valley (2012).

we need to look at why collective political action does not succeed in pressing for such institutions.

The «underpinning institutions» cover a huge spectrum: everything from the physical dimensions such as the institutions to provide and regulate transport, to the institutions which need to be absent, or at least diminished —e.g. informal institutions of cultures of discrimination. On the positive side, institutions are needed to create, integrate and regulate markets, by providing flows of information and goods and enabling supplies of factors of production —credit being fundamental. Institutions are needed to underpin economic activity, e.g. by the rule of law and a reasonable system of justice; and institutions are needed to facilitate supply response through a wide-ranging building of capacities.

On the side of the «absences», in our historical work we were concerned about the need for the elimination (or at least significant reduction) of institutions that prevent such flows or capacity-building, for example power structures that prevent the building of schools, or allow teacher attitudes that prevent children learning. We noted the impact of institutions disabling response, such as a contract binding a person to work to repay debt; informal institutions such as a culture of discrimination leading to the internalisation of inferiority and low self esteem —aspects affecting both demand and supply in the labour market and entrepreneurial supply; and finally the lack of institutions for providing enough certainty about the security of access to an opportunity to facilitate the taking of risks. Many of these concerns are still relevant today, but perhaps the most noticeable one here and now is the absence of policies to encourage good teachers to stay in the highlands —or venture there in the first instance.

It will be clear that creating the appropriate institutional context locally —one that is «good enough» for local spread effects to achieve a flattening role— places huge demands on state capacity, both at the national and at the local level, to lead, enable, reform and build.

What aspects make the failure to deal with the inappropriate institutional underpinning of the market so pervasive? We find two factors constantly recurring in our historical analysis which we summarise below³. The first dimension concerns state capacity and the impact of the productive structure over time on opportunities to build this capacity. In Peru, the evolution of the productive structure over time has had discriminatory implications, regionally and ethnically. This has direct implications for the reproduction of inequality via employment and the nature of income opportunities. But it also has an indirect and crucial impact through its effect on the building of state capacities, and the creation of a coherent bureaucracy, its reach and its autonomy from local powers. This has repercussions for institutional change. This is precisely the obverse of the Iguíñiz recipe for success—the attaining of a critical mass—and helps to make it clear why he is right to stress this.

The critical mass is central to reversing the most noxious of vicious circles—education and migration. Educating people in itself, without facilitating economic and social opportunities for them and their families, leads to migration and the lack of the virtuous circles needed to make sense of investment in education over time. Thus, even with increased provision of education, a deprived region will never start to provide its own teachers and a viable civil service to staff local government, since a significant percentage of the more educated migrate, and the process does not become self-sustaining. Similar circumstances operate in the case of health policy. While not directly related to group rather than individual inequalities, such vicious circles tend to be most in evidence when group inequalities of ethnicity and geography overlap⁴.

³ See Thorp and Paredes (2010) for the full version which we are summarising here.

⁴ This is an important conclusion of Thorp and Paredes (2010).

The second dimension of the persistent failure to deal with institutional requirements concerns the way inherited structures of patronage have a strong impact on people's participation, even when 'voice' becomes a fundamental and visible part of the policy design. In the cases we have assessed, a response to voice was only achieved with much mobilization of groups, and the weakness of voice is notable in historically subordinate or marginalised groups. It became part of the design of new formal institutions because of this mobilization, and because it progressively became a key instrument of much modern social policy. There is a strong literature that has demonstrated that both participation and voice are central to a justice strategy, as a part of people's right to decide their own future and to have fair opportunities, but also as a key component of effectiveness in allocating resources, and as instruments in monitoring the use of resources and in generating ownership of programmes and thereby energy in participating and benefiting⁵.

The formal insertion of voice, however, in countries with weak institutions or rule of law, does not guarantee real negotiation for the implementation and success of these policies (Abers & Keck, 2009). In a well-functioning political system, horizontal (local government, political parties) or vertical intermediaries (unions, social organisations and other associations) bring an awareness and understanding of wider macro issues to groups at the local level to guide their activity. Intermediaries can facilitate connections to other levels, can take concerns up and down the system, can negotiate and engage. This role of political intermediation is all the more important in a country like Peru, since the state is typically seen by its citizens as *«lejano y ajeno»*—far away and foreign (Ansion & Tubino, 2004). In areas where

⁵ This literature has focused on the significance of voice in different contexts and provides a good analysis of the theoretical implication of voice. See Tendler (1997) for the case of Brazil, Wade (1988) for India and Fox (1990, 1994) for Mexico.

state-society relations tend to be dominated by patronage instead of being mediated by institutionalized intermediaries, citizens either have no effective means of holding government accountable (other than periodic and imperfect elections) or are reduced to being dependent clients. In the absence of clear and rule-bound procedures for political «voice», only a minority can access the local state or engage with it as independent bearers of civic and political rights. Furthermore, citizens will have difficulties associating beyond their local community. Peru has endowed citizens with formal rights, but pervasive inequalities within society limit the capacity of citizens to act out their rights effectively.

In brief, in Peru participatory policies have encountered the reproduction of relations of patronage within society, in a way that limits the capacity of disadvantaged groups to act out their collective rights effectively, even when policies open a formal opportunity. The effect of this failure has been the reproduction of a wide range of exclusions. As we shall show, this history has marked progress in health and education, key components of «flattening» strategies. Further, our analysis leads us to an understanding of the weakness of an indigenous voice at most levels in Peruvian society and polity⁶.

In this paper we explore in part 1 the historical roots of the marginalisation of the highlands, and with that the inadequate or perverse presence of the state. In part 2 we show the deficiencies of this model in the pre-conditions for trickle-down, and the weak or perverse nature of local politics. In part 3 we use this analysis to explore a remarkable contemporary instance of developmental initiative in the highlands, which has ultimately been intensely disappointing in its outcomes, and we ask what the barriers and failures were: this is the case of Espinar.

⁶ With some notable recent exceptions, such as a number of strong indigenous mayors and several strong indigenous women in the Congress.

THE HIGHLANDS' «INSTITUTIONAL DEFICIT» FORMED OVER TIME

The history of the highlands' institutional deficit began centuries ago, with the colonial period. The legacy of the colonial period was one of subordination of the indigenous population, initially even as inferior beings, and of their value as a cheap and docile labour force. With Independence, the gradual centring of Peru on the coast—first with the choice of Lima as the capital, then with the guano era and the growing importance of the coast's natural resources (sugar, oil and cotton)—left the highlands as an important supplier of labour to the coast which did not require modernisation. In the nineteenth century there were still profitable opportunities for some highlands products—though the evolution of an unequal redistribution of assets left indigenous peoples benefiting relatively little. This was nowhere more vivid than in the wool boom of Peru's south at the close of the century (Larson, 2004). But from then on the economic importance of the highlands steadily declined, aggravated by food policies which favoured imported food for the coastal population.

A crucial role in the economic marginalisation of the highlands was—and still is—played by the mining sector. At the national level, the logic of international capital interacted with the shaping of the Peruvian state and elite interests to produce firstly, a state with a relatively small developmental role and secondly, a constellation of political interests happy to go on ignoring the modernisation of the highlands. The lack of incentives to a developmental state came from the export model as it developed over time. The export economy model had consistently allowed space to national groups to participate in the booming export sectors, sometimes in their own right, as with oil, and sometimes in symbiotic relationship with large foreign firms, as with Cerro de Pasco Copper Corporation and the capable Peruvian mining sector over several decades. This strong partnership allowed the foreigner to play roles which elsewhere national groups looked to the state

to play — notably the building of infrastructure and the provision of professional marketing services⁷. Domestic elites also found rewarding opportunities in the export sector and lacked incentives to lobby for protection or other support to diversification⁸. The result over time was a political economy model which managed export bonanzas reasonably and provided a good environment for foreign capital, but did not acquire experience in building a diversified economic base, capable of resisting when the export motor faltered. Institutional developments reflected this, providing security for foreign capital and support to foreign trade, but little support to non-export sectors.

Thus the multinationals involved were playing their own «developmental» role —the mining companies providing the vital railway links to the ports, for instance— and had no incentive to start the long haul of local development required for them to source locally. They used their international circuits to purchase internationally, efficiently and conveniently.

The negative role of multinationals in regard to spread effects, among other things, was evident, for example, in the purchasing policies of Leche Gloria, the huge milk processing facility in Arequipa dating from 1941 when it was formed by the General Milk Company, subsequently owned by Carnation and then by Nestlé. For the multinational owners, it was simpler and more secure to purchase imported powdered milk through Lima than to wrestle with the complexity of building up a stable quality of local milk supply. The result was the gradual decline

⁷ Colombia provides a sharp contrast here: from the 1920s onwards the need of the coffee sector for a strong supportive relationship with the state was at the heart of the growth of the Coffee Federation and the development of a collaborative relationship between the state and private sectors, which was to yield returns in sophisticated and finely-tuned policies over the years.

⁸ Here the contrast is with Chile, where the foreign-owned copper sector dominated for decades and excluded local elites, who were therefore more interested in early industrial policies.

of milk production by small producers in the highlands of Arequipa and into Cajamarca. This effect has continued up to today. With the liberalisation of imports in the 1990s, small-scale milk production in the highlands entered into deeper crisis, along with many other small producers.

With time, the role of international capital in the marginalisation of the highlands has grown, since technical trends in mining have aggravated the situation. A reasonable assumption would appear to be that with development, a country should find itself with more capacity to increase returned value. Unfortunately in mining the technological factor tends to pull in the opposite direction. Technology has taken a step up in scale and complexity, with new methods of opencast mining and extraction on site (Kuramoto, 1999, p. 27). But the increasing prevalence of just-in-time management works in the opposite direction, generating a new interest in local suppliers of inputs to facilitate low inventories. However, this brings us to a key factor, the limited supply capability of the local economy.

An evocative illustration of this is the case of the Yanacocha gold mine in Cajamarca, the largest in Latin America. The project was initiated in an unpromising manner in 1992, since the investors thought at that point that the mine's profitable life was some seven years, and they opted for a low profile and minimum investment in community relations. By the time further exploration was beginning to signal a very different story, bad relations and suspicions were already building up. Even once the company recognised the political value of local purchases, its efforts to encourage a local group to organise an earth-moving company (CONGECASA) ended in disaster. Local capacities for organisation, entrepreneurship and levels of experience were not adequate to take advantage of the situation, with the result that even food tends to be brought in from outside. The mine needs to purchase in bulk for economic reasons. It would have required a very systematic

and coherent supportive development policy to produce an adequate supply response⁹.

A strong policy of decentralisation and capacity-building over some years would be required to have a chance of producing such a change. Unfortunately the whole tenor of the model over time has been to increase central control. This went deeper than the particular economic model, and has been thoroughly analysed as a product of the evolution of political and economic structures in Peru over many decades (Gonzales de Olarte, 1982, 1992, 2000; Iguíñiz, 1984; Cotler, 1994). The result was that a primary product export model with potentially strong regional benefits had those effects almost totally negated by the lack of effective decentralised structures capable of supporting regional supply initiatives, and of demanding reasonable terms for the enterprises' local presence and often significant negative externalities.

THE POLITICAL AND SOCIAL CONSEQUENCES OF MARGINALISATION: THE CASE OF EDUCATION IN THE EARLY TWENTIETH CENTURY

We have mentioned how, following its independence, Peru was gradually centred on the coast, first with the choice of Lima as the capital, then with the guano era, and the growing importance of the natural resources of the coast. In political terms, in the nineteenth century the shift of political and economic focus to the coast allowed the continued dominance and renewal of the traditional power-brokers in the highlands, unchallenged by forces of «modernisation». So «*gamonalismo*» emerged and embedded itself —establishing a mixed race: *mestizos* who were between two worlds but who held the local

⁹ That this is not impossible can be seen from a Chilean case study. In Rancagua, a group of small firms supported by SERCOTEC, the National Agency for Technical Support, formed an association called AEMET, «to (politely) attack CODELCO». They have succeeded, and the effort has transformed their way of working. Now they are finding other customers (Angell, Lowden & Thorp, 2001).

monopoly of power¹⁰. The roots of this system had already begun during the colonial period with a multi-layered «embedding» of prejudice and discrimination. The ambiguity of those «in the middle» was also already creating the incipient norms of *mestizaje*, a phenomenon at the heart of our analysis. The core of their efforts to build their lives was the distance they could create from those «below» them: thus discrimination and prejudice moved to being functional in a new sense—to the maintenance of the social system.

The working out of power relations proved a forceful method of co-optation, sucking in individuals who then saw the route to their own advancement as through the displacement of their countrymen. Thus a «double horizontal inequality» emerged, based on regional and ethnic hierarchies. The *gamonal*, even more than his or her predecessor in the colonial period¹¹, relied on discrimination and differentiation for social prestige and for personal opportunity, in other words on the maintenance of horizontal inequalities. Thus the system was embedding such inequalities increasingly strongly with the passing of time.

Naturally, as the prosperity of the highlands waned, people opted to migrate, so further embedding the divide, while complicating the social and cultural panorama. The movement of population can be seen in table 1. What the aggregate figures do not show is the significance of who migrated. First, the *mestizo* elites, who might have lobbied for better infrastructure and services in the highlands, increasingly based themselves in Lima. The work of Portocarrero provides insight into

¹⁰ The term *gamonal* is first located in use in 1863, in the *Revista Americana* in Lima. See Ibarra (2002), also Burga and Flores-Galindo (1991).

¹¹ The power relations of the colonial period had been based on a strong European racial discrimination (Indians as not fully human), and the need for labour and for extraction of surplus dictated an exploitative regime with strong elements of non-market forces to bind in the indigenous population. A set of norms which relegated the Indian to a subordinate status, incapable of independent initiatives, was part of the mind-set of the colonisers, but was also functional to the running of the system.

the process (Portocarrero, 2006)¹². The study analyses the 800 largest fortunes in Peru left by those who died between 1916 and 1960. Of these, only 12 per cent belonged to people born in the highlands—and none in the jungle, not surprisingly. But more tellingly, the detailed analysis of the 100 largest fortunes yields only seven Peruvians born in the highlands, three of whom had invested their wealth in coastal urban property or land¹³.

Table 1. Regional Distribution of Population

	Percentage distribution		Average annual growth rates	
	1876	1961	1876 to 1940	1940 to 1961
Highlands	69	50.6	1.2	1.2
Jungle	8.2	11.1	1.6	2.8
Coast	22.7	38.2	1.6	3.9
Major coastal valleys			1.6	2.0
Lima-Callao			2.2	5.1

Note: the regional distribution is as follows.

Coast: Callao, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Piura, Tacna and Tumbes

Highlands: Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín, Pasco and Puno

Jungle: Amazonas, Huanuco, Loreto, Madre de Dios and San Martín.

Source: Hunt (1977).

Second, it was the more educated and entrepreneurial of the indigenous non-elite population who moved, first to small highland towns and then by the 1940s in great numbers to the coast and Lima.

¹² The archive comprises wills but also documents such as valuations.

¹³ The three who left land in the highlands to their descendants were all women who died in Lima or abroad. The remaining one was the key mining entrepreneur, Proaño, whose battles were fought exclusively around protection of his mining interests. (Fernandini also appears in the list and might be thought to count, as the highlands provided him with his mining wealth. He was in fact born in Ica, and had substantial coastal interests.)

The Spaniards had already targeted indigenous leaders in their reprisals following rebellion; the damage done was now compounded by the dynamics of economic growth after Independence, and more strongly as the decades passed. The interaction of economics and politics meant that indigenous people saw the route to prosperity as one of migration, to seek education and coastal jobs, so weakening endogenous forces for change that might have fought for a stronger autonomous role of the highlands. This process fragmented the indigenous population over time. It also led to the common identification of «indigenous» and «highland», an association resented by the non-indigenous Andean population, aspiring to upward mobility and themselves using discrimination as a pathway. Moreover, a new and crucial gap developed within the indigenous-origin population itself, between the Andean peasant and the «*cholos*»: the urban mixed-race population. The embedding of vested interests in within-group differentiation now became stronger, as the urban *cholo* population needed to make its way in a new context. Migrants typically lived a contradictory reality: identifying as «Andean indigenous» but tending to reject the «uncivilised» rural country folk they had left behind. Thus each element of the interaction worked to further entrench horizontal inequalities, with added elements of ambiguity and prejudice as the indigenous population itself fragmented.

The implications for social policies

The deep-rootedness of the power structures affected even apparently reasonable policies aimed at improving the position of the indigenous population. A clear example of this is health and education policy in the early twentieth century. The governments of the late nineteenth and early twentieth century knew they had to «civilize the Indian», as part of making him (and her) a more productive source of labour (Contreras, 1996; Larson, 2004). The heart of the approach was

education and hygiene. The latter was important to increase the birth rate and improve the health of the labour force. Governments were driven partly by fear (a major resource war with Chile towards the end of the nineteenth century had found indigenous people fighting on both sides: the indigenous population became the scapegoat for defeat but also now a perceived threat to existing power structures in the highlands). However, the political result of the «Indian threat» was a new bonding of Lima with regional elites, whose need for reinforcement to deal with the threat was suddenly vividly perceived. This helped to consolidate the emerging institution of *gamonalismo*.

So the new philosophy became civilisation and assimilation through education, meaning schools but also wider elements, such as education in hygiene as a way of dealing with health issues, and issues of nutrition. Better hygiene (hand-washing, boiling water) was already seen as important in improving many aspects of health, such as child mortality and the containment of epidemics. The result was a focus on the assimilation of indigenous peoples via railways, roads, education and hygiene. The increase in spending on education took the share of the national budget from 1 per cent in 1900 to some 10 per cent by the 1940s and 15 per cent by the 1950s.

But the results were poor, as seen in table 2. The average illiteracy rate in the southern highlands was still 80% by 1940: the rate for indigenous people can only have been higher. More shocking still, the percentage of 6-14 year-olds receiving instruction fell in Ayacucho, Huancavelica and Puno and remained constant in Cusco (Contreras, 1996, table 7, p. 41)¹⁴. The average illiteracy rate by 1960 for the southern highlands was still 62%.

¹⁴ The source for expenditure data is the Ministry of Justice and Education. The data on illiteracy is taken from the national censuses.

Table 2. Illiteracy Rates^a by Region^b
(Percentage of adult population)

Year	Lima	Other Coast	North and Central Highlands	Southern Highlands	Jungle
1876	45.4	74.0	85.8	91.8	85.8
1940	10.6	40.6	66.2	79.8	51.0
1961	10.5	28.3	50.8	61.8	39.3
1972	10.3	23.0	43.8	49.6	34.4

Notes: (a) Illiteracy rates: I_{1876} = do not read or write / total population; I_{1940} and I_{1961} = do not read or write and older than 6 / population older than 6; I_{1972} = do not read or write and older than 5 / population older than 5. (b) The regional split has been made at the provincial level. Lima = Lima and Callao provinces; northern and central highlands = highland provinces of the departments of Lima, Junin and departments north of them; southern highlands = southern and central highlands. The coast is taken to be those coastal provinces with mean altitude below 1,001 meters above sea level. As «jungle» we classified all Amazonas, Loreto, Ucayali, San Martín, and Madre de Dios provinces, and the provinces of Jaén, Leoncio Prado and Satipo. The results do not change significantly if Andean provinces with both highlands and rainforest are reclassified from highlands to jungle.

Source: Thorp and Paredes (2010, formulated with data from the national censuses of the *Dirección Nacional de Estadística* over several years).

The reason for such poor results lay in the embedding of education in the *gamonal* system —and here is the heart of our argument. Local authorities —typically the sub-prefect level— would collude with local bosses to prevent schools being built. But even when they were built, the education delivered was shaped by the attitudes of teachers and parents. Given the economic marginalisation of the highlands, there was no need of an educated indigenous worker for the local bosses. The problem was that spending was occurring without the wider changes in the institution of *gamonalismo* needed to give such expenditure a chance. The traditional approach in rural Andean communities was that schooling «would make your child disrespectful». The failure of education policy in the early twentieth century is a clear example that even when the state pushed in one direction, the power structure

in which its agency was embedded undermined these efforts and therefore the opportunity to reduce inequalities.

Added to *gamonalismo* was the gender discrimination to be expected at such a date: girls in particular were felt to be at risk, and indeed sexual abuse by teachers is well documented¹⁵. A powerful intergenerational illustration from a later period is given by García. The author is talking to Gloria, now a parent herself, who was raped at school by her male teacher.

Ashamed, she had never told her parents about his abuse, but she had also refused to return to school, and because of this she had been severely punished by her father. She continues: «My brothers also took advantage of the fact that my father hit me, so they would beat me up too and call me stupid because I did not go to school. But I knew it would be worse if they knew why I did not want to go. I was afraid they would hit me harder for that (2003, p. 81).

Because of this she was now only sending her sons to school. Abuse deprived two generations of girls of access to education.

As a result of all these characteristics, and in the absence of a broad-based development policy for the highlands, the most gifted teachers might with reason prefer urban jobs and the private sector, so compounding the problem of quality. Teaching was typically by rote and the use of fear. Outside school, in a highland rural community, there would typically be no books or newspapers to encourage literacy skills.

Policies in this field were thus often well-intentioned but ineffective, largely because those promoting them did not grasp how far something more radical was required than policies of education and hygiene by themselves. Institutional structures that distorted incentives and made people fearful and incapable of availing themselves of opportunities

¹⁵ See the monographs written in the 1960s by the Instituto Indigenista Peruana.

needed to be challenged: the state was not ready for this, and certainly was not putting in place the broader development policies that might have led to the establishment of a committed bureaucracy and corps of teachers¹⁶. By the 1960s, the indigenous people of the highlands had low levels of literacy and minimal access to health care, and this outcome was built into the institutions, which would continue to be responsible for the delivery of this precious capability.

A CONTEMPORARY CASE STUDY OF DEVELOPMENTAL FAILURE: THE TINTAYA STORY

The following section aims to show how similar mechanisms to those described previously still undermine the will to bring about change today. To the economic marginalisation of the highlands and the persistent failure to deal with institutional requirements, the failure of «voice» can be added, even when the latter becomes a fundamental and visible part of the policy design as a key instrument of much modern social policy. The section draws on an earlier case study which began with the hypothesis that it was the weakness of collective action among marginal communities that accounted in part for the persistence of non-developmental institutional structures (Muñoz, Paredes & Thorp, 2007)¹⁷. We rapidly found this to be false: although we encountered situations where collective action was weak, there were many where it was strong. We found that the «Olsonian» free-rider problems could be overcome by the construction of common identity and by leadership,

¹⁶ Ainsworth, an American academic and good friend of the Cusco and Lima intellectuals who espoused these policies. He supported the policies as far as they went but predicted their failure, arguing that for example the proposed Bureau of Indigenous Affairs would have neither the appetite nor the means to take away the *gamonales'* powers (Ainsworth, 1920).

¹⁷ We are grateful to Ismael Muñoz and to *World Development* for permission to use this material freely.

group memory and learning¹⁸. However, local organisations find it extremely difficult to relate to a wider, «meso», formal political framework, or alternatively to form their own social coalitions, and ultimately fail to achieve impact¹⁹. The reasons, we find, lie precisely and principally in the nature of the political system which groups are trying to penetrate, though the cases vary. Sometimes it is the nature of «meso» social organisations, which actively prevent the escalation of groups. Here Tilly's concept of «repertoires of contestation» (2004) emphasizes the significance of the structure of power and the culture of daily politics in shaping and reshaping collective action. It is not only that the interaction between contesters and the authorities affects the internal behaviour of the group, as they exchange and learn from each other (rhetoric, models of action and organisation frameworks); but also that it is within this political environment that the groups need to have impact. For successful meso-level collective action, there must be actors with whom one can interact and structures through which groups can communicate and disseminate ideas, with a certain degree of coherence in the institutional framework.

Espinar, Cusco

In the historical analysis we have presented above, we have highlighted the weakness of local political organisation, indigenous politics, or indeed any politics at local level. Patronage and dependency twinned with ethnic suspicion and discrimination readily account for the

¹⁸ See Olson (1965) for the problems, and Ostrom (1990) for stimulating work on how they are overcome.

¹⁹ Here we draw on Tarrow's useful focus on how coalitions function as action moves to the meso-level. She develops the difference between the face-to-face contacts of a «primary» group concerned only with organising actions within its boundaries, and the more impersonal contacts needed as a group begins to relate to a wider political context with «trans-communal» coalitions. She also emphasizes the ability of the group to evolve from one set of issues to the next (1998).

weakness of popular organisation. The second element we have highlighted concerns the numerous anti-developmental characteristics of growth periods based on the expansion of mining and petroleum—in fact resource extractives in general. The third is the lack of state capacity and even motivation.

In the case study of thwarted development which follows, we have deliberately chosen an example in which at least some of these characteristics were less pronounced than is typical in Peru. It combines a history of local organisation, unusual for Peru, with a singular story of a multinational opting for a policy which seriously attempted to favour community development. Yet still, the Andes were not flattened. What happened?

The case in question is that of Espinar and focuses on the potential growth point of the Tintaya mine. In the first half of the twentieth century, Espinar was one of the provinces of the high Andes affected by the boom in wool and drawn into often violent conflicts between landlords and peasants over access to pasture land. There were uprisings in Canas and Espinar in the early 1920s (Brooke, 2004; Montoya, 1989). These movements led to the strengthening of a peasant movement and subsequently were part of the basis for a notable growth of left-wing parties. The land reforms of presidents Belaunde and Velasco gave a spur to the reclaiming of land and the migration of former land-owners to the cities, strengthening the process of social change based around indigenous communities.

Responding to this degree of social change and upheaval, some of the most important estates had already been broken up, with their lands distributed among their workers before the land reform. It was simply not possible for the reform to create the large collective estates (SAIS) that were being created in neighbouring provinces²⁸. Furthermore, the rapid links which were developing with the market of Arequipa via Espinar began to create a merchant sector in Espinar which formed a bridge between it and the other highland provinces. Another relevant

factor was the action of progressive elements of the Roman Catholic Church and among NGOs, both supporting the claims of peasants to regain their land. Two important peasant confederations were founded in this period in Espinar²⁰.

Thus by the 1980s, there was a strong sense of ethnic identity based in community ownership with vigorous popular organisations. However, modernisation and integration into urban culture is generally considered to be weakening this sense of ethnic identity. In the 1990s, nevertheless, a new manifestation of this historical sense of identity emerged with middle-class and urban leaders, in the form of a political party called Mink'a, a movement seeking to re-establish the original K'ana identity, the civilization which had prevailed in the area before the Incas. During the crucial period of collective action which we explore here, the mayor of Espinar belonged to the Mink'a party.

We now turn to the copper and gold mine of Tintaya. The mine was nationalised during the regime of General Velasco (1969-1975). The state company followed a policy of expropriation of peasant community lands, with inadequate compensation and poor alternative provision. The community of Tintaya Marquiri lost all its lands. The collective memory is that they «took us out of our houses and destroyed them». From the 1980s, the mine became the focus of collective action, with confusion between the responsibilities of the state-owned mining company and the state proper.

The day remembered in the recent history of the province is 21/5/1990 and it is celebrated every year. Our interviewees told us how between 20 000 and 30 000 people mobilised against the mine, led by FUCAE and the Espinar Defence Front (Frente de Defensa de Espinar). Firebombs were thrown, fire broke out in the mine, mine personnel were

²⁰ FUCAE (Federación Campesina de Espinar) was founded in 1980 when these two entities merged. The Izquierda Unida, a coalition of left-wing parties, was victorious in three of the four municipal elections in Espinar in the 1980s (Lossio & Camacho, 2005).

threatened and three people were taken hostage. No deaths occurred. The attention of the central government was successfully drawn to their problem, and one positive outcome was the electrification of the city of Espinar. However there was no progress on the rural community's problems, such as land access and water pollution.

In the 1990s, the mine was privatised, and eventually sold to BHP Billiton. In this period the rural communities affected began to organize themselves more effectively, and in 1999 created the Regional Coordinator of Communities Affected by Mining (CORECAMI- Cusco). The national organisation of communities affected by mining (CONACAMI) came in to give support. NGOs, both local and international, began to get involved. At the international level, Community Aid Abroad (CAA), the Australian member of Oxfam International, began to work with the parent company, BHP Billiton, on corporate social responsibility. A particularly interesting initiative of CAA was to take a group of top executives on a field trip to India to see the environmental and social consequences of a big mining project at first hand through the eyes of the affected population. The general manager of Tintaya, who went on the visit, describes it as a turning point both for him personally and for the company. On his return he gathered his staff together and explained to them how the whole approach had to change²¹.

Over the three years 2000-2002, against all expectations, dialogue made significant progress. A Forum for Dialogue (*Mesa de Diálogo*) was established, and the company eventually made two agreements, one to make a payment of US\$1.5 million annually to the municipality for local development; the second, made with the communities, was to distribute 2368 hectares, consult communities in future explorations, and provide a fund of US\$300,000 annually for the communities' projects.

²¹ Lucio Rios, interview, Tintaya mine, 9/4/2005.

Two important elements in this success were the relatively strong sense of identity and coherent local leadership. It is important that this was not only external (NGO-based) but also came from the home-grown organisation of the people. A third element is the degree of responsiveness on the side of the company involved.

However, for all the achievement, the true gains have proved fragile and limited until now. In 2005, the 21st May anniversary was marked by a mass demonstration —this time of 2000 people— again with firebombs and threats, and the mayor was taken hostage when he tried to intervene. In 2006 the company was sold to Xstrata²² and while the agreement was continued, the tensions and frustrations were enormous.

In May 2012 a major conflict erupted, with deaths and numerous people wounded. It was motivated by the escalation of many unresolved issues and it ended with the arrest of the mayor, Oscar Mollohuanca, who was later freed from prison to start a new phase of the so-called «dialogue». This led to the creation of three working groups, on environmental issues, productive issues and «social responsibility». While some progress is today reported from the second and third working group, the work of the first is fiercely criticised by the communities as non-participatory and not trustworthy (see Astocóndor).

At the time of writing, this lack of confidence is being fed by the politicised treatment of the results of the environmental study. The results published after a year in June 2013 confirmed the presence of pollution. Nonetheless, the debate was preoccupied with the political interpretation of the results: whether the company was directly responsible for this. The local authorities, including Mayor Mollohuanca, appeared in several media expressing their frustration and stating that they might resume the protest if their demands were not heard.

²² Formally, for reasons of wider corporate strategy, not the events described here.

Several factors account for the recurrent frustration in Espinar in spite of the will for dialogue both on the part of the communities and the company. The first factor is the lack of infrastructure in its widest sense of underpinning the market - not just credit, marketing and transport, but also the building of capabilities, at both regional government and community levels. The different levels of governments have struggled with huge tasks of building consensus and creating viable projects with the enlarged budgets deriving from the canon²³. Initially the canon money could only be spent on approved investment projects, though subsequently some use for education and other categories was allowed. Such payments have been an important element in the political economy of extractives, to persuade local governments and the constituencies behind them that they should welcome large-scale mining. But the result has been that relatively inexperienced local governments have received abrupt increases in investment budgets, under a rigid bureaucratic control from the centre, and with little or no capacity for feasibility studies or monitoring and evaluation. Fearful of low levels of competence and the possibility of corruption, the Ministry of Economy and Finance (MEF) has retained the money as a central fund, disbursed monthly, which creates delays and reduces autonomy. But at the same time, central government appeared to do nothing to create capacity and responsibility at the local level.

²³ Today, 50% of the tax on profits and the entirety of royalties are returned to the region of origin, the larger share going to the regional government and important sums to municipal governments, the latter to respond to the provinces' poverty and infrastructure deficit.

Table 3. Selected regions' total expenditure and investment, and the canon as a percentage of each for 2004-2008 (Million New Soles)

Region/year	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Cusco</i>					
A. Total expenditure	441.0	511.0	598.3	686.1	837.6
B. Investment	36.0	50.8	98.1	134.2	214.4
C. Investment <i>per capita</i> (New Soles)	31	43	84	115	183
Canon as percent A	1	5	13	19	32
Canon as percent B	10	53	77	95	125
Percentage of canon budget spent	53	42	41	40	64
<i>Lambayeque</i>					
A. Total expenditure	336.3	371.8	413.1	441.2	519.5
B. Investment	19.9	14.8	35.6	40.6	95.4
C. Investment <i>per capita</i>	18	13	32	36	86
Canon as percent A, B	0	0	0	0	0

Source: Thorp (2012, p. 121; formulated with data from the Ministry of Economy and Finance website).

The sudden increases in income in a mining region such as Cusco and its significance can be seen in the results for Cusco and Lambayeque shown in table 5.1. We see how *per capita* investment could rise abruptly for Cusco, from 31 New Soles *per capita* to 188 New Soles in a single year, while in Lambayeque, a non-canon region, investment languished at 34 New Soles, improving in 2008 as the result of a large foreign loan. In Cusco, the canon was funding a variable amount of the investment expenditure, but never less than 40 per cent and on average some 70%.

As a result of the fluctuations and sudden increases in income, and the difficulty in developing projects acceptable to the central bureaucracy, accumulated unspent balances and expenditure were biased towards tangible infrastructure projects which the monitoring

bureaucracy (the «SNIP»²⁴) could deal with. Cusco was spending on average less than half its canon money. With these results those trying to organise at the local level, in particular in Espinar, where the mine operates, faced intense frustration and a cumulative negative reaction against the mine.

The second factor that accounts for the frustration in Espinar is the nature of the local political system and the communities' lack of confidence in it. This emerged in many interviews: «[...] leaders from political parties make promises during elections but then forget communities». The Mink'a mayor, who was a powerful force for good while in office, is seen as having lost the next election «because the town people didn't like him working so hard for the country people». The next mayor belonged to the Apra party and did not inspire confidence. The communities felt they did not have a say in the fund established via the municipality. Mollohuanca was subsequently re-elected, but the relations with company had been damaged once again.

Over the years, therefore, we do see collective action that brings gains. Both in 1990 and in 2005, ministers flew in and the spotlight of the media was turned on Espinar. More importantly, over years of patient negotiation, communities built up a level of confidence, ability to negotiate and a sense of their own worth which are real «goods». However, relatively little material progress was made. The communities struggled in building consensus on how to manage the money pledged to come directly to them. Reaching consensus on use and accomplishing all the necessary technical specifications proved difficult, especially with respect to the agreement with the province, and money remained unspent.

²⁴ The department within the MEF (the Dirección Nacional de Programación Multianual del Sector Público) is responsible for approving investment of the canon revenues. The system is known as «SNIP», Sistema Nacional de Inversión Pública. It has recently been decentralised in some measure —its first director reports that the decentralisation was carried out in too much haste, in response to «demand», but there was so much demand that it could not be handled well (Miguel Priale, interview, Oxford, 10/12/2009).

CONCLUSION

We started with Javier's insistence that the key instruments to start the process of «flattening the Andes» are buoyant highland cities with vibrant civic life —only then can the quality of human resources be retained and be available, via both public and private sectors, to spread development. We have assumed that «flattening» has to include spreading development in a more egalitarian way than in the past —an assumption totally in line with Javier's other work. We have been concerned in this paper to complement the core idea in *Aplanar Los Andes*, of vibrant cities retaining their talented people, with the insights we have gained from our historical work on the persistence of inequality, particularly that between groups or «horizontal» inequalities, and also from our work on collective action. Our framework has been that the key spreading mechanisms of economics —the multiplier and accelerator generating trickle-down— require quite sophisticated institutions to work well. Only reasonably good infrastructure, well-executed and managed, covering communications, marketing and transport, social infrastructure, and above all quality education, can permit efficient spreading, and even then negative institutions, particularly a culture of discrimination and the internalisation of prejudice, may block the response. We show how historically an effective state able to provide the institutional conditions was far from present. The highlands were increasingly marginalised both politically and economically. The consequences for local politics and power structures were markedly adverse, notably for healthy local politics and for the quality of education. Healthy local politics were almost inconceivable, the quality of education was poor and neither central nor local government had the incentives for creating the necessary institutions which the spread effects needed. Nor did elite interests lead to any pressure in that direction.

We also show how even in the remarkable circumstances of an international company genuinely committed to local development, the limitations of local state capacity, the absence of infrastructure and development agents at the national or regional level and the inherited lack of capacity and experience at the community level, led to a deeply disappointing outcome and in due course more violence.

Nowhere in the world is there a perfect set of institutions. But there are degrees, and our historical study of inequality in Peru has taught us profound lessons about the absence or perversity of institutions, and the lack of power of mechanisms of voice and participation to fill the void. Javier's emphasis is revealed as being of central importance, focusing us as it does on retaining high quality human resources, both political and economic, and thereby improving capacities locally and the degree of commitment to the local context. This opens up the possibility of response to the need of quality institutions and the channelling of and response to voice. But the Espinar case shows how national policies are crucial too. Much is changing today in the highlands, but we cannot emphasize too strongly the need for public policy to understand past deficiencies and the kind of corrective action needed, especially as today the productive structure is moving in a direction which in the past has been very unfavourable to the need for appropriate institutional underpinnings to the market. Without strong public policy, both local and supported from central government, there is every reason to fear that the vicious circles of the past will retain their hold.

REFERENCES

- Abers, R. N. & M. E. Keck (2009). Mobilizing the State: The Erratic Partner in Brazil's Participatory Water Policy. *Politics & Society*, 37(2), 289-314.
- Ainsworth, M. P. (1920). Indian Legislation in Peru. *The Hispanic American Historical Review*, 3, 509-534.
- Angell, A., P. Lowden & R. Thorp (2001). *Decentralizing Development: The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile*. New York: Oxford University Press.
- Ansión, J., F. Tubino & A. Villacorta (2005). Educación ciudadana intercultural para los pueblos indígenas de América Latina en contextos de pobreza [Working Paper]. Lima, PUCP.
- Astocóndor, M. (2012). El diálogo en Espinar. *Boletín Actualidad Minera del Perú*, 163, 3. http://www.cooperaccion.org.pe/mailling-boletin/DICIEMBRE%202012%20Actualidad_Minera_Peru_N163.pdf
- Burga, M. & A. Flores-Galindo (1991). *Apogeo y crisis de la República Aristocrática en el Perú: oligarquía, aprismo y comunismo, 1895-1932*. Fifth Edition. Lima: Rikchay Perú.
- Contreras, C. (1996). *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*. Lima: IEP.
- Cotler, J. (1994). *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*. Lima: IEP.
- Fox, J., (1990). *The Challenge of Rural Democratization: Perspective from Latin America and the Philippines*. London: Frank Cass.
- Galarza, F. (ed.) (2012). *Discriminación en el Perú: exploraciones en el Estado, la empresa y el mercado laboral*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Gonzales de Olarte, E. (1982). *Economías regionales del Perú*. Lima: IEP.
- Gonzales de Olarte, E. (1992). *La economía regional de Lima: crecimiento, urbanización y clases populares*. Lima: IEP.
- Gonzales de Olarte, E. (2000). *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima: IEP-Consorcio de Investigación Económica.

- Hunt, S. (1977). *Real Wages and Economic Growth in Peru, 1900-1940* [Discussion Paper 25]. Boston: Boston University, Center for Latin American Development Studies.
- Ibarra, H. (2002). Gamonalismo y dominación en los Andes. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 14, 137-147.
- Iguíñiz, J. (1984). Ciclos productivos y región en el Perú: 1971-1981. *Allpanchis Phuturinqa*, 23, 75-88.
- Iguíñiz, J. (1998) *Aplanar los Andes, y otras propuestas*. Lima: Instituto Bartolomé de Las Casas.
- Kuramoto, J. (1999). *Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: El caso de la minera Yanacocha S.A.* [documento de trabajo 27]. Lima: Grade.
- Larson, B. (2004). *Trials of Nation making: Liberalism, Race, and Ethnicity in the Andes, 1810-1910*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lossio, F. & L. Camacho (2005). «La mesa de diálogo de la provincia de Espinar: solucionando conflictos entre sociedad civil local y empresa minera sin la presencia del Estado» [Unpublished Working Paper of the Social Sciences Department]. Lima: PUCP.
- Montoya, R. (1989). *Lucha por la tierra, reformas agrarias y capitalismo en el Perú del siglo XX*. Lima: Mosca Azul.
- Muñoz, I., M. Paredes & R. Thorp (2007). Group Inequalities and the Nature and Power of Collective Action: Case Studies from Peru, *World Development*, 35(11), 1929-1946.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Portocarrero, F. (2006). *Wealth and Philanthropy: The Economic elite in Peru, 1916-1960*. DPhil dissertation. Oxford, University of Oxford.

- Tarrow, S. (1998). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* Cambridge: Cambridge University Press.
- Tendler, J. (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tilly, C. (2004). *Social Movements: 1768-2004*. London: Paradigm.
- Thorp, R. (2012). The Challenge of Mining-Based Development in Peru. In R. Thorp, S. Battistelli, Y. Guiachoua, J. C. Orihuela & M. Paredes, *The Developmental Challenges of Mining and Oil: Lessons from Africa and Latin America* (chapter 4). Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Thorp, R. & M. Paredes (2010). *Ethnicity and the Persistence of Inequality: The Case of Peru*. Basingstoke: Palgrave Macmillan (Published in Spanish by the IEP, 2011).
- Valdivia, N. (2002). *Vigila Perú* [twice-yearly publication]. <http://www.propuestaciudadana-na.org.pe/category/visualizar/vigila-per%C3%BA>
- Valdivia, N. (2012). La discriminación en el Perú y el caso de los servicios de salud: resultados de un estudio cualitativo en el Valle del Mantaro. In C. Sanborn, (ed.) *La discriminación en el Perú: balance y desafíos* (pp. 85-111). Lima: Universidad del Pacífico.
- Wade, R. (1988). *Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India*. Cambridge: Cambridge University Press.

GAS-FIRED FUNDING FOR LOCAL GOVERNMENT: CUSCO AND TARIJA COMPARED

John Crabtree

INTRODUCTION

Much has been written and debated over the past five years about the impact that extractive industries have had within the Andean region, particularly mining and natural gas development. Less attention has been given to how the fiscal resources generated by these industries have affected development within the region, particularly through mechanisms such as the canon and royalties. One of the advantages of the exploitation of natural resources has been the amount of tax revenue to which it gives rise. In this chapter, we seek to show how this has impacted on Peru and Bolivia, specifically in those departments or regions where decentralisation has been accompanied by a fiscal «boom» from extractive industries: Cusco in Peru and Tarija in Bolivia. We seek to identify how these resources have been used, and the extent to which they have had beneficial effects in terms of poverty alleviation and in helping to build democratic and participative institutions at the local level.

In 2001, during the period of political transition in Peru from the authoritarian Fujimori regime to a return to more democratic government, Javier Iguíñiz wrote a short book on the impact of decentralisation on the reduction of poverty in Peru (Iguíñiz, 2001). While focusing on the Peruvian situation, he pointed out that the implications of his conclusions were equally valid for other countries in the Andean region. He argued strongly that decentralisation in the political sphere—a policy that enjoyed wide support in Peru in the post-Fujimori era—needed to go hand-in-hand with decentralisation in the economic sphere, by which he meant localised strategies to enhance the production and competitiveness of goods in the rural and semi-rural economy of the highlands and Amazon jungle in Peru. He also challenged the idea that poverty would be overcome simply by employing the sort of social policies introduced in Peru in the 1990s, arguing that poverty levels would only be reduced by raising levels of demand for production in these areas and therefore through employment and increased income. In other words, policy needed to shift towards boosting production and away from the use of assistentialist policies, the results of which he described as «meagre».

Since Iguíñiz's book was published, much has changed in the region. Firstly, extractive industries have greatly extended their presence, based largely on the liberalising economic reforms of the 1990s. This has been particularly the case in Peru where the Toledo and García administrations greatly intensified the process by which concessions were granted in the mining and hydrocarbons sectors, but also to a lesser extent in Bolivia since 2006 under the Morales government. While these capital-intensive industries helped boost exports and government revenues, they did relatively little to increase employment (and therefore incomes), either directly or indirectly. As is well known, both in Peru and Bolivia (as well as in other countries such as Colombia and Ecuador), the presence of mining and hydrocarbons companies has given rise to innumerable conflicts

with local populations over the conditions by which concessions are granted and over the environmental and social impacts of the activities of such firms (Bebbington, 2013). However, the increased tax revenues to which these investments have given rise, have created the basis for the expansion of anti-poverty spending, particularly through what Iguíniz would describe as «assistentialist» programmes aimed at specific target groups: the elderly, school children, pregnant/nursing mothers etc. At the national level at least, economic growth in both Peru and Bolivia has helped raise *per capita* incomes and reduce levels of poverty and extreme poverty, officially defined. However, especially in many of the areas where extractive industries are concentrated, poverty levels remain very high by international standards, with local people largely segregated from any direct benefits that such industries might bring. The main response to poverty remains, as in the past, the resort to migration to areas where employment, albeit at low wages, is more readily available. Iguíniz's text focuses on the use of migration as a safety valve.

A second major change has been towards greater administrative decentralisation in the two countries, with the creation of new entities at the local level with greater powers and increased availability of resources. Of the two countries, the change has been perhaps more dramatic in Peru than in Bolivia, given Peru's longstanding tradition of governmental centralisation, the extreme weakness of local government outside the capital, and the concentration of spending decisions in the bureaucracy in Lima. The post-Fujimori era gave rise to new initiatives to decentralise as part of a strategy to boost democratic accountability (Monge, 2006). The roles and responsibilities of sub-national tiers of government were enhanced, new participative structures implanted at the regional and local levels, and the quantum of resources allocated to local government was greatly increased. Political activity at the local level, long semi-dormant, suddenly became far more active, and new actors emerged. The experience of Bolivia in this respect was less sudden.

Local administration, particularly at the level of departmental capitals, had historically enjoyed greater autonomy than in Peru. However, the reforms of the 1990s, particularly the Popular Participation Act, had a strongly decentralising effect through the multiplication in the number of municipalities, the extension of the functions of local government and a sharp increase in the funds made available to them (Gray Molina, 2001). Although the Morales administration brought many changes in many spheres, the system of local government introduced in the 1990s remained largely intact, and the funds available to local tiers of administration grew substantially.

Apart from the taxes paid to central government by extractive industries on their profits, systems were introduced in both countries by which those departments or localities where extractive industries were located received substantial funding on their own account. In part this was designed to make such industries more politically acceptable at the sub-national level; in part they responded to longer-term concerns that these were non-renewable resources which would eventually be exhausted and therefore they provided the basis for alternative patterns of development. Either way, fiscal decentralisation—despite limitations and residual controls by central government over spending—gave rise to a sharp increase in the resources available to sub-national government in both countries, and in particular to those areas from which gas production is derived. In the case of Peru, the location of the Camisea gas fields in the Cusco region meant that this department was particularly privileged in terms of the resources it received, especially after 2009 when gas output increased with the bringing on stream of new wells. In Bolivia, where around 85% of gas reserves are concentrated in the department of Tarija, similar effects made themselves felt. The aim of this chapter is to look at these particularly well-endowed regions and to assess the extent to which increased spending has led to positive effects on both welfare and the efficacy of government at the local level.

THE CANON SYSTEM IN CUSCO

The canon system dates originally from the 1970s, but it received an important new lease of life in the first decade of the new millennium as a consequence of the decentralising reforms that took place following the fall of the authoritarian Fujimori government at the end of 2000. The Canon Act was first approved during the interim Paniagua administration, but was amended subsequently in the following years in response to political pressures (Arellano-Yanguas, 2011). The canon is not a tax levied by sub-national government but a transfer of resources raised by central government to the various tiers of local government (regional, provincial and district) and distributed between these various tiers according to an agreed formula (Grupo Propuesta Ciudadana, 2011). Canon spending is designed basically to fund infrastructure spending at the sub-national level, though this restriction has been eased somewhat in recent years with the introduction of *Procompite* programmes¹. Projects which receive canon funds have to be approved first by the Ministry of Economy and Finance (MEF) through the *Sistema Nacional de Inversión Pública* (SNIP), a central government spending watchdog. The SNIP system has been widely criticised as a severe limitation on the autonomy of local administrations and for its bureaucratic and inflexible approach².

¹ *Procompite* is a programme introduced in 2009 to enable a small proportion (maximum of 10 per cent) of canon funds to be directed at small-scale productive projects at the local level.

² All canon spending (with the exception of *Procompite*) needs prior approval through the SNIP. However, sub-national governments have found ways to adapt themselves to these regulations. In order to disburse the increased amounts of money distributed through the canon system under the García government, the central government found itself obliged to flexibilise somewhat the workings of the SNIP.

The Canon Act was introduced alongside administrative reforms designed to increase the powers and responsibilities of regional, provincial and district governments. Decentralising reforms had originally been mandated by the 1979 Constitution, but were only introduced by the García government (1985-1990) at the tail end of the 1980s with the creation of elected macro-regional administrations. The subsequent Fujimori administration (1990-2000) did away with these elected authorities, re-imposing a strong centralising tendency over government spending. It was hoped that the decentralisation moves of the Paniagua and Toledo governments between 2000 and 2006 would breathe life back into local government and to thereby enhance democratic institutionalisation. While the canon system helped provide funding for sub-national government, new systems of citizen oversight were introduced, designed to foster transparency and accountability and to build in institutional counter-balances to prevent the corrupt use of funds. New systems of civil society participation were contemplated, designed in part to replicate the involvement in citizen budgeting pioneered in Porto Alegre, Brazil³. However, it should be noted that this was essentially an exercise in decentralisation «from above» rather than a reaction to pressures «from below» through organised civil society (McNulty, 2011). The latter had flourished in Peru during the 1970s and into the 1980s in response to the military government, but emerged from the Fujimori period seriously weakened (Conaghan, 2005).

³ The experience of Porto Alegre (Avritzer, 2009) had an important impact elsewhere in Latin America. One of the places influenced was Limatambo in Cusco, whose mayor Wilber Rozas went on to become mayor of the province of Anta until 2010 (see below).

The canon system was designed to favour those areas in which extractive industries are sited⁴. The final version of the law afforded more to local provinces and districts than had previously been the case, chiefly in a bid to offset the sort of resistance to mining investment that had surfaced in Tambogrande and elsewhere. In its design, therefore, some areas would benefit much more than others, though this was partly offset by other compensatory mechanisms. Up until 2010, the largest regional beneficiary from canon funding was Ancash, mainly because the giant Antamina mine is located there. From 2010 onwards, the main beneficiary has been Cusco, due to the expansion of production from the Camisea gas deposits with the coming on stream of Block 56. More than 80 per cent of the canon receipts in Cusco for 2012 came from the gas canon. Most of the rest came from the mining canon and royalties from the Tintaya copper mine. In 2011 and 2012, canon revenues to Cusco far outstripped those to Ancash, representing 29 per cent of the national total. Total canon receipts for Cusco have risen enormously over the years, from 71 million New Sols in 2004 to 964 million in 2008 and 2.6 billion in 2012. Canon distribution by region for 2012 is illustrated below in table 1. As can be seen, there are several regions which receive virtually nothing from the canon system.

⁴ The Canon Act establishes that «regional and local government should enjoy effective and adequate participation in the income and rents obtained by the state in the exploitation of natural resources». As well as mining and hydrocarbons (oil and gas), it includes fisheries and forestry —though these two account for only a tiny proportion of the income raised (Grupo Propuesta Ciudadana, 2012).

Table 1. Peru: Distribution of Canon and Mining Royalty Resources by Region (2012, millions of New Sols)⁵

Total	9052.46
Cusco	2618.96
Ancash	978.61
Arequipa	794.04
Piura	624.5
La Libertad	579.97
Cajamarca	578.68
Moquegua	408.92
Ica	388.06
Tacna	376.17
Puno	355.69
Loreto	256.23
Pasco	224.72
Lima (reg+met)	207.25
Tumbes	202.76
Ucayali	134.7
Junin	126.42
Ayacucho	92.51
Huancavelica	68.31
Callao (const prov)	17.76
Apurimac	8.24
Huanuco	7.45
San Martin	1.08
Madre de Dios	0.92
Lambayeque	0.49
Amazonas	0.03

Source: MEF/SIAF. http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=20-28&Itemid=101421

⁵ The total figures are not an exact reflection of canon flows, since they include some other smaller items.

The same sort of distortion is repeated at the more local level too, with producer provinces and districts receiving much more than non-producer ones. In the case of Cusco, for example, between 2004 and 2012, the regional government (plus a proportion paid to the local public university in Cusco) received 24 per cent for spending across the region. 30 per cent of the money transferred went to non-producer provinces and districts, whilst 46 per cent went to the two provinces (and districts within them) in which gas and mining activities were concentrated: La Convención (in which Camisea is sited) and Espinar (where Tintaya is located). In *per capita* terms, with the exception of Espinar, La Convención received more than four times as much as any other province in Cusco, as is shown in table 2.

Table 2. Cusco: Canon flows *per capita*

Provinces	Canon Flows (2012, mn Sols)	Population 2012, (000s)	Canon per head, (Sols)	Poverty (%)
La Convencion	1,043	180	5,794	47.8
Espinar	210	63	3,333	64.4
Chumbivilcas	106	82	1,292	85.7
Canas	51	40	1,275	83.5
Paruro	38	32	1,187	78.8
Paucartambo	58	50	1,160	73
Anta	65	57	1,135	64
Acomayo	31	28	1,107	74.2
Quispicanchis	94	89	1,056	64
Calca	76	73	1,041	63.4
Urubamba	57	63	904	42.2
Canchis	79	103	767	59.8
Cusco	160	428	374	24.7

Sources: INEI (2012).

Similarly, within provinces —as we have seen— those districts with extractive industries received far more than those without. The most dramatic illustration of this is in La Convención, which in 2012 received 1.1 billion New Sols, nearly half of which was destined for a single district, that of Echarate (in which Camisea is located). And within Echarate too, most of the spending was directed at the district's capital town of the same name; the amounts spent on rural areas within the district were far less, reflecting difficulties of access in this large Amazonian district but also local political pressures. The town of Echarate, previously a run-down backwater, is now notable for the quantity and quality of its public buildings and its Olympic-sized swimming pool (reputedly one of the best in all Peru).

Since the funds transferred to sub-national government are primarily restricted to the construction of public infrastructure —roads, schools, hospitals, public buildings and the like— their impact on social conditions in Cusco has been indirect. Clearly, improvements to educational and health facilities have a potential positive impact on social welfare, whilst roads can help open up new markets for producers that they lacked previously. Infrastructure spending, too, can have a powerful impact on local employment as well as other multiplier effects, although these tend to last only as long as construction activity continues⁶.

The scale of public spending in Cusco seems to have contributed to the decline in relative poverty levels. Official data show that poverty levels fell faster than the national average (INEI, 2012). As recently as 2008, Cusco was sixth in the ranking of the regions of Peru with the highest monetary poverty rates, whilst in 2010 it was thirteenth (out of 25). However, Cusco still has a high poverty rate, with just over

⁶ On the positive impact of road building, see Webb (2013). Better communications, however, can have a two-way effect on rural economies, enabling locally-produced goods to be substituted by imported ones.

half the population living in conditions of poverty and 20 per cent in extreme poverty, officially defined (INEI, 2010).

A closer examination of conditions on the ground suggests that the relationship between canon spending and poverty alleviation is far from clear-cut. Within Cusco, La Convención —the province which receives most canon spending *per capita*— is far from having the highest poverty rate (indeed it has one of the lowest, as table 2 makes clear). Also, as the case of Echarate shows, there is a strong bias towards urban spending at the expense of rural, whereas —as elsewhere in Peru— poverty (and especially extreme poverty) is much more prevalent in rural areas than urban ones. In the case of Echarate, rural parts of this district encompass some of Peru's most socially deprived communities, especially from the point of view of health and educational provision⁷. The provinces of Cusco with the highest poverty rates are located in rural areas of the Andes, like Chumbivilcas, Canas and Paruro, where canon spending tends to be well below the regional average. Referring more broadly to social deprivation, the UNDP's human development index for 2007 (UNDP, 2009) identifies Paucartambo as the most deprived province in the whole of Peru⁸. The population of Paucartambo is largely rural, agricultural and with a high concentration of indigenous communities. However, it is far from being one of the larger recipients per head of canon money in Cusco.

While facilitating comparative analysis, the available statistics only take us so far in looking at effects on the ground. To probe further, it is necessary to conduct on-the-spot research. With this in mind, I conducted interviews with those working in local administration and with those involved in civil society organisations in four provinces

⁷ This was made particularly clear to me in an interview with personnel from the clinic in Echarate who seek to provide a service to rural communities in this large area, and quite clearly lack anything like the facilities to do so.

⁸ The Social Development Index measures social deprivation over a wide spectrum of indicators, including (but not limited to) monetary poverty.

of Cusco during the last few months of 2012. These took place in La Convención and Espinar (both provinces with copious canon funding) and in Anta and Paurcartambo (which receive canon funding, but not nearly as generously as the first two). These revealed some significant findings.

The scale of canon funding has certainly led to an increase in the numbers of people working at the local level on infrastructure schemes, particularly in road-building. This has raised income levels for those involved, albeit for the duration of construction projects. In some places, projects have led to labour shortages in other sectors (e.g. in agriculture, particularly at sowing and harvest time) with those employed on schemes like road building receiving considerably more in income than those working in the fields. The numbers and incomes of those involved in public administration have increased too, although this represents only a small fraction of the workforce⁹. The spending power has had some effects on other sectors providing goods and services locally, though this should not be overstated. Some spending is also directed in socially undesirable directions, encouraging—for example—prostitution and alcoholism.

Secondly, the impact of spending on productive activities as such has been very limited, at least beyond *Procompite* (which only accounts for a small fraction of spending). Resources, as we have seen, are directed mainly at construction work. Although this may impact on levels of production in the future, it does relatively little to build up the productive capacities to which Iguíñiz draws our attention. One of the main complaints I heard in all four provinces was that it did little to meet the needs of farmers to improve their production techniques and/or access markets on more favourable terms. They pointed, in particular, to the lack of credit available at reasonable rates of interest

⁹ In Echarate, for example, I was told that the total workforce of the local municipality was «in excess of 5000» (including those employed on public works projects).

to fund their productive activities. As I have suggested, much of the available money has been spent on conspicuous building schemes that have benefitted primarily urban-dwellers rather than poorer people in the rural sphere. In some places, such as Anta, the increase in canon funding has actually coincided with a drop in the resources made available to rural producers¹⁰.

Thirdly, the real impact on social provision in areas like health and education has been very limited, since the construction of schools and hospitals does not necessarily translate into improved educational and health services. Canon funds, for instance, cannot be used to purchase the materials needed to equip schools and health facilities, or to pay the wages of teachers, doctors or nurses. While there have been significant school building programmes, for example in Paucartambo, there continues to be an acute lack of teachers and teaching materials. Particularly in rural Cusco, it is still difficult to attract health and education professionals, whose wages come from ministerial budgets at the national level.

What has been the impact of canon spending on the development of state institutions at the local level? Peru has long stood out as a country with particularly weak local institutions, reflecting the overall degree of administrative centralisation in the country. The spread of the *Sendero Luminoso* insurgency in the 1980s pointed to the absence of strong state institutions at the local level, and the administrative reforms of the early 2000s were, at least in part, designed to create a more robust and socially responsive state at the local level, capable of meeting the needs of socially deprived populations. This was also the thinking behind new social programmes like *Juntos*.

¹⁰ In the case of Anta, there was a shift in priorities as a result of a change in the municipal leadership that year. Under the previous administration, a substantial proportion of resources was channelled to rural recipients. By 2012, the most important projects were all urban, focused on the provincial capital, Izcuchaca.

There can be little doubt that at the national level there have been advances in institutional development in recent years. Perhaps the best indicator here is the UNDP's State Density Index which seeks to provide a comparative measure not just of the supply of but also the demand for state services at the local level. It encompasses indicators such as identity (the proportion of people with birth certificates etc.), health (the number of doctors per head of the population, life expectancy etc.), education (the proportion of children completing secondary education), sanitation (homes with access to clean water and sewerage) and energy (the number of homes with electricity supply). However, as the UNDP admits, quantifying the «density» of the state is not without its methodological problems, and key issues like citizen security and justice provision are not included as indicators (2009).

Fieldwork in Cusco once again helps put some flesh on the bones of national statistics. Firstly, as in many other parts of Peru, there has been a significant increase in the range of activities carried out at the sub-national level in recent years, and the canon has been a key element in local finance in Cusco. This has led to an increase in the expertise required in local administration with some significant spill-over effects into other areas. However, the limitations on institutional development at the local level were very clear, particularly in places outside established administrative centres.

The amount of money at the disposal of provincial and district authorities was such that these were unable to spend their resources. This was particularly evident in places like La Convención and Espinar with their inflated budgets; this was less the case in Paucartambo which managed to spend the money made available to it. Pressure to spend money led to poor planning and inefficient execution. It also led to projects being strung out so that contractors would make more money over a longer period. Management of large budgets also led to the selection of large (and usually more conspicuous) projects in which

public oversight became more problematic, rather than the adoption of smaller but administratively more complicated projects¹¹.

The scale of the funding made available produced strong incentives for corruption among public officials. Perceptions of corruption were widespread among the civil society actors I interviewed, and there was a general climate of distrust and suspicion. Corruption is usually difficult to prove, unless particularly brazen. Many interviewees stressed the way in which public officials, particularly elected mayors, used the resources available to them to indulge in clientelistic practices geared towards keeping themselves in office. This was particularly evident in Echarate and Anta; less so in Espinar and Paucartambo. One interviewee described the authorities in Echarate as a «self-perpetuating mafia»¹².

Finally, with the possible exception of Espinar (which has a strong civil society based on mining trade unionism), civil society was unable to exercise oversight or to hold mayoral authorities to account. Links between civil society and the state at the local level were generally weak, and public participation in project management regarded as an irritating interference by local officials. Many of those involved in civil society organisations had come to the conclusion that public vigilance was a waste of time and effort. I found little transparency in the way in which projects were managed, and in some places (for example in Anta) a deliberate policy by local officials to bypass statutory mechanisms of public participation (such as the *Consejos de Coordinación Locales*)¹³. The existence of committees to oversee the execution of projects depended crucially on local people standing up for their rights and not being brow-beaten by local officialdom.

¹¹ I am grateful here to Edward Díaz at the regional planning office in Cusco, who stressed how the need to spend ever larger amounts on projects militated against proper supervision by civil society or anyone else.

¹² Interview with Flavia Gómez, the local *gobernador* in Echarate. The *gobernador* is the representative of the executive branch at the local level.

¹³ Interview with Leonardo Delgado, president of the CCL in Izcuchaca.

The extent to which new, participative, transparent and democratic structures had emerged in Cusco was therefore quite mixed, depending crucially on the strength of civil society (neighbourhood organisations, oversight committees, trade unions and the like) on the ground. In most places, though, the existence of large flows of money through the canon system militated against their development, encouraging clientelism and corruption among local officials keen to minimise effective oversight and any criticism of their activities. Money, it seemed, was more a hindrance than a help to the development of institutions in these circumstances¹⁴.

THE DISTRIBUTION OF RENTS IN TARIJA

Like Peru, Bolivia has seen a large increase in recent years in the amount of gas produced and, also like Peru, the source of most of that gas is highly concentrated in a single geographical area, the department of Tarija in the south-east of the country close to the frontier with Argentina. Bolivia's gas production comes from the same geological formation as that of Peru, which runs parallel to the eastern rim of the Andes on an arc stretching north from Argentina to Peru (Miranda, 2008). Unlike Peru, most of the gas is exported, and the gas industry is more important as a source of fiscal revenues to the state and to export revenues; roughly half of Bolivia's export earnings come from sales to Brazil and Argentina. Partly as a consequence, the issue of the distribution of gas rents has been far more politically contentious in Bolivia, leading to the downfall of two governments in recent memory¹⁵. Since 2005, when the Morales government was first elected,

¹⁴ As Roberto Castro, a member of the Oversight Committee in Santa Ana (Quillabamba), La Convención, put it: «Money is at the root of discord. Everyone wants to take advantage of the money available [...] that's the root of the problem».

¹⁵ Those of Gonzalo Sánchez de Lozada in 2003, and Carlos Mesa in 2005.

the amount of fiscal revenues derived from the hydrocarbons sector has increased substantially.

When Evo Morales first took office in 2006, it was with the commitment to use Bolivia's wealth from extractive industries—chiefly mining and hydrocarbons—to the benefit of the poor who formed the majority of the population. The «gas war» of 2003, which led to the overthrow of Gonzalo Sánchez de Lozada as president, was—amongst other things—a protest against a model of development which privileged foreign consumers (in this case those of the United States) over the interests of ordinary Bolivians. The October Agenda that stemmed from the «gas war» sought to establish different priorities.

The system used in Bolivia for distributing rents arising from extractive industries varies somewhat from that used in Peru. There are three types of transfer from funds collected by central government to sub-national layers of administration. These include royalties (*regalías*) payable to the departments from which resources are extracted. They include royalties for forestry extraction and minerals, as well as for hydrocarbons (oil and gas). The system of royalties originally dates from the 1970s, but was refashioned in the 1990s when the hydrocarbons industry was part-privatised under the «capitalisation» scheme introduced by the Sánchez de Lozada administration. It involves a payment equivalent to 11 per cent of the value of production to the department in which resources are located and 6 per cent to the central government with a further 1 per cent earmarked for Beni and Pando on the basis that these are Bolivia's least developed departments. With the increase in output in Bolivian gas—from 19.6 million cubic metres per day (cm/d) in 2001 to 51.9 million cm/d in 2012—royalties have increased proportionately. In the six years to 2012, payments of royalties rose threefold to 4.7 billion Bolivianos (approximately 670 million Dollars). The funding to departments is not tied to specific uses¹⁶.

¹⁶ I am grateful to Carlos Arze at CEDLA, a La Paz-based NGO for these figures.

A second line of funding was introduced in 2005 with the passing into law of the Hydrocarbons Act, which paved the way for the «re-nationalisation» of the oil and gas sector a year later. The Direct Hydrocarbons Tax (IDH) is also a tax on the value of production, and its introduction in 2005 pushed up the amount payable (including the royalty to 50 per cent), with this being increased further by as much as 32 per cent in 2006. This increase in taxation led to an important rise in the resources at the disposal of the Bolivian state, turning a chronic fiscal deficit into a semi-permanent surplus. The proceeds of the IDH are distributed as follows: 35 per cent to municipalities, 10 per cent to departmental governments, 6.7 per cent to public universities, 19 per cent to the central government (Treasury), 3.5 per cent to a pro-indigenous fund, and 25.6 per cent to fund an old-age pension (the *Renta Dignidad*) for those over the age of 60 (Banco Central de Bolivia, 2013). Just over half the proceeds, therefore, were paid direct to sub-national tiers of government and departmental universities. According to the law, the IDH is basically for capital rather than current spending.

Finally, companies in the hydrocarbons sector had to pay corporate income tax on their profits, the IUE, to the central government, some of which was subsequently destined for current and capital expenditure at the local level. In 2012, at least, firms in the hydrocarbons sector were the main contributors, accounting for 22 per cent of the tax generated.

Legislative changes, coupled to expansion of gas output plus increased prices for gas exported, thus led to a massive increase in the resources at the disposal of sub-national governments. Departmental governments, for instance, saw their income from royalties and other transfers rise from 3.1 billion Bolivianos in 2005 to 7.8 billion in 2012. The increase was even more dramatic for municipalities. These received 2.4 billion Bolivianos in 2005, and 11.9 billion in 2012, with the biggest increase coming from IDH proceeds.

As in Peru, the system of royalties and other transfers meant that producer departments were particularly favoured, and none more so than Tarija, the source of more than 80 per cent of Bolivia's gas production. The average annual payment of royalties and other fiscal transfers to the departmental government increased from 337 million Bolivianos in the years between 1999 and 2005 to 1.9 billion between 2006 and 2012. Similarly, average annual transfers to municipalities rose from 81.6 million to 575 million. Table 3 shows the distribution of total transfers to different departments on a *per capita* basis.

Table 3. Bolivia: distribution of transfers by department

Department	Transfers 2012 (000s Bolivianos)	Population (000s, 2012)	Transfers/head (Bolivianos)
Pando	969	87	11.138
Tarija	4.389	547	8.024
Beni	1.428	461	3.097
Oruro	1.336	458	2.917
Potosi	2.119	798	2.655
Chuquisaca	1.634	671	2.435
Cochabamba	2.822	1.937	1.456
Santa Cruz	4.221	2.941	1.435
La Paz	3.876	2.923	1.326

Sources: Banco Central de Bolivia (2013).

As can be seen, Tarija received more money in absolute terms (4.4 billion Bolivianos) than any other department and far more money *per capita* in 2012, with the exception of Pando in the far north. Pando's receipts were inflated by the IDH distribution system which involved 30 per cent of total receipts being divided up equally between Bolivia's nine departments, with Pando having by far the smallest population

of any department. The scale of Tarija's receipts has naturally caused resentment elsewhere.

According to the departmental government (*gobernación*), its annual budget averaged 500 million Bolivianos between 2001 and 2004¹⁷. In 2011, this had increased to 3.17 billion Bolivianos, mostly attributable to the increase in IDH and royalties, and to 4.5 billion in 2012. A sizeable proportion of the funds received by the *gobernación* could not be spent for the lack of viable projects. In 2009, 350 million Bolivianos had to be rolled over to the following year; in 2010, 840 million; and in 2011, 927 million, falling slightly in 2012 to 830 million. Spending was first ramped up under the governorship of Mario Cossío, a leading opponent to the Morales government until he went into self-imposed exile in Paraguay in 2010, accused of corruption and graft. However, the spending record appears not to have improved markedly under his MAS successor, Lino Condori.

Spending the available resources has also proved problematic for the municipalities, particularly those of the Gran Chaco region where most gas production is concentrated. Under the current distribution rules, three municipalities in the Chaco —Villamontes, Yacuiba and Caraparí— received 45 per cent of the money made available to the whole department through royalties, though they only represent a small fraction of the department's total population. Of the three, Caraparí, which has a population of around 10 000, is alleged to have the highest *per capita* income for any municipality anywhere in Latin America.

What has been the impact of this money on social development? As in Peru, most of the resources from the IDH have been spent on infrastructural development, notably upgrading Bolivia's very deficient road system. This has had an impact on employment, and will eventually

¹⁷ I am particularly grateful to Roberto Ruiz, the Secretary General at the Tarija Departmental Government for supplying some of the figures which follow.

bring economic returns by lowering transport costs. However, the rules governing the use of funds are less strict than in Peru, with sub-national government having greater leeway over spending priorities. The funds derived from royalties are not tied to capital spending. Also, unlike Peru, local government is more responsive to civil society pressures. Social organisation is generally stronger, and has become more so in recent years.

There is little doubt that poverty rates in Bolivia, as in Peru, have declined quite substantially in recent years. Central bank data shows that extreme poverty rates (the percentage of people with a monetary income of below US\$1 a day) have fallen from 38 per cent at the end of 2005 to 21 per cent at the end of 2011, and that poverty levels as a whole have fallen from 60 per cent to 45 per cent. According to the same figures, extreme poverty in rural areas has fallen from 63 per cent to 41 per cent. The reduction in poverty levels is a combination of increased growth, redistributive policies and the effect of public investment on employment (Banco Central de Bolivia, 2013). Some of the spending funded by gas taxes has clearly had an impact on poverty alleviation, through—for example—the *Renta Dignidad* scheme¹⁸. However, the distribution of transfers to *gubernaciones* and municipalities, for which Tarija receives such privileged treatment, is not geared towards social objectives. Tarija is far from being the department with the poorest population; indeed—in *per capita* terms—it is one of Bolivia's most prosperous departments. Not for nothing are citizens of El Alto (where there is a massive concentration of poverty) aggrieved.

Within Tarija, with notable exceptions, some of the poorest sectors of the population appear to have received scant benefit from the production of gas. This is particularly true of the indigenous population

¹⁸ The *Renta Dignidad* is a monthly payment to all those over and above the age of 60. It follows on a scheme introduced by the Sánchez de Lozada government, the Bonosol, funded from the dividends of semi-privatised state companies. Under the Morales government, the *Renta Dignidad* has been funded from the proceeds of the IDH.

of the Chaco region, under whose feet most of the gas lies. Social deprivation has always been most acute among the Itika Guasu, the Weenhayek and the Tapieté, who until relatively recently have lived at the margins of modern Bolivia. In interviews conducted in the Chaco (including with leaders of ethnic groupings), it became clear that the main beneficiaries of the «gas boom» have been those living in urban areas where spending has been concentrated (Crabtree & Chaplin, 2013). Still, recent years have also seen a significant increase in the self-awareness of indigenous peoples and their ability to make demands on both the state and the hydrocarbons companies exploiting the gas. Indeed, with the help from local and international NGOs, indigenous tribes have managed to secure substantial funds from gas companies as the price of acquiescence in having wells on their adjudicated lands or pipelines running across them. The experience in Peru contrasts unfavourably with that of Bolivia in this respect.

Elsewhere, while the main beneficiaries of gas exploitation are probably contractors and intermediaries of one kind or another, as well as the local bureaucracy, new actors have come to the fore and with them the struggle to acquire a share in the department's burgeoning public finances. The traditionally less-privileged who have received funding include the organised peasantry, which probably accounts for about 30 per cent of the department's population. The peasant federation, (Federación Sindical Unica de Comunidades Campesinas de Tarija) has seen a steady growth in its membership, reflecting migration from other departments. As a consequence of political pressure, the peasant sector secured from Cossío the *Prosol* programme (Programa Solidaria), involving cash transfers from royalties, a programme extended by his successor. Most of the money made available has been channelled through peasant unions and communities to fund the purchase of agricultural machinery and the construction of small irrigation schemes. By 2012, some 6000 hectares of small-scale properties had been irrigated since the scheme began in 2008. Payments per family increased

from 2500 Bolivianos initially to 6000 Bolivianos in 2013, though *Prosol* is administered at the community level. Not only has it raised production and incomes among peasants but it has helped reinforce local community institutions in ways that avoid the worst effects of political clientelism. However, other groups have not managed to take advantage of increased resources, notably the urban poor in places like Tarija city. The application of gas-derived resources has had only a limited impact on the creation of new sources of urban employment, though the *gobernación* has initiated a programme, Empleo Urgente Productivo, to pay unemployed workers to engage in projects like road maintenance. Schemes to boost local industrialisation, including plans to build factories to produce glass, cement, vegetable oil, sugar and paper have come to little.

So far as state development is concerned, the Morales administration has tended to build on the foundations inherited from previous governments, most notably the legacy of Popular Participation, a scheme introduced in the 1990s by the Sánchez de Lozada government. This had the effect of decentralising public administration to the municipal level, creating new municipalities (especially in rural areas) and introducing a system of community oversight to enhance the participation of civil society organisations. As a result of debt forgiveness programmes, the quantum of resources received by municipalities has increased substantially, albeit from a low base. The degree of effective oversight, however, varied a great deal, depending on the extent of organisation within civil society at the local level (Gray Molina, 2001). Under the Morales administration, since 2006, civil society has —on balance— been strengthened, and the 2009 Constitution extended indigenous rights and fostered new forms of local administration among indigenous peoples. Generally speaking, public participation in decision making and in the oversight of projects has increased, with social organisations empowered by greater access to government at all levels.

In Tarija, the relationship between state and civil society has changed fairly dramatically, with social movements taking a far more pro-active role in government. Until 2013, the president of the regional assembly was an *indígena* from the Itika Guasu and the head of the *gobernación* was a peasant leader from one of the poorest regions of Tarija. Indigenous peoples have gained access to spheres of decision-making in ways unheard of in the past, displacing traditional elites. At the more local level, social control over project implementation is more widespread and effective than in the past, although the record here is patchy. There has generally been a process of decentralisation in the administration and execution of projects, which has given civil society a more active role to play.

This does not mean, of course, that corruption has been eliminated, though some strenuous efforts have been made in this direction. Corruption remains commonplace at the community level, but social control is more effective in deterring it. Officials, for example, point to the problem within the *Prosol* programme of fraudulent accounting in some communities, but that members of those communities have become more adept at recognising corrupt practices and denouncing them¹⁹. The Federación de Comunidades *Campesinos* is actively involved at all levels of the *Prosol* campaign. However, changes in national legislation on corruption appear to be having an impact in reducing the incidence of major corruption associated with large-scale project funding²⁰.

¹⁹ Interview with Roberto Ruiz, 7/2013.

²⁰ In particular, the Marcelo Quiroga Santa Cruz Act, which heralded a more pro-active stance on anti-corruption. According to Ruiz, one of the effects of the law has been to slow down the speed at which projects are considered since there is an unwillingness to proceed if the paperwork is not 100 per cent correct.

The 2009 Constitution introduced new types of local administration. At least in principle, it enhanced the degree of autonomy enjoyed by indigenous peoples living in indigenous/peasant territories, and introduced a new regional administration in the Gran Chaco area of Tarija, where most gas production is located. A new assembly has been elected in the Chaco that enjoys a significant degree of independence from the authorities in Tarija city. Separated by a rugged and mountainous terrain from the rest of Tarija, the Chaco has its own cultural identity. As we have seen, the municipalities of the Chaco have also achieved a privileged position in the distribution of royalties. Forming a relatively small proportion of the population, the degree of indigenous oversight in the application of funds is limited, however.

CONCLUSIONS

The combination of decentralisation and the sudden generation of substantial flows of funds from extractive industries to areas where resources are located can lead, as we have seen, to some marked inequalities in the distribution of funds. Both Cusco and Tarija have both been blessed by the flow of resources generated from the production of natural gas in Camisea and in the Chaco respectively. However, the application of these funds leads to some interesting contrasts between the two cases.

While in both instances, legal constraints mean that large quantities are devoted to infrastructural spending, this is less the case in Bolivia than in Peru. The system of royalties in Bolivia means that a greater proportion of these transfers can be applied to uses other than infrastructure building. The ability of the departmental government in Tarija to channel substantial funds to the *Prosol* programme has brought an important boost to productive investment among small-scale peasant producers in just the way that Javier Iguíniz was recommending.

They seem to have benefitted in ways that do not lead to practices of clientelism and corruption, even though it may well have been Mario Cossío's intention to develop a political clientele among the peasantry and to use this as a foil against the Morales administration in La Paz. The material rewards in terms of increased productivity appear to have been substantial. In Peru too, through the *Procompite* programme, there has been some bending of the rules in favour of productive investment by small-scale producers, but so far at least not on the scale of Tarija.

Closely connected with this has been the development of participative institutions at the local level, alert to local people's needs and responsive in terms of policy application. Again, the changes that have come about in Bolivia in recent years, beginning with Popular Participation in the 1990s, have tended towards the development of such institutions, even though the gap between state and society at the local level can still be substantial. The policies adopted, like *Prosol*, have come about as a consequence of pressure from below, not just the result of elite-designed programmes from above. While corruption is clearly to be found in local politics in both Cusco and Tarija, the systems of community oversight are generally better grounded in Bolivia than in Peru. In the four provinces I visited in Cusco, social oversight worked most effectively in Espinar, a province of Cusco with a long tradition of union organisation and where practices of negotiation are deeply embedded in the social fabric. In Tarija, though levels of social organisation are far from uniform, the process of change in recent years has led to the empowerment of social movements and greater self-confidence than in the past.

REFERENCES

- Arellano-Yanguas, J. (2011). *Minería sin frontera: conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: Universidad Ruiz de Mendoza-IEP-Fondo Editorial PUCP.
- Avritzer, L. (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil* Washington: Woodrow Wilson Center-Johns Hopkins University.
- Banco Central de Bolivia (2013). *Memoria*. La Paz: BCB.
- Bebbington, A. (2013). *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry*. London: Routledge.
- Conaghan, C. (2005). *Fujimori's Peru: Deception in the Public Sphere*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Crabtree, J. & A. Chaplin (2013). *Bolivia: Processes of Change*. London: Zed Press.
- Gray Molina, G. (2001). Exclusion, Participation and Democratic State-building. In J. Crabtree and L. Whitehead (eds.), *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience* (pp. 63-82). Basingstoke: Palgrave.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2011). *Cusco: minería y gas. Informe de transparencia*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Grupo Propuesta Ciudadana (with Proparticipación) (2012). *Cusco: generación, distribución y uso de la renta gasífera y minera 2011*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Iguíñiz, J. (2001). *Descentralización, empleo y pobreza*. Lima: Foncodes.
- INEI-Instituto Nacional de Estadística e Informática (2010). *Mapa de la pobreza provincial y distrital, 2009: el enfoque de la pobreza monetaria*. Lima: INEI.
- INEI (2012). *Evolución de la pobreza al 2011*. Lima: INEI.
- McNulty, S. (2011). *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*. Stanford: Stanford University Press.

- Miranda, C. (2008). Gas and its Importance to the Bolivian Economy. In J. Crabtree and L. Whitehead (eds.), *Unresolved Tensions: Bolivia Past and Present* (pp. 177-183). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Monge, C. (2006). Decentralisation: An Opportunity for Democratic Governance. In J. Crabtree (ed.), *Making Institutions Work in Peru: Democracy, Development and Inequality since 1980*. London: ILAS.
- UNDP-United Nations Development Programme. (2009). *Informe sobre desarrollo humano, Perú 2009: por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima: UNDP.
- Webb, R. (2013). *Conexión y despegue rural*. Lima: Universidad San Martín de Porres.

INCLUSIÓN FINANCIERA Y MUJERES RURALES, UNA MUESTRA DE QUE ES POSIBLE

*Carolina Trivelli y Chris Boyd*¹

Desde sus inicios, la extensa producción académica de Javier Iguíñiz se ha caracterizado por su énfasis en las grandes preguntas del desarrollo. Así por ejemplo, encontramos dentro de sus producción referencias a la problemática de las políticas de desarrollo económico en el Perú, el cambio tecnológico e industrialización, el crecimiento económico, la cuestión rural y agraria, el intercambio, la pobreza, la desigualdad y por supuesto el desarrollo humano. Es en este último grupo de temas, en el cual nos gustaría hacer especial mención debido a la fuerte relación con el tema del presente capítulo.

Javier Iguíñiz es hoy en día en efecto, un economista del desarrollo humano. En particular destacan entre sus trabajos *Desarrollo, libertad y liberación en Amartya Sen y Gustavo Gutiérrez* (2003); *Desarrollo humano entre el mundo rural y el mundo Urbano* (2004); *Desarrollo como libertad: invitación a la interdisciplinariedad* (2009); *Desarrollo económico y humano en América Latina: progresos, retrocesos y responsabilidad de la economía* (2010); *Desarrollo humano: conceptos y perspectivas futuras* (2011); *State Density and Capabilities Approach: Conceptual,*

¹ Agradecemos la colaboración prestada por Jhonatan Clausen.

Methodological and Empirical Issues (2011); entre otros. Vale destacar que en sus textos, Iguíñiz se refiere recurrentemente al término «libertad», que revela su apego al enfoque de capacidades y su convicción de que el desarrollo es la expansión de las libertades reales de que disponen las personas para llevar los modos de vida que valoran y que tienen razones para valorar (Sen, 1993).

El enfoque de capacidades evalúa las ventajas humanas en función del conjunto de funcionamientos que las personas pueden alcanzar de forma efectiva. El término funcionamiento, a su vez, hace referencia a aquello que las personas son y hacen, es decir a los modos de vida que llevan. En ese sentido, evaluar las ventajas humanas a partir de este enfoque implica tener en cuenta el vector de opciones de vida (vector de funcionamientos) que las personas libres pueden alcanzar, entendiendo libertad como «capacidad para lograr» y no únicamente en el sentido de la libertad negativa (Ansión & Iguíñiz, 2004). Sen (1999) enfatiza el doble papel de las libertades con relación al desarrollo, una dimensión constitutiva del mismo y otra dimensión instrumental. Es decir, las libertades humanas «son» el desarrollo pero a la vez se refuerzan entre sí y actúan como instrumentos para lograr más desarrollo.

Tomando en cuenta lo anterior, es posible pensar en la inclusión financiera como un elemento que permite ampliar de forma efectiva el conjunto de opciones sobre las que las personas pueden escoger (en particular aquellas personas que sufren privaciones graves y que por tanto poseen pocas opciones sobre las cuales escoger). Así por ejemplo, en cuanto a la dimensión constitutiva de la libertad, la capacidad para acceder al sistema financiero (que está referida a la libertad para poder participar en un mercado particular) es un tipo de libertad que toda persona debería ser capaz de ejercer de acuerdo con sus preferencias. De acuerdo con el enfoque de capacidades, la participación en los mercados y la libertad para realizar transacciones e intercambios es parte de la forma en que las personas interactúan entre sí y, en ese sentido, es constitutiva de las libertades básicas que las personas valoran

(Sen, 1999). A su vez, la inclusión financiera brinda habilitaciones a las personas para lograr otros funcionamientos valiosos como por ejemplo invertir en la educación de los hijos, en la salud familiar y la generación de emprendimientos, y enfrentar eventos adversos inesperados, es decir actúa como elemento promotor del desarrollo.

La inclusión financiera es, por tanto, una tarea ineludible para avanzar en la agenda de desarrollo, pero también es central para avanzar en la agenda nacional de inclusión social. Obviamente, no basta con lograr la inclusión financiera para superar la pobreza o para lograr el desarrollo, pero permitir a todos, sin importar su nivel económico, su ubicación en el territorio, su lengua materna o su nivel educativo, acceder a herramientas financieras es parte de cualquier proceso que busque mejorar las condiciones de vida de la población, en particular de los que enfrentan situaciones de pobreza y exclusión.

INCLUSIÓN FINANCIERA, UNA OPORTUNIDAD DE INCLUSIÓN PARA GRUPOS EN SITUACIÓN DE POBREZA

La inclusión financiera implica acceder y usar servicios financieros pertinentes, útiles. Para lograr inclusión financiera necesitamos que exista una oferta de productos y servicios financieros al alcance de los usuarios, actuales y potenciales. Esta oferta tiene que contar con productos variados y con precios razonables, pero también con esquemas que permitan y favorezcan el uso de estos servicios en términos de distancia o medios de acceso. Las nuevas tecnologías son claves en este proceso y nos abren oportunidades para conectar y acercar los servicios financieros a potenciales clientes que antes veían casi imposible llegar hasta un intermediario. Hoy la telefonía móvil, los terminales remotos, el uso de internet, junto con una red de corresponsales no bancarios y cajeros automáticos, han cambiado la noción de distancia entre los intermediarios y sus clientes.

Obviamente no basta con que haya oferta de servicios, se necesita también la existencia de una demanda calificada, es decir de usuarios que conozcan los servicios que existen y tengan capacidad financiera para evaluar cuáles de ellos les resultan útiles y convenientes. La educación financiera permite a las personas relacionar sus necesidades financieras con la oferta de productos existente y evaluar los costos, beneficios y riesgos de los distintos productos. Todos ya usamos múltiples servicios financieros, los usamos al mismo tiempo, aunque no siempre a través de entidades financieras, y por ello es un reto definir cuáles servicios financieros que usamos hoy pueden ser provistos por el sistema financiero de mejor manera. Se trata también de identificar si hay mejores opciones a servicios financieros tradicionales, como guardar efectivo en casa, prestar a parientes para asegurar una red de seguridad o usar crédito de la tienda de abarrotes.

Para que la educación financiera sea efectiva no basta con informar, ni capacitar a los usuarios actuales o potenciales sobre conceptos financieros, sobre productos y servicios, hay que permitir, incluso incentivar, que estos usuarios interactúen con el sistema financiero. En el tratar con la entidad financiera es donde se consolida lo aprendido. Hay que enfrentar el lenguaje, las fuentes de información y las relaciones con el intermediario para lograr un aprendizaje cabal sobre cómo opera y cómo se usan los productos y servicios. Este proceso puede darse a partir de las transacciones más simples y seguras, el uso de una cuenta de ahorros, el cobro de un cheque, el pago de servicios o el envío de transferencias. También por cierto puede darse usando servicios más complejos como el crédito, pero en estos casos se requiere de un usuario que cuente con un proyecto, que implique capacidad de repago, y claramente disposición a asumir los riesgos propios de tomar un crédito.

Además de requerir una oferta relevante y disponible de productos y servicios, de tener usuarios informados y con capacidad financiera para analizar la oferta, sus costos y riesgos, se requiere un esquema de protección al consumidor que evite abusos por parte de los intermediarios.

Estos esquemas de protección van desde exigencias a los intermediarios de transparentar información y condiciones contractuales hasta esquemas que eviten el sobre endeudamiento, por ejemplo.

La ruta hacia la inclusión financiera está bastante clara y los actores identificados. Hay decenas de estudios que muestran la ruta. El desafío está en lograr procesos convergentes de estos actores: intermediarios, reguladores, hacedores de política, consumidores, que nos lleven a mayores niveles de acceso y uso de servicios financieros. Más acceso y uso de servicios no solo para mejorar la escala y rentabilidad de los intermediarios, sino para permitir a más ciudadanos y ciudadanas acceder a herramientas (financieras) que les permitan realizar sus proyectos, usar de mejor manera sus recursos, y planificar y enfrentar mejor su futuro.

La pregunta suspicaz aparece por sí sola, ¿se podrá?, más aun, ¿se podrá lograr la inclusión financiera de los segmentos más pobres y excluidos? ¿Las personas que enfrentan situaciones de pobreza usarían servicios financieros de un intermediario financiero si pudieran? La respuesta a estas preguntas es sí; sí se puede; sí se logra llegar a los más pobres y las personas con mayores restricciones de recursos usen y valoren servicios financieros. Pero es un desafío complejo en el que aún tenemos que aprender para lograr procesos masivos de inclusión financiera. En el camino, además, encontramos resultados no esperados que nos pueden ayudar a aprovechar la oportunidad de la inclusión financiera, para avanzar en la inclusión social.

El texto que sigue resume dos experiencias de inclusión financiera de mujeres rurales con bajos recursos económicos y altos niveles de exclusión. Estas dos experiencias muestran una ruta de inclusión financiera. Las dos experiencias ilustran el proceso y dan cuenta de hasta donde se ha logrado llegar en inclusión financiera, muestran el potencial y los desafíos de promover la inclusión financiera. El primero viene de un programa de desarrollo rural en Puno y Cusco, el Programa de Desarrollo del Corredor Puno Cusco (Corredor) y el segundo de un piloto de inclusión financiera en el marco del programa Juntos.

En ambos casos se optó por trabajar con mujeres que no tenían acceso al sistema financiero, explorando cómo acercarlas al sistema financiero para que luego decidan si les es útil, si les conviene usarlo y para qué. Esto implicó también trabajar con los intermediarios financieros para explorar con ellos qué oferta pueden generar para este potencial nuevo segmento de clientes, sin por supuesto incurrir en pérdidas.

La conclusión de ambas experiencias es que no solo es posible avanzar en el proceso de inclusión financiera, en particular para grupos que enfrentan significativas exclusiones en nuestro país, sino que estos procesos, a veces lentos, abren más y mejores oportunidades para las usuarias, incluso para aquellas que deciden —informadamente— no usar servicios financieros de un intermediario formal. Las experiencias presentadas, como otras tantas, nos permiten delinear los desafíos y nos proponen una agenda de acción, que debe enmarcarse en esfuerzos mayores, de inclusión financiera a nivel nacional y en particular de inclusión financiera, como parte de nuestra agenda de desarrollo económico y social.

El texto que sigue está organizado en tres partes, luego de esta primera parte introductoria y motivadora, se presenta y discute la literatura que respalda las acciones orientadas a lograr la inclusión financiera de grupos pobres y excluidos, en particular de las mujeres. La tercera parte presenta dos casos recientes en el Perú rural con mujeres de muy bajos ingresos, que no solo se atrevieron a aprender sino que una vez que usaron servicios financieros, los incorporan en sus estrategias de manejo de sus recursos. Cerramos esta tercera parte con una breve y puntual conclusión que da cuenta de lo avanzado, pero también la existencia aun de una amplia agenda de asuntos por estudiar, desarrollar e implementar.

LAS MUJERES RURALES COMO POTENCIALES USUARIAS DE UNA CUENTA DE AHORROS ¿LES SERVIRÁ?

La literatura sobre inclusión financiera concluye inequívocamente que es no solo posible lograr la inclusión de clientes tradicionalmente excluidos al sistema financiero —basta ver el éxito de las microfinanzas en el mundo— sino que en el proceso aprenden todos —clientes e intermediarios— y surgen nuevas oportunidades de negocios. Clientes nuevos que buscan productos financieros que les permitan mejorar el manejo de sus escasos recursos financieros e intermediarios ideando nuevos negocios a partir de la relación con estos nuevos clientes.

Entre 2006 y 2013 hemos hablado con decenas de grupos de mujeres rurales sobre el ahorro, sobre su utilidad, sobre las diferencias de ahorrar en una entidad financiera y hacerlo de manera informal. De estas conversaciones, entrevistas y visitas hemos aprendido cómo ven las mujeres rurales de bajos ingresos a los intermediarios, pero sobre todo hemos aprendido que tener una cuenta de ahorros les es útil, no solo para ahorrar, sino como un vehículo de inclusión, de empoderamiento y de ejercicio de ciudadanía.

Fausta Challco es una cusqueña dedicada al negocio de la preparación de tejas. Madre de tres hijos, el primero de los cuales nació cuando ella tenía 16 años. Fausta era tímida, tenía miedo a hablar en público y nunca había entrado a una entidad financiera. Hace cerca de 10 años Fausta comenzó a trabajar con un proyecto que la animó y acompañó en el proceso de conocer el sistema financiero y la ayudó a abrir por primera vez una cuenta de ahorros. Fausta hoy no solo maneja varios servicios financieros, trabaja como promotora de una entidad financiera y ha progresado. Hace pocos años hubo un desastre natural en su región que destruyó su horno de tejas, gracias a sus ahorros logró recuperarlo en menos de dos meses y con ello superar la crisis. Fausta hoy es una líder, conoce varios intermediarios y tiene plena capacidad

de evaluar la oferta de productos financieros y seleccionar los que le sirven, los que la ayudan para salir adelante. Eso es inclusión, no solo usar, sino saber qué y cuándo usar cada servicio.

Fausta nos señaló que continuamente la visitan *asesores financieros* de otras instituciones para ofrecerle préstamos sin mucho papeleo y a ser devueltos en cuotas pequeñas que son, por lo general, cuotas semanales. De ellos, nos cuenta Fausta, tiene mucho cuidado. Pues al final una termina pagando de más. «Ellos mismos vienen a ofrecerte, así te dicen: con cuotas pequeñitas me vas a pagar.... Por conseguir rápido la plata, que a veces necesitamos,... y como no nos piden muchos papeleos, mucha garantía, lo tomamos. Pero el problema es para devolver... todas las semanas hay que devolver.... y a veces no alcanza. Tenemos bastante cuidado en eso con las cajas y bancos para sacar».

Muchas mujeres como Fausta, mujeres rurales, de bajos ingresos, de origen indígena, nos han ilustrado sobre los usos que le dan a distintos instrumentos financieros, en particular a sus cuentas de ahorros. Las cuentas de ahorros les han resultado útiles, no a todas, no todo el tiempo, y no en reemplazo necesariamente a otras formas de ahorro, pero sí se han convertido en un recurso, en una herramienta para desarrollar sus proyectos, para protegerse ante sucesos inesperados, para organizar sus recursos, presupuestar y usar mejor sus ingresos.

Esto no es nuevo, Collins y otros (2009) dan cuenta de que las poblaciones no bancarizadas, las pobres sobre todo, usan un conjunto diverso y sofisticado de servicios financieros, informales en su mayoría, y es ahí donde hay una potencial mejora en el bienestar y la eficiencia de las decisiones de los pobres. De lograrse una provisión de más y mejores servicios para los actualmente desatendidos por el sistema formal, mejorarían sus opciones de salir adelante o de enfrentar los retos de la vida diaria de los hogares de bajos ingresos de mejor manera.

Si bien como muestra Collins y otros (2009) los pobres requieren un conjunto diverso de productos y servicios financieros, que hoy obtienen —si los logran obtener— en el mercado informal y sin la calidad,

seguridad y precio que requieren². El grueso del esfuerzo en ampliar la provisión de servicios financieros ha estado centrado en el crédito. En particular en el marco de la llamada revolución de las microfinanzas, el microcrédito fue visto como la respuesta y como el servicio financiero clave, aunque trabajos como los de Rutherford (2001) ya planteaban el rol y potencial de centrar el esfuerzo en el uso de ahorros antes de los créditos³.

En cualquier caso, los esfuerzos de inclusión han estado atados a productos específicos, y lo que probablemente se requiere es lograr una oferta disponible con una variada gama de productos y servicios financieros con condiciones adecuadas —precios, riesgos, costos de transacción— para usuarios de bajos ingresos. Aunque como bien plantea Morduch en Cull y otros (2013) una de las grandes preguntas —y desafíos— para los promotores la inclusión financiera sigue siendo determinar los impactos reales de dicho acceso en el bienestar de los usuarios. Hay por cierto más investigación, con resultados mixtos, para el caso de acceso a microcrédito que para otros servicios financieros⁴.

A pesar de las dudas persistentes en la literatura sobre los impactos, hay un reconocimiento del potencial rol positivo del desarrollo financiero en la reducción de la pobreza y la desigualdad a nivel agregado. Estudios como el de Beck y otros (2007) encuentran, por ejemplo,

² Los servicios financieros informales suelen ser más costosos (ver Banerjee & Duflo, 2011) pero también, en particular en el caso del crédito, pueden implicar arreglos favorables respecto al riesgo (Ray, 1998). Sin embargo, en general, los servicios financieros informales de ahorro son menos seguros que los formales (Ashraf y otros, 2006; Banerjee & Duflo, 2011; Trivelli & De los Ríos, 2010), los de crédito son más costosos que los formales (Guirkinger y Boucher 2007), y los de seguros más limitados (ver Hoff & Stiglitz, 1996; Ray, 1998).

³ En los inicios del Grameen Bank, Yunus afirmaba que todos los pobres son empresarios y bajo esta premisa promovió el microcrédito primero entre las mujeres pobres de Bangladesh. Sin embargo, años después, el mismo Yunus (2007) afirma la necesidad de proveer cuentas de ahorro para los más pobres.

⁴ Banerjee y otros (2009) no encuentran impacto alguno del microcrédito en el bienestar de los pobres.

que el desarrollo financiero reduce la desigualdad de ingresos; mientras estudios como el de Honahan (2004) muestran la relación entre profundidad financiera y pobreza. Si bien como mencionan Honahan y King (2013) hay todavía muchas limitaciones en la información disponible sobre profundización financiera y desarrollo financiero a nivel de cada país como para tener evidencia comparativa a nivel internacional, se ha demostrado ya la existencia de una relación causal entre desarrollo del sector financiero y los niveles de crecimiento y bienestar de los países. Sin embargo, falta mucho por investigar a nivel micro, hay que entender los vínculos entre acceso, uso y calidad de los servicios financieros en el desarrollo económico de los hogares.

A pesar de ello, la literatura ha sido profusa al discutir las bondades y potencial de determinados servicios financieros en la vida de los más pobres y excluidos. La literatura sobre los efectos del ahorro muestra un gran conjunto de formas en las que la sola oportunidad de tener mejores herramientas de manejo de dinero y acumulación de activos puede mejorar las vidas de las mujeres en el corto y largo plazo. Teniendo en cuenta el ahorro en general, Zhang y Sherraden (2002) y Cheng y Page-Adams (1996) encuentran evidencia de efectos positivos de los ahorros y activos de las madres sobre el logro educativo de los hijos en hogares liderados por mujeres. Más aún, Banerjee y Duflo (2007) encuentran que las mujeres gastan sus ingresos de mejor manera (por ejemplo, en nutrición y salud) que sus contrapartes masculinas, en beneficio del hogar.

En el caso específico de las cuentas de ahorro, existe evidencia de que incluso sin tasas de interés positivas, constituyen el producto financiero muy demandado por pobladores no bancarizados⁵. Asimismo, Dupas y Robinson (2012) muestran a través de un experimento que la sola apertura de cuentas de ahorro, a tasas incluso negativas, permitió

⁵ En América Latina solo el 35% de los adultos tiene acceso a algún producto financiero. Es decir, el 65% de los adultos de la región no están bancarizados (Chaia y otros, 2009).

que más del 40% de mujeres con cuentas de ahorro ahorraran efectivamente en ellas, permitiendo luego un incremento del consumo de alimentos en sus hogares.

Del mismo modo, existe evidencia de los efectos positivos del ahorro sobre el empoderamiento de las mujeres. Sanders y Schnabel (2004) muestran que el uso de cuentas de ahorro por parte de mujeres víctimas de violencia doméstica permite encontrar independencia financiera, un paso necesario para dejar a sus parejas abusivas. Igualmente, Ashraf y otros (2007), con un experimento encuentran que la posesión de cuentas de ahorro programado llevan a un incremento en el poder de decisión de las mujeres al interior del hogar, reflejado por ejemplo en la compra de más bienes durables orientados a la mujer.

Además de sus potenciales efectos, el ahorro ofrece algunas ventajas sobre el crédito (Vonderlack & Schreiner, 2001). Para lograr acumular sumas importantes de dinero, los préstamos implican más riesgo que los ahorros. Con un préstamo se acumula deuda automáticamente, el cual no podría ser repagado fácilmente (por ejemplo ocurrencia de una emergencia), o lo sería a expensas del bienestar del hogar. Con ahorros, al ser más flexibles y líquidos, los shocks inesperados podrían ser cubiertos sin medrar el bienestar del hogar. Sin embargo, el crédito permite tomar ventaja de las oportunidades de inversión cuando éstas se presenten, mientras el ahorro requiere periodos más largos de tiempo para acumular sumas de dinero e invertirlas.

De otro lado, ahorrar implica también sacrificar gastos del presente por gastos del futuro, lo cual exige disciplina. Y para los hogares pobres que usan mecanismos de ahorro informal se vuelve difícil alcanzar disciplina debido a las constantes demandas de préstamos de familiares y vecinos (Ashraf y otros, 2006; Deshpande, 2006) y a los riesgos que implica guardar el dinero en casa. En este contexto, las cuentas de ahorro permiten a los hogares pobres evitar al menos algunos de estos obstáculos y así suavizar su consumo, además de darles la oportunidad de obtener intereses (y no pagar intereses en el caso de los préstamos).

En el mismo sentido, Aportela (1999) concluye que incluir financieramente a los pobres a través de programas de micro ahorro tendría tres efectos sobre ellos: permite suavizar su consumo, incrementar su acceso a otros servicios financieros y abandonar formas de ahorro tradicionales (y menos convenientes).

En resumen, para las mujeres rurales pobres, el ahorro formal brinda:

- *Seguridad* para guardar el dinero y *confianza* en ellas mismas.
- *Privacidad*, pues solo ellas tienen acceso a sus ahorros.
- *Divisibilidad* de los ahorros que permite usar solo la cantidad necesaria y no deshacerse del activo en su totalidad.
- *Acumulación de activos* a través de la acumulación de sumas de dinero.
- *Protección del valor* del dinero, a diferencia a de su acumulación en activos, no decrece, sino que potencialmente crece (dadas inflación y tasa de interés).
- *Disponibilidad* del dinero en cualquier momento (por ejemplo, ante emergencias) y posibilidad de suavizar el consumo en el tiempo.
- *Accesibilidad* a otros servicios financieros.

Para que los ahorros formales mejoren la eficiencia y efectividad de los ahorros de los pobres y permitan suavizar su consume, acumular dinero para inversiones y romper el ciclo de pobreza, varias condiciones deben darse para que los pobres den el primer paso hacia la inclusión financiera: contar con cuentas con bajos costos de transacción, sin saldos mínimos para empezar a ahorrar, fácilmente accesibles, y estar protegidas por las agencias reguladoras correspondientes. Es decir, se requiere tomar en cuenta el reto para los intermediarios financieros y para los entes reguladores y promotores del desarrollo financiero, que procesos de inclusión financiera imponen.

Las historias de vida de las mujeres rurales de Perú sustentan lo que hemos reseñado sobre lo que la literatura nos dice. Como veremos en la reseña de los dos casos que presentamos, las cuentas de ahorro en el sistema son útiles para las mujeres rurales, incluso para aquellas que hoy no las usan, el tener una cuenta fue una oportunidad de interacción con el sistema, de aprendizaje y de poner en práctica la información recibida sobre el sistema financiero. Como detallaremos, hay evidencia basada en información cuantitativa de encuestas y en coincidencias reiteradas en entrevistas y estudios cualitativos, que respalda esta afirmación.

DOS EXPERIENCIAS EN PERÚ: EL CORREDOR Y EL PILOTO DE JUNTOS⁶

El contexto

El caso peruano, identificado repetidamente como uno de los mejores entornos para las microfinanzas, con una regulación financiera y ente regulador premiado y con mucho potencial para expandir su sistema financiero hacia nuevos segmentos de clientes utilizando nuevos esquemas de contacto: agentes corresponsales, telefonía, etcétera presenta un entorno favorable para probar intervenciones orientadas a la inclusión financiera, para lograr que el sistema financiero llegue a más peruanos y peruanas y que sea una herramienta de desarrollo. No obstante, las cifras agregadas muestran que la oferta financiera en el Perú (en términos de sostenibilidad, rentabilidad, competencia, eficiencia, etcétera) tiene como contraparte amplias brechas en cobertura y uso de servicio financieros, las mismas que requieren ser reducidas.

⁶ Que no son las únicas. Hay además experiencias del Proyecto Sierra Sur y del Sierra Norte del Ministerio de Agricultura, de un programa de educación financiera en la sierra de la Libertad a cargo del Proyecto Capital, del Proyecto PUMRI de Care Perú, entre otros.

De acuerdo con Chaia y otros (2010), a partir de información procesada por Honahan (2008), en el Perú solo el 26% de los mayores de 15 años usan servicios financieros: menos de 5 millones de usuarios. Esta cifra es además menor que el 35% de uso en la región de América Latina. Del mismo modo, la información del Findex del Banco Mundial para el año 2011 encuentra tasas bastante bajas de uso de servicios financieros: 20% de adultos reportan tener una cuenta de ahorros, pero algo menos de la mitad (8,6%) deja dinero en ellas (6,4% en el área rural, y solo 2,7% entre el 40% más pobre de la población).

En este contexto, es evidente que necesitamos esfuerzos dirigidos a que el sistema financiero siga creciendo y desarrollándose, y para ello, al menos en el caso peruano, debe acercarse cada vez más a nuevos segmentos de clientes. Para ello es necesario que nuevos grupos de clientes revelen sus demandas por servicios financieros.

En lo que sigue presentamos dos experiencias concretas de los últimos años que muestran no solo como esto es deseable y posible, sino que revela el potencial de este tipo de intervenciones.

El programa de ahorro del Corredor

El Proyecto de Corredor fue un proyecto de desarrollo rural originalmente implementado por FONCODES y luego por Agrorural (del Ministerio de Agricultura)⁷. Este programa operó en el ámbito del corredor entre Puno y Cusco, buscando que los pobladores rurales de dicho ámbito tuvieran más oportunidades económicas. El Corredor tuvo un componente de desarrollo financiero que realizó varias acciones, que tuvo una primera etapa entre los años 2002 y 2007 fomentando el uso de cuentas de ahorro. Este componente tenía el objetivo de probar si el uso de dichas cuentas resultaba posible y útil para las mujeres del ámbito del programa.

⁷ Información sobre el Corredor puede hallarse en Trivelli y Yancari (2008).

El programa optó por trabajar solo con mujeres para poner a prueba su esquema con el segmento más alejado del sistema financiero. Si resultaba exitoso para este colectivo, claramente lo sería para grupos menos alejados, excluidos, del sistema. Cabe resaltar que el Proyecto Corredor hizo una apuesta por un programa de acción afirmativa: solo trabajaría apoyando a mujeres a abrir una cuenta de ahorros y no se obligaría a nadie a entrar al programa (autoselección de usuarias). El diagnóstico del Corredor revelaba que las mujeres rurales de la región estaban interesadas en mejorar sus instrumentos de ahorro pero tenían muy limitado o ningún conocimiento sobre la oferta de servicios, desconfianza respecto a la seguridad del sistema financiero, poco o nulo contacto previo con el sistema financiero y temor de acercarse a él (distancia cultural, distancia física real, etcétera).

Dentro del componente de desarrollo financiero, el Proyecto Corredor utilizó cuatro instrumentos: i) educación financiera personalizada y regular (una visita del facilitador por mes), ii) un esquema de incentivos monetarios para promover la apertura y el incremento en saldos (el uso de la cuenta) durante un periodo máximo de cuatro años, iii) un esquema de soporte grupal al manejo de cuentas individuales (grupos de ahorro para fortalecer espacios de intercambio, capacitación y soporte). Adicionalmente, como cuarto instrumento, el proyecto trabajó con intermediarios financieros locales interesados en asegurar la calidad de la oferta apoyando el proceso complementario de aprendizaje de estos intermediarios.

En el año 2002 el Corredor comenzó a promocionar su componente de promoción del ahorro para mujeres rurales. En ese momento el Proyecto decidió que las usuarias de este componente no debían tener ninguna otra relación con él y que luego del anuncio y la promoción debían ser las propias interesadas las que se acercaran al Proyecto para participar. Esto fue complejo pues el Proyecto Corredor no era conocido y muchas de las interesadas añadieron a sus reparos frente al sistema financiero, su desconfianza frente a una iniciativa innovadora

propuesta por un proyecto que iniciaba sus actividades. Luego de varios procesos de difusión, el Proyecto logró articular un número significativo de grupos de ahorro (con cerca de veinte mujeres cada uno) e inició el proceso de capacitación. Hacia el final del proyecto en 2006 había tal demanda por participar en el programa de ahorro que el Proyecto tuvo que organizar concursos entre las interesadas, cuyo premio era acceder al programa de promoción del ahorro.

Entre 2002 y 2007 el proyecto apoyó a 7400 mujeres. Todas ellas abrieron una cuenta de ahorros, su cuenta, recibieron capacitación, trabajaron con su grupo de ahorro y sobre todo usaron sus cuentas. Las cuentas fueron abiertas en solo dos entidades financieras reguladas de cobertura regional (Credinka en Cusco y Caja Los Andes en Puno). Como muestran Trivelli y Yancari (2008) las mujeres ahorristas del proyecto movilizaron durante el Proyecto cerca de S/. 12,6 millones y solo el 14% de este monto (S/. 1,77 millones) les fue entregado por el Proyecto Corredor en forma de incentivos (inmovilizados durante los cuatro años del Proyecto). Con ello, por cada sol entregado como incentivo, las ahorristas depositaron otros seis soles en sus cuentas de ahorro (2008).

Durante el periodo del Proyecto Corredor, las mujeres ahorristas realizaron depósitos (promedio) por S/. 1471 y retiros por S/. 1150, mientras los incentivos se encontraron alrededor de los S/. 200, lo cual refleja el esfuerzo y capacidad de ahorro de las beneficiarias, y que el objetivo de uso de las cuentas fue alcanzado. Cabe resaltar aquí que entre los principales motivos para ahorrar se encontraron la educación de los hijos, la formación de capital en efectivo (sin propósito predefinido), el mejoramiento o creación de negocios, la mejora de la vivienda, y la previsión (2008).

El Corredor en su primera etapa tuvo como modesta meta la apertura de 1000 cuentas de ahorro, con el fin de observar si se lograba o no implementar realmente este componente. Esta meta fue rebasada dado el interés de las usuarias y la flexibilidad del proyecto.

En 2007, 1318 mujeres se graduaron, es decir cumplieron sus cuatro años con el Proyecto y dejaron de recibir incentivos, acompañamiento y capacitación para continuar ahorrando. Si bien a lo largo de los cuatro años ellas podían depositar y retirar fondos de sus cuentas, los recursos recibidos del Proyecto como incentivos estuvieron inmovilizados en sus cuentas hasta cumplir los cuatro años. Es así que muchas, cumplidos los cuatro años, usaron además de sus ahorros los recursos obtenidos como incentivos. De acuerdo con las liquidaciones de cierre del proyecto Corredor, en promedio las mujeres tuvieron un saldo en sus cuentas de S/. 690 aproximadamente.

En 2008, alrededor de 6 meses luego de terminado el contrato con el Corredor visitamos a una muestra aleatoria de esta primera promoción de graduadas⁸. De las 297 ahorristas visitadas, el 75% mantenía saldos positivos en su cuenta (tenían en promedio S/. 370), revelando que muchas retiraron los incentivos recibidos pero mantuvieron algún saldo. Complementariamente, algunas ahorristas cambiaron de producto (a depósitos a plazo fijo, por ejemplo) y cerca de 30% usó además algún otro servicio (crédito, transferencias o medios de pago)⁹.

Las mujeres que respondieron a la convocatoria del proyecto Corredor para trabajar en el componente de ahorro fueron en su mayoría de bajos recurso, rurales, quechua o aimara hablantes, con poca educación formal y sin mayor contacto con el sistema financiero, como se muestra en la tabla siguiente. Pero fueron mujeres que apostaron, que se arriesgaron a probar algo nuevo (se autoseleccionaron¹⁰).

⁸ Cabe resaltar que esta muestra es representativa de la primera cohorte de ahorristas, quienes recibieron la una primera versión *ad hoc* de los módulos de capacitación financiera.

⁹ Detalles del uso de las cuentas por parte de esta muestra pueden hallarse en extenso en Trivelli y Yancari (2008).

¹⁰ Sin embargo, por tratarse de autoselección, las ahorristas del Proyecto Corredor no fueron necesariamente las más pobres, menos educadas, etc. entre las mujeres rurales de Cusco y Puno.

Cuadro 1. Principales características de la Primera Cohorte de Ahorristas del Proyecto Corredor (2008)

Variable	Frecuencia	Porcentaje
Mujeres pobres y pobre extremo	235	79,1%
Mujeres analfabetas	45	15,5%
Mujeres con lengua materna distinta del castellano	272	91,6%
Mujeres sin contacto con el sistema financiero antes del Proyecto	177	59,6%
Variable	Promedio	Desv. Est.
Edad de la ahorrista	42,9	13,0
Número de hijos	3,7	2,2
Años de instrucción escolar de la ahorrista	5,0	4,0

Fuente: Trivelli y Yancari (2008). Elaboración propia.

Para las mujeres de esta primera cohorte de ahorristas del Corredor, como reportan Trivelli y Yancari (2008) el primer éxito del Corredor fue lograr, no sin dificultades, convencerlas de acercarse a una entidad financiera y abrir su cuenta de ahorros, depositar ahí su dinero. Este logro fue posible gracias al trabajo de sensibilización y educación financiera inicial, a la existencia de un incentivo monetario y al acompañamiento del proceso por parte del equipo del Proyecto. Este primer paso no es un hecho menor. De las mujeres de esta primera cohorte, 12,7% reportan nunca haber entrado a una entidad financiera. Vencer el miedo a entrar a una entidad financiera es un gran logro, pero lo es más haber dejado ahí (su) dinero (es más fácil — más riesgoso— llegar para recibir dinero de un crédito, por ejemplo). Entregarle nuestro dinero a un extraño es una prueba de confianza muy exigente.

Es probable que seis meses después de finalizado el Proyecto fuera aún poco tiempo, y que la presencia de otras actividades del Proyecto en la región (diferentes de la promoción del ahorro) mantuviera a las ahorristas motivadas. Por ello en 2010 volvimos a visitar a las ahorristas. Lo que encontramos, más de dos años después de haber terminado su relación con el Proyecto y sin presencia de este en el territorio, fue que 43% de las mujeres usaba una cuenta de ahorros (la mantenía abierta y con saldos positivos). Esta cifra es muy alta si la comparamos con el promedio nacional que señala que menos de 9% de los adultos peruanos usan una cuenta de ahorros (Banco Mundial, 2011), solo 6,4% lo hacen en el medio rural, y 2,7% del 40% más pobre. Más aún, los saldos promedio de quienes continuaron ahorrando dos años después de finalizado el Proyecto se incrementaron mostrando que para ellas, a quienes les sirve la cuenta de ahorros, utilizarla trajo beneficios mayores.

Cuadro 2. Principales características de las ahorristas después del Proyecto Corredor

Variable	Frecuencia	Porcentaje
Mujeres con saldos positivos en cuentas de ahorro seis meses después del fin del proyecto (2008)	217	73,1%
Mujeres con saldos positivos en sus cuentas de ahorro dos años después del fin del proyecto (2010)	130	43,8%
Mujeres con saldos positivos en sus cuentas al 2008 y 2010	123	41,4%
	Promedio	Desv. Est.
Saldo promedio al cierre del proyecto Corredor, nuevos soles	691,8	810,1
Saldo en todas sus cuentas de ahorro seis meses después del fin del proyecto (2008), nuevos soles	496,2	911,1
Saldo en todas sus cuentas de ahorro dos años después del fin del proyecto (2010), nuevos soles	949,0	2 374,7

Fuente: Trivelli y Yancari (2008). Elaboración propia.

Este resultado es relevante. Quienes continúan usando la cuenta de ahorros lo hacen porque les es funcional, les es útil. Estudios cualitativos realizados con las ahorristas del Corredor así lo muestran, como veremos en la voz de las propias usuarias más adelante. En el marco de los estudios sobre el proyecto Corredor y otros se ha recogido mucha evidencia cualitativa sobre el uso y la funcionalidad de la cuenta (ver por ejemplo De los Ríos, 2010 y Trivelli & Gutiérrez, 2009, para el caso del proyecto sierra sur; Trivelli & Yancari, 2008, para Corredor).

Es interesante preguntarnos por qué dejó de ahorrar el otro 57% de encuestadas en el año 2010. Las razones son variadas. Un porcentaje pequeño señaló haber dejado el ahorro porque ya no estaba el proyecto (8,4%) y con ello no había incentivos adicionales al interés pagado por la entidad financiera, otras señalaron que la oferta que tienen de servicios no es adecuada a sus necesidades. La entidad financiera queda muy lejos (9,4%), no tiene facilidades de atención: hay que ir a la agencia —que queda lejos—, hacer cola, horarios poco apropiados —no atienden domingos— y en muchos casos no tienen personal que hable quechua o aimara, o los productos no son atractivos: intereses muy bajos (7,1%) y no hay incentivos —sorteos, premios, acceso a otros servicios—, etcétera¹¹. Resultados que se corroboraron con entrevistas a 25 mujeres participantes del proyecto que señalaron haber dejado de usar la cuenta. En estas entrevistas se encontró que las mujeres sabían por qué habían dejado de usar su cuenta, habían hecho una evaluación de ello, revelando su capacidad financiera para decidir¹².

Estos resultados muestran no solo que hay un espacio importante para que los intermediarios financieros mejoren su oferta para este público, la adapten, sino también que hay una capacidad crítica de las clientas: evalúan y deciden si les sirve o no lo que les ofrecen.

¹¹ Solo 3,7% afirmaron no haber aprendido a ahorrar.

¹² Jimena Montenegro y María Cristina Gutiérrez, investigadoras del Proyecto Capital en 2011 realizaron las entrevistas a mujeres participantes del Corredor en Puno y Cusco que señalaron en la encuesta haber dejado de usar la cuenta.

Esta iniciativa muestra que la cuenta les sirve, y les sirve para fines diversos y por razones distintas. También nos muestra que no les basta con una cuenta, muchas han explorado el uso de cuentas a plazo fijo, han usado sus cuentas para enviar o recibir dinero de otra región o país y han obtenido créditos —de la entidad en la que ahorran o de otra— entendiendo el funcionamiento de estos productos financieros. Los resultados dan cuenta de que cuando la cuenta no les es útil, funcional, no la usan, escogen otros productos financieros —formales o informales—, para manejar sus recursos y para ahorrar y protegerse de eventualidades.

El piloto de ahorro con el programa Juntos

Con los resultados alentadores de experiencias como la del Corredor (y otras como sierra sur) se presentó la oportunidad de plantear si un programa de promoción de ahorro era masificable; y si lo era, a través de qué mecanismo se podría implementar. Es así que en el año 2008, en el marco de las acciones de un proyecto que buscaba expandir intervenciones para lograr inclusión financiera en la región, el proyecto Capital¹³, se encontró una oportunidad en el programa de transferencias monetarias condicionadas —Juntos—, gracias al espíritu innovador de un pequeño grupo de funcionarios públicos liderados por Iván Hidalgo, su entonces presidente.

Las madres receptoras de las transferencias monetarias condicionadas recibían su pago mensual a través de una cuenta de ahorros en el Banco de la Nación. Nadie sabía que se trataba de cuentas de ahorro y nadie las usaba. El cobro de la transferencia era para las receptoras un trámite más y se acercaban al Banco cada mes para retirar el íntegro de su transferencia, sin opción alguna de realizar algo diferente. En 2009 iniciamos un piloto en dos distritos —Coporaque en Cusco y San Jerónimo en Apurímac— con el objetivo de probar si al informar a las madres sobre la existencia de la cuenta, entregarles educación financiera y algún

¹³ www.proyectocapital.org

modesto incentivo —participar en un sorteo de una canasta de productos alimentarios entre las usuarias de la cuenta en el distrito— usarían o no esta cuenta y con ello comenzarían a explorar el sistema financiero.

Los resultados de ese primer piloto, documentado por Trivelli y otros (2011), dieron luces sobre el potencial que podría tener este tipo de iniciativas en la vida de las usuarias del programa Juntos y también en el sistema financiero, en el Banco de la nación y en los otros intermediarios. A partir de esos resultados se inició un piloto de mayor envergadura, alrededor de 15 mil usuarias de distintas regiones recibirían educación financiera y algunos otros beneficios si usaban su cuenta, si exploraban.

Los resultados del piloto luego de dos años dan cuenta de que 21% de las usuarias del programa Juntos usaron sus cuentas de ahorro (en ese periodo de tiempo), en comparación con menos del 1% de usuarias de Juntos que hizo lo propio en el grupo de control. Nuevamente, la tasa de ahorro entre las usuarias de las zonas del piloto fue más del doble de la tasa de ahorro nacional reportada por el Findex (8,6%).

Las usuarias de Juntos en el Piloto usan la cuenta de ahorros, y lo hacen dejando usualmente pequeñas cantidades en ella. El saldo promedio a julio de 2012 fue 5,7% de la transferencia mensual, usualmente su único ingreso. Encontramos que quienes residían en zonas más cercanas al Banco fueron más propensas a ahorrar. Este hecho verifica la importancia de los costos de transacción en la oferta de un producto financiero que sea útil para las poblaciones más pobres.

Más que nada, quienes ahorraron aprendieron. Aprendieron qué es el sistema financiero, sus actores, a tenerle confianza (sabe que sus ahorros en una cuenta están protegidos), aprendieron sobre las cuentas de ahorro (voucher, estado de cuenta, tasa de interés), a quién acudir ante dudas financieras, entre otros. Es decir, las usuarias no solo adquiriendo conocimientos financieros sino también habilidades financieras, necesarias para desarrollar capacidad y usar el ahorro u otros productos financieros siempre que sean útiles.

Cuadro 3. Características de las ahorristas del piloto con usuarias de Juntos

Variable	Ahorra	No ahorra
Sabe qué es un voucher	75,9%	49,4%
Sabe qué es un estado de cuenta	9,0%	2,4%
Sabe qué es una tasa de interés	6,2%	2,5%
Cuando tiene dudas acude al personal del BN	62,1%	45,6%
Tiene confianza en el sistema financiero	66,2%	35,6%
Sabe que sus ahorros están protegidos en un banco	49,0%	17,2%
Sabe que tiene un cuenta de ahorros en el BN	62,8%	23,2%
Sabe que puede retirar la transferencia de Juntos en partes	45,5%	9,3%

Fuente: Trivelli, Montenegro y Gutiérrez (2011). Elaboración propia.

No todas las usuarias de Juntos fueron a todas las capacitaciones financieras, pero las que asistieron a todas las sesiones y además escucharon los microprogramas radiales de una novela financiera (en la sierra de la Libertad) reportaron mayores tasas de uso de su cuenta, niveles similares a las encontradas en las usuarias del Corredor en 2010¹⁴.

Un paso más adelante, al observar los cambios en los activos del hogar, en comparación con el grupo de control, incluso considerando que no todas tuvieron las mismas oportunidades de inversión, quienes residían en zonas del piloto realizaron más inversiones en activos como animales mayores (7,8%) y mejoras en la vivienda (8,7% más, por S/. 65 más).

Hay que señalar que en este programa no hubo auto selección como en el caso del Corredor, acá todas las mujeres participantes recibieron una cuenta, no tuvieron que tomar la decisión de abrir la cuenta, solo de usarla o no. Esta es una gran diferencia. Asimismo, las mujeres

¹⁴ Se debe resaltar que además La Libertad fue el único departamento de intervención del piloto donde las usuarias de Juntos tenían al español como lengua materna.

del piloto de Juntos trabajaron exclusivamente con el Banco de la Nación, mientras que las ahorristas del Corredor lo hicieron con entidades del sector privado (Caja Los Andes y Credinka). En el mismo sentido, las mujeres participantes en este piloto enfrentan mayores niveles de pobreza y dispersión en el territorio —distancia a las entidades financieras— que las del Corredor y menores niveles educativos.

Estos tres factores (el que las ahorristas del Corredor tuvieran que ir a abrir su cuenta, que trabajaran con intermediarios privados y que fueran de bajos recursos, pero no al mismo nivel de pobreza que las mujeres del piloto de Juntos) probablemente explican las diferencias en uso de las cuentas que reportamos. En el caso de Corredor, además hubo incentivos para usar la cuenta durante los primeros años y mayor acompañamiento a las usuarias. De ahí que la tasa de uso de la cuenta en Corredor, a pesar de haber pasado más tiempo, prácticamente duplica la de las usuarias de Juntos. Sin embargo, en ambos casos, la tasa de ahorro en cuentas del sistema formal es muy superior al promedio nacional y mucho mayor respecto al promedio de uso en zonas rurales. Recordemos que el 43% de las ahorristas del Corredor y 21% de las del piloto de Juntos dejaron recursos en su cuenta, cuando en el Perú solo el 9% de los adultos (y el 6,4% en zonas rural) usa una cuenta.

Las cuentas y su uso en palabras de las usuarias del Corredor y Juntos

Los resultados de estas dos experiencias revelan no solo que las mujeres rurales, de bajos ingresos, pueden y quieren usar servicios financieros, sino que la cuenta de ahorros les es útil para distintos propósitos y en diferentes circunstancias. Los resultados dan cuenta también de que cuando la cuenta no les es útil, funcional (el intermediario queda muy lejos o no tiene productos que son adecuados para ellas), no la usan, escogen otros productos financieros —formales o informales— para manejar sus recursos y para ahorrar y protegerse de eventualidades.

Cuando preguntamos a las mujeres ahorristas del Corredor y del Piloto del programa Juntos para qué usan la cuenta de ahorros, las respuestas fueron variadas y alineadas con lo que propone la literatura. Las mujeres rurales que ha participado en las distintas iniciativas de promoción del ahorro reconocen que el ahorro financiero es *seguro* y *privado*:

«Prefiero guardar en el banco porque en mi casa para cualquier cosita falta y lo saco, se va rápido. En el banco casi no» (Matilde Huamani Hala, 36 años, cuarto de secundaria, tres hijos, Coporaque, Cusco).

«No se ahorra casi. Así estás ahorrando y de repente mi esposo con sus amigos se van a tomar, entonces todito lo gastaba [...] Ahora que tengo ese ahorro en el Banco Nacional entonces, de eso nadie puede sacar, solo no más yo» (Fidela Hancoccallo Choque, 44 años, seis hijos, Coporaque, Cusco).

«[El banco permite] ahorrar más seguro la plata [...] Y te dan más seguridad y cuidado, y junto. A veces cuando está en la casa, agarro la plata y me voy a comprar cualquier cosa. A veces exageradamente me lo compro. Por eso del banco ya no puedo [, porque hay que] ir lejos ya. Y por eso cuando voy a la ciudad, voy con S/. 100 y para lo que necesite nomás» (Ana Alicia Ávila, 28 años, un hijo, Capachica, Puno).

En las conversaciones con las ahorristas se repitió con frecuencia que solo ellas pueden retirar dinero de sus cuentas, lo que representa un atributo no menor. El hecho de requerir su documento de identidad para hacer retiros o su clave al tener una tarjeta de cajero electrónico les asegura privacidad, nadie puede disponer de sus recursos y tampoco pueden saber cuánto tienen en su cuenta.

Quizás lo que con mayor frecuencia destacan las usuarias del ahorro financiero es que les permite atender emergencias. Esto no es menor pues son familias de alta vulnerabilidad y prácticamente sin acceso

a mecanismos de aseguramiento. Para las usuarias el ahorro financiero es *una herramienta para enfrentar emergencias y desgracias*:

«Es bueno [el ahorro financiero] para cualquier cosa, para sacar... a veces de repente nos enfermamos, nuestro hijo se enferma, de repente mi esposo, algo nos pasa. Y para sacar ya tenemos hartito ya. Y para eso nos sirve eso del banco, para sacar. Cualquier rato podemos entrar y sacarnos nuestra plata» (Hilaria Gallegos Jiménez, 36 años, Urcos, Cusco).

«Cuando tienes necesidad es importante [el ahorro], te puede salvar en la emergencia [...] pero cuando no tienes no hay a donde correr» (Victoria Altamirano, 41 años, segundo de primaria, cinco hijos, San Jerónimo, Apurímac).

Durante un conjunto de talleres realizados entre 2008 y 2013 en Cusco con mujeres ahorristas, el argumento de tener instrumentos para atender emergencias apareció recurrentemente; dejar recursos en la cuenta para pagar un transporte hasta un centro de salud ante un accidente o enfermedad de un hijo, dinero suficiente para viajar o para comprar medicinas son argumentos siempre presentes en los ejemplos de las ahorristas. Para aquellas con más confianza y conocimiento del sistema, también resulta importante contar con una cuenta para enviar o recibir dinero de familiares o amigos en caso de tener una emergencia de salud o relacionada a eventos inesperados mayores (inundaciones, incendios, etcétera)¹⁵.

¹⁵ En el caso particular de las ahorristas que iniciaron su relación con el ahorro financiero a través de Credinka, en Cusco, este aspecto ha sido recogido por el intermediario financiero que ofrece a sus clientas con cierto saldo mínimo en su cuenta un microseguro totalmente gratuito.

Para muchas ahorristas el ahorro en el banco les ha ayudado a planificar, presupuestar y a organizar sus recursos para invertir y trabajar para lograr un mejor futuro:

«Yo estoy ahorrando para empezar de nuevo mi granja de cuyes»
(madre líder del programa Juntos, San Jerónimo, Apurímac).

Otras usan la cuenta para prever gastos corrientes que deben enfrentar en ciertos momentos sin que esto les cause desbalances:

«En abril he sacado mis ahorritos para comprar los libros, los útiles, los uniformes de mis hijos» (Rosa Altamirano Pahuara, 25 años, secundaria completa, tres hijos, San Jerónimo, Apurímac).

La cuenta de ahorros también permite a las mujeres comenzar a juntar dinero para futuros emprendimientos o inversiones. Son muchos los casos de ahorristas que han iniciado o expandido negocios (venta de comida, venta de frutas, crianza de animales menores, artesanías, etcétera), para lo que han comprado activos valiosos como máquinas de coser, de tejer, refrigeradoras o vehículos (motos, por ejemplo). Muchas aspiran a seguir juntando para hacer crecer más su negocio:

«Quiero juntar mi platita para poner una tiendita de abarrotes o comprar una maquinita para tejer mis chompas [...] primero mi tiendita y cuando tenga mis ahorritos más la maquinita me voy a comprar» (Victoria Quispe Garfías, 27 años, un hijo, San Jerónimo, Apurímac).

En el caso de las usuarias del programa Juntos, el ahorro es una suerte de articulador entre los efectos del programa de corto plazo (derivados de la mayor liquidez) y objetivos de mediano plazo, de desarrollo, de autonomía¹⁶.

¹⁶ Discutido en extenso en Trivelli y De Los Ríos (2010).

También el acceso a la cuenta, el saber usarla les permite *mejorar los intercambios de dinero con familiares* que viven en otras localidades:

«Yo no he girado plata, pero mi hija me mandaba de Lima. Del Banco de la Nación. A veces 200, a veces 100, así pues. [...] Cobraba con mi DNI nomás, pero yo nunca he hecho» (Petrona Lucia Apaza Panca, Capachica-Puno-Puno, 42 años, primaria completa, seis hijos).

«Mi esposo me girado una vez al Banco de la Nación, llevo mi DNI y cobré nomás. Me manda hasta S/. 1000, trabaja en Camaná. El venía con el dinero y me traía, pero una vez que no pudo venir me giró, una vez no más pues» (Eulalia Condori Cáceres, Acora, Puno, 27 años, secundaria completa, un hijo).

Asimismo, el uso de la cuenta de ahorros les ha abierto la puerta *al uso de servicios financieros diferentes a la más simple cuenta de ahorros*, productos financieros que les son (más) útiles: muchas ahorristas tienen hoy cuentas a plazo fijo porque pagan más interés y porque imponen disciplina para no retirar los recursos:

«Ahora ahorro en plazo fijo. El plazo vence en un año en la Caja Municipal. He puesto S/. 5000, con lo que he vendido mi ganado. Es para hacer mi casa. Construir... quiero ahorrar para hacer una casa. Si no cuando agarras la plata «pum» se va. [...] Me pagan 1,7% de interés creo» (Julia Cala Ninacanzaya, San Pedro de Pucarani, Puno, 45 años, secundaria completa, tres hijos).

Muchas de ellas valoran en particular el acceso a crédito. Lo importante, sin embargo, no es solo que tengan acceso, sino que tienen la capacidad de evaluar en qué momento requieren de un crédito y también cuáles son las condiciones del crédito, de averiguar otras ofertas antes de optar por un producto:

«He solicitado un préstamo a Credivisión en 2010, me prestaron S/. 2000 para comprar el terreno del otro ladito de mi casa. En ocho meses he devuelto con el interés» (Julia Puma Huamán, 36 años, cuarto de primaria, cuatro hijos, Anta, Cusco).

«He ido a otros bancos a preguntar para préstamos, he ido y me ha pedido unos datos. Qué cosas necesito, la garantía ¿no? Y no me acuerdo que otras cosas más. Y yo no tenía eso, así que me fui a otro banco» (Julia Cala Ninacanzaya, Tirapata, Puno, 45, quinto de secundaria, tres hijos).

«En caso de que uno de mis hijos se enfermara, visitaría los bancos, sacaría préstamo. Supongo que me darán porque soy cumplida» (Dionisia Mamani Quispe, 51 años, secundaria completa, cinco hijos, Urcos, Cusco).

«Si, he sacado prestamos con Caja Municipal y ahora ultimo con EDYFICAR, 1500 no más he sacado. Hemos comprado un torito productor. [...] 3% de interés me cobran» (Ana Alicia Avila, 28 años, superior incompleta, un hijo, Capachica, Puno).

«Yo no saco préstamo, porque no voy a poder pagar. No tenemos para pagar cada mes. Yo no gano, no tengo sueldo. ¿De dónde voy a sacar? También, ¿para qué voy a sacar? Cuando necesite préstamos digamos, quiero comprarme una vaca de 5 mil o 6 mil soles, y ¿Qué pasa si se me muere? El interés sigue corriendo. Por eso no podría prestarme plata» (Leonor Alvarez López, Tirapata, Puno, 43 años, primaria completa, dos hijos).

Adicionalmente, encontramos en estas dos experiencias que el trabajo con el sistema financiero se convirtió en una *oportunidad de empoderamiento* y abrió una ruta de inclusión para estas mujeres. Les permitió saber y usar nuevos servicios, cambiar la relación con sus esposos e hijos, con su comunidad. Las hizo clientas, las hizo conocedoras de nuevas herramientas que saben utilizar. Varios textos han recogido esta suerte efectos no anticipados de esta iniciativa (ver, por ejemplo, Perova & Vakis, 2011) y la voz de las usuarias lo refleja con claridad:

«Claro porque yo con «Corredor Puno-Cusco» agarré un poco de experiencia. Porque cuando he ido a la pasantía yo era tímida para hablar así, poco a poco me he estado soltando, ya no hay esa timidez, yo ahora puedo entrar a cualquier oficina». (Rosario Huamán Supa, 37 años, cuatro hijos, Chaquilcasa, Anta, Cusco).

«Alegre me siento mami, porque cuando no tienes nada triste estás [...] y hay que estarle pidiendo dinero al esposo así [...] ahora que ya tengo mi dinerito en el banco no necesito pedirle, cuando falta algo voy al banco y saco no más» (Fidencia Navio Atao, 48 años, quinto de secundaria, cuatro hijos, San Jerónimo, Apurímac).

«Me siento orgullosa de mi misma porque tengo mi platita [...] ya sé ahorrar» (Fidela Hancoccallo choque, 44 años, seis hijos, Coporaque, Cusco).

Como mencionamos la cuenta ha permitido a las usuarias tomar control de varias situaciones, proyectarse al futuro y planificar acciones orientadas a mejorar sus condiciones de vida y sus niveles de autonomía.

Pero no solo quienes se encontraban ahorrando se beneficiaron del proyecto Corredor o del piloto de Juntos, sino que *las que dejaron de usar la cuenta tienen claro por qué lo hicieron y que servicios informales decidieron usar en su lugar*. Como mencionamos, en ambos casos existe un porcentaje importante de mujeres que interactuaron con el sistema pero finalmente optaron por no usar la cuenta de ahorros. Ellas tienen opiniones muy claras sobre las razones por las que no usan la cuenta u otros servicios.

Entre esas razones hay muchas pistas para que los intermediarios financieros y las entidades reguladores tomen acción, pues varias de las razones tras el no uso de los servicios financieros tiene que ver con la *distancia* hacia puntos de atención de las entidades financieras, con dificultades para recibir servicios en las condiciones adecuadas (en su idioma, por ejemplo) o con la *inadecuación de los productos* a sus condiciones de vida:

«¿No hay carro, no hay movilidad para ir al banco [...] Quería ahorrar, pero no he podido siempre pues. Para ir pues, por la distancia» (Eulalia Condori Cáceres, Acora-Puno-Puno, 27 años, quinto de secundaria, un hijo).

«Me demoraba una hora para allá (a la entidad financiera). No nos atendían rápido. Gastaba de a S/. 15 como máximo. Cuando iba a veces no me atendían porque no había sistema» (Julia Cala Ninacanzaya, Tirapata, Puno, 45, quinto de secundaria, tres hijos).

Las usuarias de los servicios de los bancos reconocen deficiencias en el trato y la calidad de la atención, en particular relacionado con el Banco de la Nación, lo que tiene que ver con que esta entidad considera que su cliente es el programa Juntos y nos las titulares de las cuentas de ahorra a través de las cuales se les paga. Para muestra:

«Nos tratan mal. Nos critica, nos grita, eso, mal nos atiende» (madre líder del programa Juntos, San Juan de Salinas).

«El defecto, lo único, es el trato del banco nada más, lo que es el ahorro están restringiendo. Que no se puede ahorrar más de S/. 400, como dije» (madre líder del programa Juntos, San Jerónimo)¹⁷.

Muchas de las mujeres que ya no usan la cuenta, optan por servicios informales, en particular grupos de ahorro local y bancos comunales, además de esquemas de aseguramiento mutuo de tipo informal, relevantes sobre todo para enfrentar emergencias. Es decir, se mantienen con prácticas financieras sofisticadas:

«Seguimos ahorrando [...] Jugamos en nuestro mercado, un banco comunal, juntamos semanal. Cada uno tiene que poner lo que tiene. Hay personas que ponen S/. 100, otras que ponen menos. Cada lunes tenemos que poner, hay puntualidad. Lo mínimo para poner es S/. 20. [...] El interés es para nosotros mismos. Esa plata es para nosotros, ya no es para el banco. Si el banco te presta el interés se lo queda el banco, ahora esa plata es para nosotros también» (Hilaria Gallegos Jiménez, Urcos, Quispicanchis-Cusco, 36 años, secundaria incompleta, cuatro hijos).

¹⁷ Exploraciones cualitativas en el marco del piloto de Juntos muestran que aún en el marco de este, prevalecen prácticas consideradas discriminatorias para algunas usuarias como el hecho de hacer una cola especial en el banco.

«Hay banquito, en un sector, ahí no más tengo ahorrado. Empecé con S/. 300 y ahora ya tengo S/. 10 000 en ocho años. Nosotras juntamos toda nuestra plata en el banquito, y luego préstamos a otros y ganamos con el interés» (Eulalia Condori Cáceres, Acora, Puno, 27 años, secundaria completa, un hijo).

«Si tuviera una emergencia me prestaría de mi familia. Ya hay confianza pues. Ellos me prestan rápido. Mi hermana por ejemplo me presta 2000, 1500, me presta rápido. Sin interés, no me cobra. Me presta por 6 meses, un año, depende pues» (Ninfa Quispe de la Cruz, Tirapata, Puno, 45 años, primaria completa, sin hijos).

«Antes de ahorrar en el banco ahorra también sí [...] en el chanchito lo guardaba [...] siempre he ahorrado mami [...] por ser pobre uno necesita siempre su ahorrito» (Emperatriz Taco Ccori, Coporaque, Cusco, 38 años, segundo grado de primaria, dos hijos).

A modo de cierre, se debe recalcar que las dos experiencias aquí reseñadas son parte de un grupo de iniciativas que buscaban poner a prueba la idea de si hay formas posibles de promover acceso y uso de servicios financieros a poblaciones tradicionalmente excluidas del sistema financiero. Los resultados de las experiencias presentadas y de otras en marcha en el Perú muestran que incluso los grupos más excluidos, las mujeres rurales indígenas en situación de pobreza, no solo pueden y quieren usar productos y servicios financieros, sino que lo cuando tienen la oportunidad lo hacen, incluso con tasas de uso superiores a la clase media que tiene mayor acceso y facilidades para usar estos servicios. Las experiencias dan cuenta de una agenda de trabajo para lograr acercar los servicios financieros a las poblaciones de menores recursos, tanto desde la oferta de productos y servicios, como desde la demanda y las aún grandes tareas de educación financiera, información y generación de confianza en el sistema financiero. Claramente, el Perú tiene una agenda de inclusión financiera que atender, cuyos resultados serán beneficiosos no solo para los grupos

incluidos, sino para la economía del país y para la solidez y sostenibilidad del propio sistema financiero.

Un elemento que es importante volver a recalcar es que ambas iniciativas no solo se centraron en la dimensión de la acumulación de activos (la dimensión de las habilitaciones) sino que buscaron generar en las mujeres beneficiarias capacidades reales para acceder efectivamente al sistema financiero formal de acuerdo con sus deseos y necesidades. Este segundo componente es sumamente importante en la medida en que contribuye a expandir la libertad de agencia de las mujeres beneficiarias entendida como la capacidad para potenciar aquellas metas que ellas mismas desean potenciar (como la inversión en la generación de funcionamientos educativos en sus hijos, el cuidado de la salud familiar, el mejoramiento de sus viviendas o la capacidad para generar emprendimientos productivos). Esto se explica en la medida en que ambas iniciativas partieron de la idea de que contar con un elevado nivel de recursos monetarios no era un elemento necesario ni suficiente para lograr que las mujeres puedan insertarse de forma efectiva en el sistema financiero sino que hacían falta otros elementos que afecten a su vez otras dimensiones tales como por ejemplo el poseer conocimientos acerca del funcionamiento y ventajas de acceder al sistema financiero formal y generar lazos sociales que les permitan a las mujeres participantes cooperar entre sí para conseguir sus metas de ahorro. Este acercamiento multidimensional al objetivo de ambos proyectos es quizás una de sus principales fortalezas.

Volviendo a los trabajos de Javier Iguíñiz es posible extraer lecciones acerca de la importancia de iniciativas como la presentada en este capítulo, donde se logra, de manera efectiva, ampliar el conjunto de modos de vida que las personas pueden conseguir. En particular nos gustaría remitirnos al artículo «Derecho a la vida y Constitución» (1993) en el que se discuten los conceptos de libertad positiva y libertad negativa en el marco de las constituciones políticas de 1979 y 1993.

En efecto, en el Perú todas las personas poseen derechos, como por ejemplo el derecho a la vida y el derecho a la propiedad; sin embargo, lo cierto es que la ley garantiza que nadie pueda quitarle la vida a *quien logra vivir* ni la propiedad a *quien logra tenerla* pero la sociedad no garantiza ni asume responsabilidad por el cumplimiento de ese derecho. Es decir, se garantiza la libertad negativa de las personas (se garantiza que las personas este protegidas contra restricciones externas a su libertad) más no se promueve necesariamente la libertad positiva de las personas, la libertad de hecho. Si analizamos el caso particular de la exclusión financiera bajo esta óptica, resulta evidente que nadie puede impedir a una persona acceder este mercado independientemente de cualquier condición que le sea propia (sexo, ideología, nivel de ingresos, entre otros); sin embargo, es igualmente evidente que muchas personas no acceden a servicios financieros existentes y por ende están excluidos de los beneficios del mismo, debido a su nivel de ingresos o conocimientos sobre el sistema financiero y su funcionamiento. Las dos iniciativas reseñadas se enmarcan precisamente en la promoción de este segundo tipo de libertades, las libertades positivas, la libertad para acceder al sistema financiero y a sus beneficios.

Los resultados de ambas iniciativas son, en ese sentido alentadores. No solo debido a los aspectos positivos en cuanto a la acumulación de activos financieros y utilización de las cuentas de ahorro sino también al hecho de que las mujeres participantes han logrado efectivamente enriquecer sus vidas a partir de una experiencia de autoafirmación personal y de potenciación de sus metas de agencia. Analizar estos resultados desde esta óptica amplia enriquece la visión de los potenciales beneficios de perseverar en la agenda de inclusión financiera como un elemento de las metas de desarrollo e inclusión social en el Perú.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ansi3n, J. & J. Igu3niz (2004). *Desarrollo humano entre el mundo rural y urbano*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Ashraf, N., D. Karlan & W. Yin (2006). *Deposit Collectors* [Economic Growth Center Discussion Paper 930]. New Heaven: Yale University.
- Ashraf, N., D. Karlan & W. Yin (2007). *Female Empowerment: Impact of a Commitment Savings Product in the Philippines* [Working Paper 106]. Washington DC: Center for Global Development.
- Aportela, F. (1999). *Effects of Financial Access on Savings by Low-Income People*. M3xico DF: Banco de M3xico Research Department.
- Banco Mundial (2011). Financial Inclusion. Global Findex Survey. <http://datatopics.world-bank.org/financial-inclusion/>
- Banerjee, A. & E. Duflo (2007). The Economic Lives of the Poor. *Journal of Economic Perspectives*, 21(1), 141-167.
- Banerjee, A. & E. Duflo (2011). *Poor Economics*. Nueva York: Public Affairs.
- Banerjee, A., E. Duflo, R. Glennerster & C. Kinnan (2013). *The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation* [NBER Working Paper 18950]. Massachusetts: NBER.
- Beck, T., A. Demirguc-Kunt & P. Honohan (2009). Access to Financial Services: Measurement, Impact, and Policy. *World Bank Research Observer*, 24(10), 119-145.
- Beck, T; A. Demirguc-Kunt & R. Levine (2007). Finance, Inequality and the Poor. *Journal of Economic Growth*, 12(1), 27-49.
- Chaia, A.; A. Dalal, T. Goland, M. Gonzalez, J. Morduch & R. Schiff (2009). *Half the World is Unbanked*. [Financial Access Initiative Framing Note]. Nueva York: Financial Access Initiative-McKinsey & Company.
- Cheng, L. & D. Page-Adams (1996). *Education, Assets, and Intergenerational Well-being: The Case of Female Headed Families* [Working Paper 96-3]. Washington DC: Center for Social Development.

- Collins, D. J. Morduch, S. Rutherford & O. Ruthven (2009). *Portfolios of the Poor. How the World's Poor Live on \$2 a Day*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Cull, R., A. Demirgüç-Kunt & J. Morduch (2013). Introduction: Banking the World. En R. Cull, A. Demirgüç-Kunt y J. Morduch (eds.), *Banking the World. Empirical Foundations of Financial Inclusion* (pp. 1-18). Cambridge: MIT Press.
- Daher, M. (2012). Sí se puede: Efectos del ahorro a partir de la experiencia de mujeres peruanas de zonas rurales. *EnBreve*, 33.
- De los Ríos, J. & C. Trivelli (2011). *Savings Mobilization in Conditional Cash Transfer Programs: Seeking Mid-term Impacts*. International Conference Social Protection for Social Justice. Brighton: Institute of Development Studies.
- Deshpande, R. (2006). Safe and Accessible: Bringing Poor Savers into the Formal Financial System. *CGAP Focus Note*, 37.
- Dupas, P. & J. Robinson (2012). Savings Constraints and Microenterprise Development: Evidence from a Field Experiment in Kenya. *Applied Economics*, 5(1), 163-192.
- Gonzales de Olarte, E. & J. Iguíñiz (2011). *State Density and Capabilities Approach: Conceptual, Methodological and Empirical Issues*. Lima: Departamento de Economía de la PUCP.
- Guirkinger, C. & S. Boucher (2007). *Credit Constraints and Productivity in Peruvian Agriculture* [Working Paper 07-005]. California: Department of Agricultural and Resource Economics University of California Davis.
- Hoff, K. & J. Stiglitz (1996). Imperfect Information and Rural Credit Markets: Puzzles and Policy Perspectives. En: K. Hoff, A. Braverman y J. Stiglitz (eds.), *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy* (pp. 33-52). Oxford: Oxford University Press.
- Honohan, P. (2004). Financial Development, Growth and Poverty: How Close are the Links? En C. Goodhart (ed.), *Financial Development and Economic Growth: Explaining the Links* (pp. 1-37). Londres: Palgrave.

- Honahan, P. & M. King (2013). Cause and Effect of Financial Access: Cross-Country Evidence from FinScope Surveys. En R. Cull, A. Demirgüç-Kunt y J. Morduch (eds.), *Banking the World. Empirical Foundations of Financial Inclusion* (pp. 1-18). Cambridge: MIT Press.
- Iguíñiz, J. (1993). Derecho a la vida y Constitución. *Páginas*, 18(120), 32-47.
- Iguíñiz, J. (2003). *Desarrollo, libertad y liberación en Amartya Sen y Gustavo Gutiérrez*. Lima: CEP-PUCP.
- Iguíñiz, J. (2009). *Desarrollo como libertad: invitación a la interdisciplinariedad*. Lima: PUCP-CISEPA.
- Iguíñiz, J. (2010). Desarrollo económico y humano en América Latina: progresos, retrocesos y responsabilidad de la economía. En C. Romero y L. Peirano (eds.), *Entre la tormenta y la brisa. Homenaje a Gustavo Gutiérrez* (capítulo 9). Lima: Fondo Editorial PUCP-CEP- Instituto Bartolomé de las Casas.
- Iguíñiz, J. (2011). Desarrollo humano: conceptos y perspectivas futuras. En B. Balian y A. L. Suárez (comps.), *Pobreza y solidaridad social en la Argentina: aportes desde el enfoque de las capacidades humanas* (capítulo 1). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Católica Argentina.
- Perova, E. & R. Vakis (2012). *Más tiempo en el programa, mejores resultados: duración e impactos del Programa JUNTOS en el Perú*. Lima: JUNTOS-Banco Mundial.
- Ray, D. (1998). *Development Economics*. Nueva York: Princeton University Press
- Rutherford, S. (2001). *The Poor and Their Money*. Londres: Oxford India Paperbacks.
- Sanders, C. & M. Schnabel (2004). *Organizing for Economic Empowerment of Battered Women: Women's Savings Accounts* [Documento de trabajo 04-15]. Washington DC: Center for Social Development.
- Sen, A. (1993). Capability and Well-being. *The quality of life*, 1(9), 30-54.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Lima: Oxford University Press.

- Trivelli, C. & J. de los Rios (2010). *Creating Financial Assets: the Case for Savings Accounts as a Means for Economic Independence and Empowerment for Women*. <http://www.learningace.com/doc/4659614/5436f840df6c3afada604bf5a5d0452c/2436>
- Trivelli, C. & M. Gutiérrez (2009). Promoviendo el uso de cuentas de ahorro individuales: el caso de las ahorristas apoyadas por el Proyecto Sierra Sur. *EnBreve*, 12.
- Trivelli, C., J. Montenegro & M. Gutiérrez (2011). *Un año ahorrando. Primeros resultados del Programa Piloto «Promoción del ahorro en familias Juntos»* [documento de Trabajo 159]. Lima: IEP.
- Trivelli, C. & J. Yancari (2008). *Las primeras ahorristas del Proyecto Corredor: evidencia de la primera cohorte de ahorristas de un proyecto piloto* [documento de trabajo 153]. Lima: IEP.
- Vonderlack, R. & M. Schreiner (2002). Women, Microfinance, and Savings: Lessons and Proposals. *Development in Practice*, 12(5), 602-612.
- Yunus, M. (2007). *Banker to the Poor: Micro-lending and the Battle against World Poverty*. Nueva York: Public Affairs.
- Zhang, M. & M. Sherraden (2002). *Effects of Mothers' Assets on Expectations and Children's Educational Achievement in Female-Headed Households* [documento de trabajo 02-9]. Washington DC: Center for Social Development.

SOBRE LOS AUTORES

Chris Boyd es investigadora asociada del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Es Licenciada en Economía por la PUCP y tiene una maestría en Economía Internacional y del Desarrollo por la Economics School of Louvain. Su principal tema de investigación es el desarrollo rural, con énfasis en inclusión financiera, microfinanzas rurales y juventud rural. Dentro de sus investigaciones en curso destacan la «Evaluación de impacto del programa Ahorro para Todos», y la evaluación del «Programa piloto de promoción del ahorro para usuarios de Juntos» en el marco del Proyecto Capital del IEP.

John Crabtree es investigador asociado del Latin American Centre en la Universidad de Oxford, y un miembro *senior* del Saint Antony's College. Ha escrito prolíficamente sobre las políticas de los países andinos, especialmente Perú y Bolivia. Su libro más reciente (coescrito junto con Ann Chaplin) es *Bolivia: Processes of Change* (2013) y en español como *Bolivia: procesos de cambio* (2013). Sus proyectos recientes incluyen una investigación del funcionamiento del sistema del canon en el Perú y su impacto en cuatro provincias del Cusco.

Juan Manuel del Pozo es licenciado en Economía por la PUCP. Se desempeña simultáneamente como coinvestigador del Vicerrectorado Académico de esta universidad y consultor de diferentes instituciones públicas y privadas. Sus principales temas de interés académico son el crecimiento económico y el análisis de la distribución de ingresos; economía regional y urbana, con énfasis en el estudio de la centralidades; y economía de la salud.

Séverine Deneulin es profesora asociada en Desarrollo Internacional por la Universidad de Bath. Investiga los temas de ética social y teoría del desarrollo, y se enfoca en la perspectiva de las capacidades y la religión. Sus libros incluyen *An Introduction to the Capability Approach and Human Development* (2009), *Religion in Development* (2009), *Well-being, Justice and Development Ethics* (2014). Actualmente es la secretaria del Human Development and Capability Association). Posee un MSc en Economía de la Universidad de Lovaina (Bélgica) y un DPhil en Estudios del Desarrollo de la Universidad de Oxford.

Jay Drydyk es profesor de filosofía de la Universidad Carleton, ex-presidente de la International Development Ethics Association y miembro de la Human Development and Capabilities Association. Su libro coescrito *Displacement by Development: Ethics, Rights and Responsibilities* responde de manera incisiva preguntas sobre a que tienen derecho, éticamente, las personas cuando se enfrentan a proyectos de desarrollo de expropiación de tierras. El libro también plantea un marco ético distinguiendo desarrollo de aquello «que vale la pena». Sus otras contribuciones analizan empoderamiento, derechos humanos, y la naturaleza y alcance de la ética global.

Javier Escobal es investigador principal de GRADE. En el área de desarrollo rural, su trabajo reciente se ha concentrado en explorar la evolución de mediano plazo de distintos territorios rurales de la sierra del Perú. En el tema de pobreza y equidad, se ha especializado en temas de pobreza rural, buscando determinar el papel que desempeñan los bienes y servicios

públicos en la elevación de los niveles de vida de los pobres rurales, y en la medición de distintas dimensiones de desigualdad, poniendo especial atención a la polarización espacial de los ingresos. Ha publicado diversos artículos sobre la economía en la sierra peruana con GRADE.

Efraín Gonzales de Olarte es doctor en Economía del Desarrollo. Es profesor principal de la PUCP y sus principales temas de investigación son desarrollo económico, economía política, políticas económicas, economías campesinas, desarrollo regional y urbano, centralización y descentralización, economía institucional y desarrollo humano. Ha publicado 24 libros y más de 150 artículos, capítulos de libros y documentos de trabajo académicos. Sus más recientes publicaciones son *Lima, una ciudad policéntrica. Un análisis a partir de la localización del empleo*, con J.M del Pozo (2012) y *La tercera revolución industrial en el Perú*, de la colección Aula Magna (2014).

Ken Jameson recibió su PhD en Economía por la Universidad de Wisconsin-Madison. Ha enseñado en la Universidad de Notre Dame y en la Universidad de Utah, donde es ahora profesor emérito. Su trabajo profesional en el Perú empezó como un académico Fullbright en la Universidad Nacional de San Agustín en Arequipa y en la PUCP. Ha trabajado y publicado sobre una variedad de temas latinoamericanos. Sus más recientes trabajos han sido sobre la migración latinoamericana a Estados Unidos, apoyado por una beca de la Russell Sage Foundation.

Ismael Muñoz es magíster en Economía por la PUCP, profesor asociado del Departamento de Economía y miembro del Consejo Directivo de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de dicha universidad. Actualmente es coordinador del Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública y de la Diplomatura en Políticas Públicas y Gestión Pública en la Escuela de Gobierno de la PUCP. Investiga en temas de desarrollo humano, acción colectiva, recursos naturales, pobreza y política social. Recientemente, ha editado el libro *Inclusión social: enfoques, políticas y gestión pública en el Perú* (2014) y, con Cecilia Garavito, el libro *Empleo y protección social* (2012).

Maritza Paredes es profesora auxiliar de la PUCP. Se especializa en sociología política, en los temas de política étnica, formación del Estado, y política contenciosa del desarrollo basado en recursos naturales. Es coautora de dos libros: *Ethnicity and the Persistence of Inequality: The Case of Peru* (2010) y *The Developmental Challenges of Mining and Oil: Lessons from Africa and Latin America* (2012). Ha publicado en revistas como *Oxford Development Studies* (2014) y *World Development* (2007). Actualmente realiza una estancia en el exterior como Craig M. Cogut *visiting professor* of Latin American Studies de la Universidad de Brown y Custer *fellow* del David Rockefeller Center for Latin American and Caribbean Studies de la Universidad de Harvard.

Carmen Ponce es investigadora asociada de GRADE, tiene una maestría en Economía en la Universidad de Texas-Austin y es economista por la PUCP. Sus áreas de investigación incluyen pobreza y equidad, y desarrollo rural. Es miembro del comité asesor de Save the Children-Canadá para temas de trabajo infantil y ha sido miembro del comité directivo de SEPIA y del comité consultivo del INEI para temas de pobreza. Ha ejercido la docencia en la Universidad del Pacífico y en la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo. Antes de trabajar en GRADE trabajó como asistente de proyectos en el Banco Interamericano de Desarrollo-Perú y como asistente de docencia en la PUCP.

Anwar Shaikh es profesor de economía en la New School University y editor asociado de la *Cambridge Journal of Economics*. Su biografía intelectual está incluida en el libro *Eminent Economists II* (2014), junto con ensayos sobre treinta prominentes economistas que incluye siete premios Nobel. Ha publicado números artículos en prestigiosas revistas. Su último libro, *Turbulent Dynamics and Hidden Patterns: Economic Analysis in a Global Context*, será publicado por Oxford University Press en 2015.

Frances Stewart es profesora emérita en Economía del Desarrollo en la Universidad de Oxford. Su investigación se ha centrado en tecnología apropiada, necesidades básicas, ajuste y pobreza, desarrollo durante conflicto, comportamiento de grupo, desigualdades horizontales y desarrollo humano. Ha sido directora del Oxford's Department of International Development y presidenta del Comité de las Políticas de Desarrollo de las Naciones Unidas. Sus libros incluyen *Technology and Underdevelopment* (1976) y *Planning to Meet Basic Needs* (1985). Es coautora del influyente estudio de la UNICEF *Adjustment with a Human Face* (1987) y de *War and Underdevelopment* (2001) y editora de *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies* (2008).

Rosemary Thorp es *emeritus reader* en Economía de Latinoamérica y *fellow emeritus* del St. Antony's College en la Universidad de Oxford. Tiene un doctor *honoris causa* por la PUCP y es profesora honoraria por la Universidad del Pacífico. Ha sido presidenta de Oxfam Gran Bretaña (2002-2006). Su libro, junto con Geoff Bertram, *Perú 1890-1977, crecimiento y políticas en una economía abierta* (1976) ha sido reeditado (2013). Sus escritos incluyen *Progress, Poverty and Exclusion: and Economic History of Latin America in the Twentieth Century*; *Ethnicity and the Persistence of Inequality: The Case of Peru* (con Maritza Paredes) y un libro junto con varios autores sobre recursos naturales, que pronto será publicado en español por la PUCP.

Carolina Trivelli es investigadora principal del IEP. Fue la primera ministra de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (2011-2013). Debido a su interés en temas de desarrollo, sus publicaciones incluyen temas como mercados financieros rurales y microfinanzas, mercados agrarios, pobreza rural y descentralización. Es coautora de textos como *Crecimiento económico, cohesión social y trayectorias divergentes Valle Sur-Ocongate (Cuzco-Perú)* (2011) y *Crisis y pobreza rural en América Latina* (2009).

Charles K. Wilber es profesor emérito de Economía y *fellow* del Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies en la Universidad de Notre Dame. Ha sido consultor de los Cuerpos de Paz (1962) y del Banco Interamericano de Desarrollo (1970-72). Ha publicado tanto en revistas académicas como en sitios más populares. Entre sus libros figuran: *The Soviet Model and Underdeveloped Countries* (1969); con Ken Jameson *The Political Economy of Development and Underdevelopment* (1973), y, con Amitava Dutt, *New Directions in Development Ethics* (2010) y *Economics and Ethics: An Introduction* (2013).

Augusto Zampini Davies es sacerdote de la diócesis de San Isidro, Buenos Aires, abogado por la Universidad Católica Argentina, licenciado en Teología Moral por la Universidad del Salvador, M.A. en Desarrollo Internacional por la University of Bath y doctor en Teología por la Universidad de Roehampton. Actualmente es teólogo asesor de Catholic Agency for Overseas Development (CAFOD) y becario investigador en Margaret Beaufort Institute, University of Cambridge. Se ha desempeñado como profesor en teología moral, derechos humanos y desarrollo humano en la Universidad Católica Argentina, Universidad del Salvador, FLACSO y Roehampton University. Actualmente investiga la relación entre desarrollo, cambio climático y teología.

Luis Felipe Zegarra es profesor principal de teología de la PUCP y realizó estudios para el doctorado en Teología Moral en la Academia Alfonsiana de la Pontificia Universidad de Letrán. Fue vicedecano del Arzobispo de Lima y jefe del Departamento de Teología en siete ocasiones. Entre sus recientes investigaciones destacan el libro *El Mundo entero es asunto de nuestra espiritualidad cristiana* (2013) y un artículo en el libro *Inclusión y desarrollo humano: relaciones, agencia, poder* (2014).

Se terminó de imprimir en
los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156, Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Teléfono: 332-3229 Fax: 424-1582
Se utilizaron caracteres
Adobe Garamond Pro en 11 puntos
para el cuerpo del texto
diciembre de 2014 Lima - Perú