

**Libro de Actas del III Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo**  
**Proceedings of III International Congress of Development Studies**

**¿QUÉ DESARROLLO QUEREMOS?**  
**LA AGENDA POST 2015 Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**WHAT KIND OF DEVELOPMENT DO WE WANT?**  
**POST 2015 AGENDA AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS**

EDICIÓN COORDINADA POR  
Beatriz Rodríguez Soria  
Coro Jacotte Simancas  
José Ramón Moreno Fernández  
José Ricardo Álvarez Domínguez



Zaragoza, 2016





# III Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo

¿QUÉ DESARROLLO QUEREMOS?

LA AGENDA POST 2015 Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

## 3rd International Congress of Development Studies

WHAT KIND OF DEVELOPMENT DO WE WANT?

POST 2015 AGENDA AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

EDICIÓN COORDINADA POR

Beatriz Rodríguez Soria

Coro Jacotte Simancas

José Ramón Moreno Fernández

José Ricardo Álvarez Domínguez

Zaragoza (España), 29 de junio al 01 de julio de 2016 /

Zaragoza (Spain) from June 29 to July 1, 2016



Cátedra de Cooperación  
para el Desarrollo  
**Universidad Zaragoza**





# Índice

Presentación.....	13
-------------------	----

## LÍNEA TEMÁTICA 1:

### Coherencia de las políticas de desarrollo. Geoestrategias y cambio social

1. La CELAC como alternativa válida para el desarrollo. Un enfoque regional de la seguridad alimentaria a la luz de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible .....	17
<i>Emiliano Dreon</i>	
2. Medir la coherencia de políticas para el desarrollo: relevancia y propuestas en el marco de la agenda 2030 .....	27
<i>Pablo José Martínez Osés y María Luisa Gil Payno</i>	
3. Impacto de la Inversión Directa Extranjera sobre el Desarrollo: El caso de Marruecos ...	39
<i>Mouna Raji</i>	
4. Los fondos soberanos de inversión como instrumento para economías de inserción externa primario-exportadora .....	53
<i>Eszter Wirth y Juan M. Ramírez-Cendrero</i>	

## LÍNEA TEMÁTICA 2:

### Cooperación para el desarrollo

1. La Cooperación Sur-Sur en América Latina entre la incertidumbre y la disputa.....	69
<i>Jessica Elena Alvarado García y Viridiana Zugasti García</i>	
2. La iniciativa de Ayuda para el Comercio, 2005-2015: balance y perspectivas.....	77
<i>Mariola Gozalo Delgado y Fernando Rueda Junquera</i>	
3. La cotidianidad del alcohol en Bengbis y Djoum, provincia sur de Camerún: implicaciones sociales y culturales de un “hecho social total” .....	93
<i>Rosalía López Fernández, José Manuel Maroto Blanco y María José Ortega Acosta</i>	

## LÍNEA TEMÁTICA 3:

### Relaciones internacionales, desarrollo y cooperación

1. Latinoamérica y el Caribe en la “trampa” de los países de renta media .....	105
<i>Carlos Cerda Dueñas</i>	
2. Dependencia, neoliberalismo y autoritarismo político: el caso de Sudán (1956-2011) .....	115
<i>Alfredo Langa Herrero</i>	
3. Encuentros y desencuentros en la alianza global para el desarrollo: un análisis de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible desde la cooperación Sur-Sur .....	129
<i>Tabina Ojeda Medina</i>	
4. Entre la promoción del desarrollo y la funcionalidad política: La cooperación Sur-Sur en América Latina.....	137
<i>Guillermo Santander Campos</i>	
5. Identificación de acciones de Cooperación Internacional para la etapa posconflicto .....	147
<i>Juana García Duque, Isaline Bergamaschi, Paola Godoy Medina y Juan David Martínez Gutiérrez</i>	
6. El turismo y su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Un abordaje desde la cooperación internacional .....	165
<i>María Lucila Salessi</i>	

**LÍNEA TEMÁTICA 4:****Desarrollo humano**

1. Cooperación para el desarrollo en el posconflicto colombiano. Una mirada desde las necesidades psicosociales de la población..... 179  
*Sandra Milena Alvarán López, Antonio Caballer Miedes, Tatiana Carrero Tórres y Heidi Yohanna Pinilla*
2. Repensando el cambio climático desde la innovación social de base: aproximaciones desde el desarrollo humano y las transiciones socio-técnicas ..... 191  
*Sergio Belda-Miquel y Victoria Pellicer Sifres.*
3. Analyzing youth policies from the perspective of participation, social innovation and human development: The case of Quart de Poblet (Valencia)..... 203  
*Sergio Belda-Miquel, Alejandra Boni Aristizábal y Aurora López Fogués*
4. El impacto relacional de la pobreza en la infancia y la adolescencia. Aportes desde el análisis del Bienestar en España 2007-2015 ..... 215  
*Gonzalo de Castro Lamela*
5. Hipocrecimiento y transición nutricional en los países emergentes: El caso de la India ... 225  
*Carolina M<sup>a</sup>. Garcí Guanter*
6. Educación Ambiental en el cantón de Puriscal: Un abordaje interinstitucional entre universidades-gobierno local-escuelas primarias públicas ..... 243  
*Marcela Gutiérrez, Priscilla Mena, Rita Gamboa y Roberto Rojas*
7. Las “lógicas blancas” y el SIDA en Camerún. Reflexiones tras más de 10 años cooperando 253  
*José Manuel Maroto Blanco, Rosalía López Fernández y María José Ortega Acosta*
8. El cubo de las capacidades como herramienta de análisis para procesos de IAP y Vídeo Participativo ..... 263  
*Aurora López-Fogués, Alejandra Boni Aristizábal, Gynna Millán Franco y Sergio Belda-Miquel*
9. Contribución de la extensión universitaria a la formación integral de profesionales: Experiencia de la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional de Costa Rica ..... 273  
*Carmen Monge Hernández, Rita Gamboa Conejo y Priscilla Mena García*
10. Reconceptualizando la pobreza energética desde el Desarrollo Humano: hacia una definición más inclusiva y transformadora ..... 283  
*Victoria Pellicer Sifres*
11. Repensando la pobreza, la pobreza de capacidades..... 293  
*José Antonio Sánchez Martí*
12. La Diversidad Funcional en los países empobrecidos. Un estudio de caso en Tanzania .. 301  
*N. Tregón Martín, A. Caballer Miedes, R. Flores Buils, J. M. Gil-Beltrán y M. Valero-Valero.*
13. Desigualdad en América Latina desde una perspectiva multidimensional (1980-2014)..... 313  
*Carmen Trueba y Lorena Remuzgo*
14. Hacia una visión ética del desarrollo: La seguridad alimentaria según el enfoque de Amartya Sen..... 327  
*Emiliano Dreon*

**LÍNEA TEMÁTICA 5:****Desarrollo, territorio y recursos naturales**

1. **¿Otro Desarrollo? El Desarrollo Endémico** ..... 339  
*Jacob Guzmán Zacatula, Omar Ramírez Osorio e Israel Deolarte George*
2. **Desarrollo territorial y Transición Energética descentralizada: el papel clave de los actores públicos locales. Estudio de caso de la biomasa forestal con fines energéticos en ámbito pirenaico transfronterizo** ..... 349  
*Anais Lanas Dallas*
3. **¿Cómo superar las pobrezas generadas por la conservación? Desarrollo endógeno en las comunidades mapuche aledañas al Parque Nacional Villarrica, Chile**..... 361  
*Maritza Marín-Herrera*
4. **El acceso al agua potable como factor fundamental del desarrollo**..... 373  
*Laura Menéndez Monzonís, Ana María Fuertes Eugenio y Carmen García Ledo*
5. **Los Humedales: Ecosistemas básicos para el desarrollo local**..... 385  
*Miriam Miranda y Marcela Gutiérrez*
6. **Alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD), recursos naturales y desarrollo territorial**..... 395  
*Virginia Rodríguez Nuño de la Rosa*
7. **Energy for Freedom: reflexiones para el análisis crítico de proyectos de electrificación rural aislada** ..... 405  
*María Ten Palomares*

**LÍNEA TEMÁTICA 6:****Desarrollo sostenible. Tecnologías para un Desarrollo Humano**

1. **Cooperación Universitaria al Desarrollo para la promoción del uso de energía fotovoltaica en el desarrollo agrícola sostenible en zonas rurales de Etiopía** ..... 419  
*Leonor Hernández López, Tesfahun Asmamaw Kasie, Kassa Wudineh Liyew, Tassew Tadiwose Zewdie, Netsanet Adgeh Ejigu, Solomon Fidaku, Inés Torán Gascón, Laura Martínez Mifsut, Aritz Carrera Barrio, Isabel Giménez García, Leonor Lapeña Barrachina, Marta Royo González, Luis Cabedo Mas*
2. **The road to universal access to sanitation: Lessons from the MDGs, gaps and priorities for the post 2015 agenda** ..... 431  
*Andrés Hueso y Álvaro Fernández-Baldor*
3. **Influencia del consumo crítico en los modelos de Cooperación basados en Comercio Justo y producción ecológica**..... 439  
*Laura Maeso Velasco, M<sup>a</sup>. Carmen Cuéllar Padilla, y Mayte Fernández Merino*
4. **¿Puede la pomeca argentina contribuir a la mejora de la calidad de la vivienda de la población de menores recursos?** ..... 447  
*J. Monzó, B. García-Figueroa, M. Valcuende, M. Bonilla, V. Borrachero, J. Payá y A. Buigues-Nollens*
5. **Estabilización de suelos con cementos activados alcalinamente: Una solución más sostenible para la construcción de viviendas en países en desarrollo** ..... 457  
*J. Monzó, J. Cosa, M. Alamán, M. V. Borrachero, J. Payá, y L. Soriano*
6. **Nuevas tecnologías de información y comunicación TIC en el tejido asociativo inmigrante de España**..... 467  
*Jenny Carolina Tovar y Javier Torralba Vásquez*

7. Desarrollo rural a través de la gestión de residuos agrícolas para producir energía en los cantones de San Simón y San Lorenzo en la provincia de Bolívar (Ecuador)..... 479  
*Borja Velázquez Martí, Juan Gaibor Chávez, Bruno Armengot Carbó e Isabel López Cortés*

#### LÍNEA TEMÁTICA 7:

##### Economía política del desarrollo

1. Beyond Kuznets: Average urban agglomeration size and income inequality ..... 497  
*David Castells-Quintana*
2. Deindustrialisation and the Middle-Income Trap: A Sociological Approach to Economic Problems..... 511  
*Víctor Krasilshchikov*
3. Problemas del desarrollo y amenazas globales en un mundo transnacionalizado: retos para la gobernanza global..... 521  
*Ignacio Martínez Martínez*

#### LÍNEA TEMÁTICA 8:

##### Educación para el desarrollo

1. Internacionalización de las universidades españolas: el papel de los programas de movilidad vinculados a las estrategias de cooperación al desarrollo ..... 531  
*María de los Llanos Gómez-Torres, Sergio Pérez Medina, Diego Gómez Gómez, Álvaro Fernández-Baldor y Rosa Puchades Pla*
2. Universidad y desarrollo humano: análisis de la community engagement en UFS, Sudáfrica, desde el enfoque de capacidades ..... 543  
*Carmen Monge Hernández*
3. Global Dimension in Engineering Education: promoting global learning in Spanish universities..... 555  
*Boris Lazzarini, Agustí Pérez-Foguet, Alejandra Boni Aristizábal y Manuel Sierra-Castañer*
4. Development Education in Nongovernmental Development Organizations' in Portugal: preliminary impressions from an online study ..... 569  
*Dalila Coelho, João Caramelo e Isabel Menezes*
5. Construyendo conocimiento crítico sobre el asilo y el refugio como Derechos Humanos. Una experiencia innovadora de Educación para el Desarrollo en la docencia universitaria ..... 579  
*Aquilina Fueyo Gutiérrez e Isabel Hevia Artime*
6. Conflictos Armados y niños y niñas soldados. Experiencia de sensibilización desde la Educación para el Desarrollo y la Educación Social ..... 587  
*Natalia Hipólito Ruiz y José Sánchez Santamaría*
7. Explorando cuestiones de poder en la facilitación de procesos de Video Participativo ..... 595  
*Gynna Millán Franco y Alejandra Boni Aristizábal*
8. Educación para una ciudadanía global: una propuesta educativa centrada en los microcréditos ..... 607  
*Judith Martín Lucas*
9. Investigando colaborativamente en Educación para el desarrollo. Crónica de una experiencia ..... 619  
*M<sup>a</sup>. Cristina Pérez Crego, Renée DePalma Úngaro, Araceli Serantes Pazos, Mar Rodríguez Romero, M<sup>a</sup>. Helena Zapico Barbeito, Vanessa Pazos Leis, M<sup>a</sup>. Dolores Cotelo Guerra, José Luis Iglesias Salgado y Ana Lampón Gude*



10. **Importancia de la extensión universitaria en el fortalecimiento de los derechos en los territorios indígenas: caso de los niños y adolescentes, Costa Rica** ..... 629  
*Miguel Céspedes Araya, Rita Gamboa Conejo, Priscila Mena García y Marcela Gutiérrez Miranda*
11. **Gestión asociada del territorio como alternativa de desarrollo local: Análisis desde prácticas de organización social y educación popular en Colombia** ..... 637  
*Patricia Umbarila Laiton, Raquel Flores Buils y Antonio Caballer*
12. **Educación para la Ciudadanía Global (EpCG) en las escuelas primarias de la UE, un estudio comparativo sobre políticas educativas: un enfoque sobre España** ..... 647  
*Carla Inguaggiato y Luis García Arrazola*

**LÍNEA TEMÁTICA 9:****Etnodesarrollo, postdesarrollo y “Buen Vivir”**

1. **¿Son compatibles los Derechos Humanos Universales con los discursos postdesarrollistas?** 663  
*Álvarez Lugo, Yesica*
2. **La educación de las personas indígenas en la Amazonia Ecuatoriana: El caso de la provincia de Sucumbíos**..... 673  
*Aida R. de Miguel y Kepa Fernández de Larrinoa*
3. **Dejar atrás el PIB. Solo un paso más allá. Análisis crítico del estado de la cuestión y propuestas de avance** ..... 681  
*Manuel Galaviz Calle*
4. **Sobre nuevas realidades de los gobiernos revolucionarios populares en A.L. Ecuador como eje de análisis en la reconfiguración y reordenamiento político en la región: buen vivir y desarrollo**..... 693  
*Perla Marina Palacios Díaz*
5. **Transiciones hacia el Buen Vivir: Coherencia de políticas de economía social y solidaria** 703  
*Unai Villalba*

**LÍNEA TEMÁTICA 10:****Financiación del desarrollo**

1. **Foreign aid distorting effects: an empirical assessment for Sub-Saharan Africa**..... 717  
*Pacifique Mongongo Dosa, Sergio Tezanos Vázquez y Nadia Molenaers*
2. **On the measurement and use of equality weighted growth** ..... 729  
*Pacifique Mongongo Dosa*
3. **Microfinanzas, desarrollo financiero y crecimiento económico** ..... 739  
*Isabel Sainz Fernández, Begoña Torre Olmo, Carlos López Gutiérrez, Sergio Sanfilippo Azofra*

**LÍNEA TEMÁTICA 11:****Gobernanza, seguridad, paz y desarrollo**

1. **Níger: los desafíos del país con el más bajo IDH del mundo**..... 755  
*Rafael Aguirre Unceta*
2. **Experiencia en el acompañamiento empresarial integral en el territorio, como aporte al proceso de Reintegración en el posconflicto** ..... 767  
*Blanca Isabel Martínez Peña y Lisbeth Katherine Duarte Herrera*

**LÍNEA TEMÁTICA 12:****Migraciones y desarrollo**

1. Integración de las familias inmigrantes en la comunidad de acogida..... 779  
*María Raquel Agost Felip, Antonio Caballer Miedes y Laura Expósito Navarro*
2. Estrategias de supervivencia y procesos de codesarrollo de la población migrante senegalesa durante la crisis económica..... 791  
*José Manuel Maroto Blanco, Rosalía López Fernández y Francisco Javier García Castaño*
3. Migración y Desarrollo más integración en América Latina: ¿complementación u obstáculo? 803  
*Santiago Javier Armesilla Conde*
4. La contribución de los migrantes a la sociedad civil y a las ONGD ..... 815  
*Gloria Cano Alcantarilla y Joan Lacomba Vázquez*

**LÍNEA TEMÁTICA 13:****Sociedad civil, comunicación y desarrollo**

1. Abordaje participativo para el desarrollo socio productivo en territorios protegidos: Caso Refugio Silvestre Maquenque, Costa Rica..... 827  
*Priscilla Mena García, Rita Gamboa Conejo, Carmen Monge Hernández y Miguel Céspedes Araya*
2. Aproximación a un inventario de las motivaciones del voluntariado de las ONGD..... 837  
*M<sup>a</sup>. Luz Ortega Carpio y Gloria Martínez-Cousinou*
3. Una aproximación a la formación del capital social desde las agremiaciones y asociaciones de ciudadanos en zonas de conflicto y su incidencia en el desarrollo territorial: caso departamento del Meta (Colombia)..... 849  
*Leidy Paola Llanes Dueñas y María Del Carmen Pérez González*

**LÍNEA TEMÁTICA 14:****Evaluación, gestión del conocimiento y rendición de cuentas**

1. Towards Child Friendly Accountability: Interagency Study on Child-Friendly Feedback and Complaint Mechanisms within NGO Programmes ..... 865  
*Yukiko Yamada, Anna Wood, Fiorella Mackliff, Hur Hassnain, Katie Drew, María Álvarez Pérez y Richard Cobb*

**LÍNEA TEMÁTICA 15:****Género y desarrollo**

1. EduWikis colaborativas para el desarrollo y fomento de la igualdad de género..... 881  
*Mayte Lozano Albalade, José Luis Alejandro Marco, Ana Isabel Allueva Pinilla, Raquel Trillo Lado María Villarroya-Gaudó*
2. El activismo transnacional de las refugiadas políticas colombianas en España y su contribución al proceso de construcción de la paz..... 893  
*Elena Mut Montalvá*
3. La igualdad de género en la agenda internacional de desarrollo: propósitos, (in)coherencias y la participación del movimiento feminista internacional..... 903  
*Marta Pajarín Gracia*
4. Aportaciones y cuestionamientos feministas en el debate sobre el desarrollo..... 913  
*Idoye Zabala Errazti, María José Martínez Herrero y Yesica Álvarez Lugo*

## Pósters

1. **Modelo de Empresa Sostenible para los recuperadores informales que operan en La Comuna 12 La América del Municipio de Medellín-Colombia**..... 925  
*Vladimir Pallares Arboleda y Carlos Javier Barrera Cauil*
2. **Acceso a la energía y oportunidades de aprendizaje. Diseño de un prototipo fotovoltaico para pequeños centros escolares en situaciones de vulnerabilidad**..... 926  
*Pablo Giménez Martorell, Leonor Hernández López, Luis Cabedo Más, Leonor Lapeña Barrachina, Tesfahun Asmamaw Kasie, Tassew Tadiwose Zewdie, Aritz Carrera Barrio e Isabel Giménez García*
3. **La hora de la educación para el desarrollo (EpD) en la responsabilidad social universitaria (RSU): habla el alumnado**..... 927  
*María Jesús Martínez Usarralde, Carmen Lloret-Catalá y Sara Mas-Gil*
4. **Diseño de un modelo de medición del impacto de los cursos virtuales de la educación superior en el desarrollo sostenible, aplicado a la Comuna Siete (7) Robledo del Municipio de Medellín, Colombia**..... 928  
*Marta Luz Arango Uribe y Carlos Javier Barrera Cauil*
5. **Iniciativa Intercampus de trabajo colaborativo bajo calves de Open Source y electrónica ética** ..... 929  
*Joseba Sainz de Murieta Mangado y Ortzi Akizu Gardoki*



# Presentación

Los *Congresos Internacionales de Estudios del Desarrollo*, aun a pesar de su corta historia, ya se han convertido en una de las iniciativas más importantes de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES). Tras varios centenares de ponencias y comunicaciones, tras miles de horas de debate académico y trabajo en red, este año 2016, con la organización conjunta de REEDES y de la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza, y con el apoyo de la Universidad de Zaragoza y del Gobierno de Aragón, el tercer congreso ha sido una vez más un punto de encuentro y una ocasión para el debate entre investigadores de universidades, países, áreas de conocimiento e intereses científicos muy variados.

En esta ocasión el lema del congreso ha sido *¿Qué desarrollo queremos? La agenda post 2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Desde la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo estamos persuadidos de que el desarrollo humano sostenible es mucho más que desarrollo económico. Y aunque a estas alturas para mucha gente resulte una obviedad, también es evidente que es preciso seguir insistiendo en la denuncia de la perniciosa obsesión por el crecimiento económico que a pesar de todos los esfuerzos sigue colonizando nuestras mentes y nuestras políticas. No hay más que ver los programas de los partidos políticos y el imperialismo con el que el crecimiento se impone tanto en los discursos dominantes como en los que aspiran a serlo.

Es imprescindible, pues, desde el rigor y desde la investigación seria acerca de la complejidad de las múltiples dimensiones del desarrollo —económicas y no económicas, humanas y ambientales—, seguir impulsando una reflexión sistémica acerca de los logros y las tareas pendientes que marcan y han de guiar desde nuestra práctica investigadora hasta las políticas públicas.

Este libro de actas recoge muchos de los resultados de la investigación que se ha venido realizando en los últimos años en relación con todos los aspectos multidimensionales e interdisciplinares que se dan cita en los estudios del desarrollo. Al mismo tiempo, es el marco idóneo para proponer nuevas vías de investigación y para identificar aquellos puntos críticos de las agendas locales, nacionales e internacionales de cooperación que pudieran constituir una palanca transformadora. La pregunta *¿Qué desarrollo queremos?* era oportuna cuando planificamos el congreso, en 2015. Ahora, en enero de 2017, en los tiempos del Brexit y en los inicios de una era Trump llena de incertidumbres pero sin duda sombría, es todavía más perentoria. Contra este futuro que adivinamos poco prometedor, enfrentar el viraje nacionalista y cateto de las políticas occidentales es más que nunca una obligación científica y cívica. Desde la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza esperamos que estas páginas contribuyan a esa reflexión y a la defensa de una perspectiva global comprometida con la sostenibilidad humana y ambiental a largo plazo.

**JOSÉ RAMÓN MORENO FERNÁNDEZ**  
Presidente del Comité Organizador del  
III Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo.  
Zaragoza, enero de 2017



# 1

**COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO.  
GEOESTRATEGIAS Y CAMBIO SOCIAL**





# La CELAC como alternativa válida para el desarrollo. Un enfoque regional de la seguridad alimentaria a la luz de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

## CELAC as a valid alternative for development. A regional approach to food security in the light of the 2030 Agenda for Sustainable Development

DREON, Emiliano<sup>1</sup>  
emiliano.dreon@gmail.com

### Resumen

Frente a los nuevos desafíos surgidos en el nuevo siglo sumado a los ya existentes como es el caso de la inseguridad alimentaria y la erradicación del hambre, los países integrantes de la escena global inevitablemente, y a causa de una interdependencia creciente entre ellos, deben enfrentar los retos de manera conjunta y esto fue el motivo excluyente de la Declaración del Milenio (2000) en un primer término para luego desembocar en el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el marco de la Agenda de Desarrollo 2030. En consecuencia, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se erige como el centro de contención regional de los desafíos y garantiza la coordinación —bajo el esquema de la Agenda 2030— entre países parte en materia de políticas públicas regionales.

**PALABRAS CLAVE:** desarrollo, CELAC, seguridad alimentaria, objetivos de desarrollo sostenible

### Abstract

Faced with new challenges arising in the new century it added to existing ones such as food insecurity and hunger eradication, the member countries of the global scene inevitably, because of growing interdependence among them, must face challenges together and this was the exclusive cause of the Millennium Declaration (2000) in a first term and then lead to the establishment of the Sustainable Development Goals within the framework of the Development Agenda 2030. Consequently, the Community Latin American and Caribbean States (CELAC) stands as the center of regional containment challenges and ensures coordination – under the Agenda 2030 scheme between countries part in regional public policies.

**KEYWORDS:** development, CELAC, Food Security, Sustainable Development Goals

---

1. Abogado (UNLP, Argentina). Maestrando en Integración Latinoamericana (Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP). Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe (CENSUD, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP).

## 1. INTRODUCCIÓN: DELIMITACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

A lo largo de los últimos dos decenios, los líderes y responsables de la adopción de decisiones globales dirigidas a la comunidad internacional se han comprometido en diversos Foros y acontecimientos de alto nivel con respecto al objetivo de la reducción del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición. La seguridad alimentaria reviste en la actualidad la máxima prioridad en los programas de las instituciones —regionales, subregionales y mundiales— y grupos de países (G-20 y el G8). Su reintroducción como tema en la agenda internacional vinculada al desarrollo —luego de ser objeto de análisis hacia fines del siglo XX<sup>2</sup>— obedeció a múltiples causas entre las que se destacan el alza de precios de los alimentos y la crisis financiera internacional. En un mundo de una interdependencia creciente (Keohane, 1984), las cuestiones vinculadas a la toma de decisiones en materias sensibles se expanden por fuera de los países, asimismo de las regiones, para llegar a establecer políticas públicas globales y desde ahí coordinar los objetivos provenientes de éstas a nivel regional, nacional y subnacional. La seguridad alimentaria no representa una excepción debido a su doble dimensión en términos de jerarquía: local e internacional (Carrasco, 2008).

En un mundo de excedentes en relación a los alimentos, en la actualidad la cifra referida a personas en situación de una alimentación inadecuada o falta de ella se sitúa cerca de 1000 millones con proyecciones de crecimiento hacia el año 2050 si no se toman medidas efectivas que conlleven la participación de los principales actores en la esfera internacional —Estados, organizaciones internacionales, bloques regionales, ONGs, entre otros— (FAO, 2003; Graziano Da Silva, 2009). A fin de enmarcar la relevancia del análisis planteado circunscribiéndonos a América Latina y el Caribe, de las 37 millones de personas aún afectadas por la inseguridad alimentaria el 80 % (29,6 millones) pertenece a América Latina (FAO, 2014).

Al respecto, en el 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —en el ámbito de Naciones Unidas— elabora la Observación Nro. 12 relativa al derecho a la alimentación en el marco de la aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por medio de la citada Observación el órgano concentra su atención en la relevancia del derecho a una alimentación “adecuada” a través de dos premisas: en primer lugar, dicho derecho se alcanzará de forma progresiva y en segundo término, el concepto de adecuación adquiere una particular importancia en relación con el derecho a la alimentación debido a que el sistema alimentario será adecuado dependiendo de las circunstancias. Por su parte, el aspecto relativo a la sostenibilidad se encuentra estrechamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria teniendo en cuenta que el acceso a los alimentos debe estar garantizado para las generaciones presentes y futuras (ECOSOC, 1999), definida esta retroalimentación a través de la idea de Sociedad de Riesgo de Ulrich Beck (2002). En este sentido, no es aventurado advertir —coincidiendo con Ana Barros-Plataiu (2007: 186)— la existencia de una “sociedad de riesgo alimentario” en razón que los riesgos inherentes en la actualidad vinculados a la actividad agrícola son potenciales amenazas para todas las escalas sociales, por el solo desconocimiento de la totalidad de los efectos nocivos que la dinámica impuesta al sistema alimentario ofrece. El riesgo obedece principalmente al modo de producción imperante.

## 2. LA TRANSICIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM) A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS): HACIA UN NUEVO ENFOQUE

Es en el inicio del nuevo siglo y reforzando las ideas plasmadas en los Informes del PNUD<sup>3</sup> sobre desarrollo humano a partir de 1990, en el que se elabora la denominada “Declaración del

2. El desafío de garantizar la alimentación de la población mundial se remonta a finales de la década del sesenta (Carrasco, 2008).

3. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

*Milenio*<sup>4</sup> —septiembre del año 2000— por parte de Naciones Unidas, la cual desde un enfoque del derecho humano al desarrollo y enfocada en la persona humana en su individualidad esboza los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) —los cuales debían ser replanteados en el año 2015 previa evaluación de los resultados— a fin de combatir los obstáculos de la humanidad hacia el fin último del desarrollo (Brisson *et al.*, 2014). Los objetivos plasmados en la Declaración consolidan los principales postulados vinculados al desarrollo de finales del siglo XX así como un replanteamiento de la discusión global en torno a él, brindando herramientas sustantivas e instrumentales para la materialización de las metas del milenio (Ibídem; Di Paola, 2015: 120). El particular dinamismo que adoptan las relaciones internacionales produce indefectibles variantes en los “temas de agenda”.

En torno al compromiso adoptado en Naciones Unidas y en relación a el binomio seguridad-desarrollo, un ex Secretario General de la Organización que reúne a más de 190 países en la actualidad —Boutros Boutros-Ghali— señalaba que:

*“La paz, la economía, el medio ambiente, la sociedad y la democracia son todos aspectos vinculados entre sí, del desarrollo. [...] Una economía en crecimiento genera los recursos necesarios para el progreso. Un medio ambiente protegido hace que el desarrollo sea sostenible. Las buenas condiciones sociales fortalecen la estructura de la sociedad y consolidan la paz y el desarrollo”* (Ramírez Bulla, 2010: 4).

Contemporáneamente al proceso de gestación de los ODM se produce el surgimiento de un término que modificaría la visión de los futuros debates, éste sería el “desarrollo sostenible”, el cual ha sido la herencia de un proceso que comenzó en el año 1992 con la celebración de la Cumbre de Río fijando como pautas-guías de ahí en más la equidad intergeneracional y la integración de las dimensiones del desarrollo sostenible: ambiental, social y económico. Mismo en el ámbito de los foros internacionales se advierte la transición hacia un nuevo fin, en lugar de la imperante por aquel entonces idea de una Gobernanza Ambiental Internacional se instala la necesidad de una Gobernanza Internacional del Desarrollo Sostenible (Di Paola, op. cit.: 119). La gobernanza es concebida como aquel proceso de coordinación social en el que los distintos poderes del Estado, la sociedad civil, el sector privado y la cooperación internacional determinan pautas para la generación de valor público (García de la Cruz, 2013; Cárcamo Mallen *et al.*, 2014; FAO, 2014: 103). Dicha construcción teórica cuenta con una cronología propia en relación a su proceso de reforma, siendo Olivier de Schutter el promotor de la necesidad aludida en el año 2008 (Crespo *et al.*, 2010). Esta máxima autoridad en la materia bajo análisis, se refiere a la crisis de gobernanza global y su fracaso para superar la fragmentación entre la triada actores-políticas-soluciones. En este sentido, una buena gobernanza asegurará: transparencia, responsabilidad y estado de derecho, cuestiones esenciales para el efectivo acceso a los alimentos (FAO, FIDA y PMA, 2012).

Acercándose la fecha de expiración de las políticas basadas en los objetivos del milenio, los teóricos y especialistas del desarrollo comienzan a repensar dichos objetivos con una visión hacia el futuro, visualizando la necesidad de converger en una Agenda de Objetivos de Desarrollo del Milenio-Plus (ODM-Plus) mediante el nuevo paradigma del desarrollo sostenible. Uno de los impactos negativos de la Agenda aprobada en la Declaración de septiembre del 2000 consistió en estar basada estricta y excluyentemente en los países en desarrollo sin componerse de una mirada holística de los problemas contenidos en cada uno de los ocho objetivos planteados (Summer *et al.*, 2010). Un gran obstáculo que se presentó hacia 2015 a fin de alcanzar la sostenibilidad e inclusión fue la persistencia de la desigualdad entre países de una misma región, desigualdad entendida en su sentido amplio: en la consecución de los objetivos del milenio, en el ingreso y en el patrimonio de la población (Di Paola, op. cit.).

A partir de su gestación en el año 2012, los ODS han sido objeto de un duradero intercambio global de opiniones entre los diferentes actores a través de definidos mecanismos informales por

4. A/RES/55/2

parte de los países donantes —Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)— y por parte de los países en desarrollo —G-77, los BRICS o los bloques regionales— (Sanahuja, 2007).

De la lectura del documento “*El Futuro que queremos*” —producto de Rio+20—, los ODS debían ser integrales, universales, limitados en número —no reflejar todas las necesidades era una consigna precisa, habiendo capitalizado de esta manera la experiencia de los ODM en la no conveniencia de adoptar una agenda básica—, ambiciosos y de fácil transmisión (PNUD, 2011; ONU, 2012; ONU, 2014). El epicentro de los objetivos planteados en la agenda de desarrollo 2030 —integrada por 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas— están centrados en la sostenibilidad debiendo combinar las diversas dimensiones inherentes del desarrollo, lo cual nos lleva a analizar la agenda en términos de gobernanza del desarrollo sostenible y no solamente desde la dimensión ambiental, por lo cual el término sostenible se expande alcanzando a su vez el aspecto social y económico siendo éstos tres caracteres interdependientes en el largo plazo, redefiniéndose lo que se entiende por progreso en razón que se le imprime un cambio cualitativo —en oposición al cambio cuantitativo propuesto por las visiones tradicionales del desarrollo— basado en la gradualidad (Daly *et al.*, 1995; Di Paola, op. cit.: 132). La referida multidimensionalidad de la sostenibilidad adquiere valor debido a que permite concebir al desarrollo sostenible como un proceso de cambio direccional, por tanto inherentemente dinámico.

### 3. LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC) EN EL MARCO DE LOS DESAFÍOS ACTUALES

El actual escenario regional cambiante y de geometría variable —en términos de asunción de compromisos concretos por parte de los Estados de la región— como lo destaca Sanahuja (2012: 89) en alusión al regionalismo latinoamericano, se enmarca en el denominado regionalismo post liberal o post hegemónico, en el cual la idea de gobernanza regional adquiere preeminencia anteponiéndose a temas pertenecientes a la esfera de la “alta política” vinculada a la escuela realista de las Relaciones Internacionales (Bernal-Meza *et al.*, 2008). Andrés Serbin (2013) observa que hay una traspolación conceptual en el desarrollo de las nuevas formas de regionalismo y, en éste sentido, ubica a la CELAC en el primero de los “tres retornos” planteados por él en referencia a la variante conceptual del termino regionalismo en América Latina. Primer retorno el cual se encuentra íntimamente vinculado al establecimiento de una agenda política y social —enfocada principalmente en temas de desarrollo e impulsada “desde arriba” mediante un papel activo del Estado demostrando un mayor compromiso político—, desplazando a la agenda económica-comercial propia de los procesos de integración de la década del noventa. Así, la integración, considerada un objetivo histórico, no puede y no debe ser asimilada a los procesos de liberalización comercial (Rojas Aravena, 2011: 221; CELAC, 2014a). En última instancia, se observa que este “nuevo regionalismo”, principalmente a través del surgimiento de UNASUR y CELAC, se enmarca en el tercer enfoque sobre el surgimiento del regionalismo latinoamericano descrito por Hurrell (1994, citado en Bernal-Meza *et al.*, op. cit: 186), el relativo a los “factores internos” que impulsan a los países a agruparse bajo esquemas de integración y cooperación regional persiguiendo intereses en común.

Al indagar sobre políticas de coordinación en una región determinada, nos encontramos en el campo de la cooperación, importante eslabón en la economía política contemporánea (Keohane, 1984), siendo ésta uno de los principales métodos de las relaciones económicas internacionales. La economía, a su vez, no debe ser entendida como un juego con ganadores y perdedores sino como un instrumento loable y eficaz a fin de facilitar, en el presente análisis, la provisión de alimentos. En este sentido, la economía política posee un papel central en dicho objetivo, equilibrando la dimensión referida a la producción de alimentos con respecto a otras dos dimensiones en materia de política alimentaria: la distribución adecuada y el acceso, partiendo de la premisa que no basta con la mera producción (Josué de Castro, 1975).

Bernal Meza *et al.* (op. cit.) recalca que es a través de políticas de cooperación regional que los Estados de la región podrán modificar situaciones estructurales de subdesarrollo —posición compartida por Muñoz (1987)—, tarea que se encuentra desempeñando la CELAC a través de una agenda de desarrollo regional propia. El autor, si bien diferencia conceptualmente los términos integración y cooperación, menciona que en América Latina ambos términos comparten la singularidad de ser estrategias coincidentes. Con la necesidad de afianzar la relevancia de la cooperación en este marco, un informe de la CEPAL (2002) afirma que:

*[...] la coyuntura actual es particularmente propicia para un debate constructivo sobre la cooperación para el desarrollo. Esta cooperación debería apuntar a corregir las asimetrías básicas del orden económico internacional, en el marco de una economía mundial mucho más abierta hoy que cuando se realizaron los debates sobre cooperación para el desarrollo en las décadas de 1960 y 1970 (p. 97).*

Analizando los principales desafíos de la CELAC, Rojas Aravena (2012) establece que la entidad regional deberá afianzar un rol principal en relación a cautelar el desarrollo de las áreas temáticas prioritarias para los Estados parte (p. 25). Lo anterior se traduce en la imposición, a los países en desarrollo, de introducir y operacionalizar la dimensión del desarrollo en los foros multilaterales, a través de la implementación de una agenda positiva (CEPAL, 2002). Los mecanismos de cooperación entre la FAO y CELAC ha revitalizado las instancias de gobernanza orientando las políticas públicas regionales y nacionales en aras a la sustanciación de los objetivos trazados en la Agenda de Desarrollo a partir del año 2015 y extensible al 2030 (CELAC, 2014a). De esta manera, es el “nuevo regionalismo” según Velásquez González (2009: 18) el factor que lleva a confirmar una acción colectiva transnacional para así incrementar la cooperación tanto en la esfera regional como en la subregional.

### **3.1. La CELAC y su “Plan para la seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre 2025” frente a los ODS. La recepción del *Twin-Track Approach* de la FAO**

Como señaláramos en el transcurso del presente trabajo la erradicación del hambre no representa un objetivo reciente por parte de la comunidad internacional. Hacia fines de la década del ochenta, el Director Ejecutivo del Consejo Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas convocaba a “realizar un verdadero esfuerzo encaminado a erradicar el hambre, con toda la degradación y desesperanza que ésta implica, debiendo ser un imperativo político, a fin de lograr la cooperación y solidaridad entre todos los pueblos y todas las naciones” (Brandt, 1980). Transcurridos más de treinta años, el objetivo antes planteado continúa siendo uno de los principales retos del sistema económico mundial, representando las políticas activas del Estado en la esfera doméstica y regional un factor fundamental en las estrategias de desarrollo (Mellado, en prensa: 20).

La reactivación del espacio regional, asumiendo el rol de proveer una agenda de desarrollo propia a través de políticas de coordinación se vio plasmada en el surgimiento de la CELAC. Esta entidad, en el caso de la seguridad alimentaria, cuenta con un Plan innovador en la materia conocido como *Plan para la seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del Hambre 2025* (Ver Tabla 1), el cual consta de cuatro pilares con sus respectivas líneas de acción<sup>5</sup> tendientes a consolidar el compromiso por parte de los países parte hacia la materialización del acceso a las necesidades elementales con el apoyo y seguimiento de la FAO situando a la agricultura como una componente clave para el desarrollo de la humanidad (Graziano Da Silva, 2009). El Plan retoma las premisas esenciales de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre del año 2005. La cooperación regional en este ámbito se enmarca en lo que Robert Keohane (op. cit.) y Robert Axelrod (1996) (citados en Tabora,

5. En la definición de las líneas de acción se ha considerado un enfoque político del problema, refrendado en diferentes foros multilaterales de promover una agenda común en torno a la seguridad alimentaria y nutricional (CELAC, 2014b: 3).

2011: 31) entienden la cooperación —en el marco de la “teoría de los juegos”— no como juego de suma cero sino de suma variable en donde haya una pluralidad de ganadores.

**TABLA 1.** Plan para la Seguridad Alimentaria, nutrición y erradicación del Hambre de la CELAC 2025 y su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

PILARES	LÍNEAS DE ACCIÓN
<p><b>PILAR 1</b></p> <p>Estrategias coordinadas de seguridad alimentaria a través de la formulación y dirección de políticas públicas nacionales y regionales para afrontar los desafíos de la seguridad incorporando la perspectiva de derechos humanos, en particular el Derecho Humano a la Alimentación</p>	<p><i>Línea de Acción 1:</i> Fortalecimiento de los marcos jurídicos institucionales para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) —ODS 2—</p> <p><i>Línea de Acción 2:</i> Facilitación del comercio —ODS 2 y 12—</p> <p><i>Línea de Acción 3:</i> Perdidas y Desperdicios de Alimentos —ODS 12—</p> <p><i>Línea de Acción 4:</i> Programa de abastecimientos de alimentos —ODS 2 y 12—</p>
<p><b>PILAR 2<sup>6</sup></b></p> <p>Acceso oportuno y sostenible a alimentos inocuos, adecuados, suficientes y nutritivos para todas las personas</p>	<p><i>Línea de Acción 1:</i> Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) —ODS 1 y 2—</p> <p><i>Línea de Acción 2:</i> Mercado de trabajo —ODS 8—</p> <p><i>Línea de Acción 3:</i> Agricultura Familiar —ODS 2 y 6—</p>
<p><b>PILAR 3</b></p> <p>Bienestar nutricional y aseguramiento de nutrientes, respetando la diversidad de hábitos alimentarios, para todos los grupos en situación de vulnerabilidad</p>	<p><i>Línea de Acción 1:</i> Alimentación escolar —ODS 2—</p> <p><i>Línea de Acción 2:</i> Bienestar nutricional —ODS 2 y 3—</p>
<p><b>PILAR 4</b></p> <p>Producción estable y atención oportuna ante desastres de origen socio-naturales que puedan afectar la disponibilidad de alimentos</p>	<p><i>Línea de Acción 1:</i> Emergencias y catástrofes naturales —ODS 13—</p>

Fuente: CELAC (2014b) y CEPAL (2016).

En un momento previo a la entrada en vigor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, precisamente en el año 2013, la FAO presentó su Plan de Desarrollo a plazo medio para 2014-2017 mediante el establecimiento de los cinco objetivos estratégicos con el fin de coordinar esfuerzos con los objetivos que estarían próximos a aprobarse. En este sentido, el objetivo estratégico 1 significaría uno de los precedentes del ODS 2 relativo a poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible (FAO, 2013). La CELAC representa un avance en materia de Planes concretos relativos al desafío de la (in)seguridad alimentaria, más allá de observarse en otros procesos en la región intenciones en esta misma dirección<sup>7</sup>. Si uno observa el Plan elaborado por la CELAC a la luz del Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2014), está en condiciones de advertir la presencia del enfoque de doble vía en ambos a través del propósito de asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos mediante la aplicación de prácticas agrícolas que garanticen la resiliencia. Ello no representa algo casual en razón que la CELAC mediante su Plan de Acción (2014a) se comprometió a participar activamente en los diversos foros y debates internacionales en

6. El director general de la FAO, en el marco de la celebración de la IV Cumbre de la CELAC a principios del 2016, valoró como vital la implementación del segundo pilar del Plan, dada la elevada obesidad que muestran las poblaciones del continente, expresando que además de la búsqueda de una producción agrícola sostenible, el Plan engloba no solo la lucha contra el hambre, sino también contra todas las formas de malnutrición. Algo que es especialmente importante ya que la obesidad va en aumento de manera preocupante (VTV, 2016).

7. El bloque subregional ALBA-TCP también cuenta con mecanismos de cooperación regional en materia de seguridad alimentaria. La iniciativa incluye dos mecanismos principales para su funcionamiento: el Fondo ALBA-Alimentos —cuyo capital inicial fue de 100 millones de dólares— y la Empresa Gran Nacional ALBA Alimentos (SELA, 2012: 20).

los cuales el tema a considerar fuese en torno a la Agenda de Desarrollo 2030, resaltando su propósito de

*Promover el intercambio de información entre los países de la Comunidad, miembros del Grupo de Trabajo de la Asamblea General sobre los ODS y del Comité Intergubernamental de expertos de Financiación para el Desarrollo Sostenible, así como entre ambos órganos y el resto de los países de la región (CELAC, 2014a: 15)*

Es interesante resaltar el compromiso político regional asumido adoptando el enfoque de “doble vía” promovido por la FAO<sup>8</sup>, el cual describe las dos etapas en las que se desarrollará el programa: por un lado, en el corto plazo, enfrentando las situaciones sociales complejas urgentes y, luego, en términos de largo plazo proyectar y poner en marcha estrategias que demandarán cambios estructurales, reconociendo las características propias de cada uno de los procesos, el destinado al corto-mediano plazo y el ideado a largo plazo (Stamoulis *et al.*, 2003; CELAC, 2014b). Este enfoque fue tenido en cuenta y adoptado por la CELAC, sin embargo su idealización fue por parte de Prabhu Pingali, Luca Alinovi y Jacky Sutto, autores que propusieron una herramienta a fin de mejorar la seguridad alimentaria a través de políticas específicas frente a situaciones de crisis prolongadas, combinando intervenciones inmediatas con estrategias de largo plazo cuyo propósito sea el crecimiento sostenible (Pingali *et al.* citado en Giraldo *et al.*, 2015: 1364). Si concebimos a la seguridad alimentaria como una situación —no un momento— y por lo tanto sujeta necesariamente a perdurabilidad, la satisfacción de la demanda no será la solución final de los problemas. Con esta línea argumentativa se profundiza sobre la mención a los cambios estructurales ofrecidos por una de las vías del enfoque propuesto y expone uno de los principales obstáculos a futuro, el nivel de ingresos de las personas. En última instancia, las personas no solo quedan subsumidas en un estado de pobreza por la insuficiente cantidad de alimentos a los cuales pueden acceder sino que en un momento previo se observa una falta de acceso a ellos en razón de percibir bajos ingresos o debido a que los precios de los alimentos son elevados, fenómeno este último el cual se intensificó el último tiempo (Ingram *et al.*, s.f: 3; Brisson *et al.*, 2014).

El enfoque propuesto en primer término por la FAO y luego adoptado por la CELAC para la elaboración del Plan bajo análisis es crucial si tenemos en cuenta el reconocimiento a través de aquel de los caracteres propios de cada proceso, mediante una visión integradora, considerando el carácter multidimensional de la seguridad alimentaria y nutricional —incorporándose el aspecto nutricional, reclamado por los recientes análisis del problema alimentario— (CELAC, 2014b).

Este enfoque, a su vez, se nutre del aporte teórico de Ulrich Beck (2002), consistente en plasmar los principales desafíos de la sociedad en la actualidad, situándola en un estadio de riesgo de índole social, político, económico e industrial. El sociólogo alemán a través de su teoría resalta la necesaria complementariedad entre la agricultura y la alimentación, por medio de la cual se presentan situaciones claves para distintos futuros sociales y con efectos a largo plazo (p. 233-234), en un mundo interdependiente en el cual los riesgos fueron globalizados (Ibídem). Frente a este planteamiento, las políticas públicas se erigen como la instrumento por excelencia mediante las cuales los Estados ejercen su rol de principales —no los únicos— planificadores y administradores, debiendo considerar en aquellas la opción del desarrollo (Marchioni, 2007).

El término gobernanza, como se desprende del análisis, ha adquirido un rol clave a la hora de comprender el enfoque de doble vía en materia de seguridad alimentaria. La ausencia de una buena gobernanza limita seriamente la posibilidad de lograr un desarrollo sostenible en las principales dimensiones de la seguridad alimentaria (FAO, 2011). Es ilustrativo señalar que el enfoque de “doble

8. El enfoque de doble componente propuesto constituye un elemento de referencia para numerosas iniciativas de la FAO, como el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria y la Iniciativa del examen y actualización de las estrategias y políticas agrícolas, de desarrollo rural y de seguridad alimentaria nacionales (FAO, 2003)

vía” se estableció en Planes anteriores al elaborado por la CELAC, como es el ejemplo del Plan de plazo medio de la FAO del 2013 —como se citara anteriormente—, el cual en el plan de acción referido al objetivo estratégico 5 señala que dicho Plan de Acción se centra en crear, proteger y recuperar medios de vida resistentes de forma que la integridad de las sociedades que dependen de la agricultura, la ganadería, la pesca, la actividad forestal y otros recursos naturales no se vea amenazada por las crisis, en este caso medioambientales (FAO, 2013: 46). En este punto resulta interesante señalar que el Plan elaborado por CELAC en la Línea de acción 1 (Pilar 1) propone entre sus medidas estimular a los países a la creación y al fortalecimiento de espacios de gobernanza ampliada acerca de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza. No obstante el enfoque promovido por la FAO y adoptado por la CELAC, a fin de imprimirle una mayor equidad en términos de beneficios a las políticas públicas, debería incorporarse una tercera vía consistente en la gobernanza de la seguridad alimentaria pensada en relación al derecho humano a la alimentación. De esta manera, la CELAC ha asumido un firme compromiso en la lucha contra la erradicación del hambre y la inseguridad alimentaria habiéndose aprobado en el mes de enero pasado una Declaración Especial sobre el tema en oportunidad de celebrarse la IV Cumbre del bloque en la ciudad de Quito, Ecuador. Los resultados del proceso de coordinación entre la CELAC y los organismos internacionales basados en la Agenda 2030 serán objeto de examen en un mediano plazo.

#### 4. CONCLUSIONES

El trabajo realizado se justifica en la medida que indaga sobre los mecanismos y herramientas existentes para la toma de decisiones en materias de extrema sensibilidad a través de políticas públicas multiniveles. Se tuvo como principal propósito desentrañar y precisar la estructura de una “gobernanza óptima y eficiente” en materia de seguridad alimentaria en la región coordinando la esfera global —representada en los ODM y posteriormente en los ODS— con la regional —en este caso la CELAC por medio de la elaboración del Plan analizado— y capitalizando las premisas ofrecidas por el debate desde principios de la década del noventa sobre un cambio de paradigma en torno al desarrollo y la seguridad alimentaria concibiendo la falta de ella como un desafío que engloba una gama de dimensiones. Más allá de haberse desarrollado varias medidas entre las que se destaca la implementación en países de América Latina y el Caribe de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), los presupuestos para llevar a cabo las políticas carecen de sustentabilidad.

En este sentido puede concluirse que los pensadores de la Agenda 2030 aprendieron de experiencias pasadas y diseñaron objetivos concretos, no ilimitados, cuya realización fuese posible adquiriendo a su vez el carácter de universales, impulsando el trabajo conjunto de los países para cumplir con la meta de un desarrollo sostenible advirtiendo que el crecimiento es solo un medio hacia el logro de la meta descripta.

El trabajo presentado da lugar a seguir indagando sobre el problema contando en un horizonte próximo con datos precisos acerca de la dinámica en términos de aplicación que tuvo tanto la Agenda 2030 como el Plan elaborado por la CELAC.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Barros-Plataiu AF (2007). Los dos grandes desafíos que la seguridad alimentaria plantea al Derecho Internacional. En *Derecho, Sociedad y Riesgos: la sociedad contemporánea vista a través de la idea de riesgo*, Capítulo 6, pp 177-200. Centro Universitario de Brasilia, Brasil.
- Beck U (2002). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. (Navarro J, Jiménez D, Borrás MR trad.). Paidós, Buenos Aires.
- Bernal-Meza R, Massera GA (2008). El retorno del Regionalismo. Aspectos políticos y económicos. Los procesos de integración internacionales. En *Cuadernos PROLAM/USP*, Año 8(1):173-198.



- Brisson ME, García Conde S, Di Pietro L (2014). La Cumbre del Milenio y los Compromisos Internacionales. Series de Documento de Trabajo NRO.1. PNUD Argentina: Buenos Aires.
- Cárcamo Mallen R (2014). La seguridad alimentaria y las políticas públicas. Una visión conceptual, en *Sociedades rurales, producción y medio ambiente*, vol. 14 (27):97-126.
- Carrasco H (2008). Soberanía alimentaria: la libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación. Soluciones Prácticas, Lima.
- CELAC (2014a). Plan de Acción de la CELAC 2014. Doc. 3.2 II Cumbre. [http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/phocadownload/plan\\_de\\_accion\\_celac.pdf](http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/phocadownload/plan_de_accion_celac.pdf). acceso 20 febrero 2016.
- CELAC (2014b). Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025. Disponible en [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_CELAC/SAN.2015.ES.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_CELAC/SAN.2015.ES.pdf). acceso 19 marzo 2016.
- CEPAL (2002). Globalización y Desarrollo. UN-CEPAL: Santiago de Chile.
- CELAC (2016). Seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre CELAC 2025. Elementos para el debate y la cooperación regionales. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40348/1/S1600707\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40348/1/S1600707_es.pdf) acceso 15 septiembre 2016.
- Crespo X, Medina J (trad.) (2010). Hacia una nueva gobernanza de la Seguridad Alimentaria. <http://www.odalc.org/documentos/1341107543.pdf>. acceso 21 marzo 2016.
- Daly H, Gayo D (s.f.). Significado, conceptualización y procedimientos operativos del desarrollo sostenible: posibilidades para la agricultura y el mundo rural. En Cadenas Marín A (coord.) *Agricultura y desarrollo sostenible*. Serie estudio, Madrid. pp 19-38.
- De Castro Josué (1975). *Geopolítica del Hambre*. Ediciones Solar S.A, Buenos Aires.
- Di Paola ME (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible: ¿oportunidad o desencanto? Fortalezas y desafíos en su proceso de construcción global. Informe Ambiental Anual. FARN, Argentina, pp 115-134.
- ECOSOC (1999). Observación General 12. Naciones Unidas: Ginebra. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf?view=1>. acceso 10 marzo 2016.
- FAO (2003). Anti-Hunger Programme. A twin-track approach to hunger reduction: priorities for national and international action. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/j0563e/j0563e00.pdf>. [acceso 20 marzo 2016]
- FAO (2006). Seguridad Alimentaria. Informe de Políticas, nro.2. [ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf) [Acceso 11 marzo 2016]
- FAO (2011). Good Food Security Governance: The crucial premise to the Twin-Track Approach. Disponible en [http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project\\_f/fs\\_governance/workshop\\_report.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project_f/fs_governance/workshop_report.pdf). Acceso 18 marzo 2016.
- FAO, FIDA, PMA (2012). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. 2012. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición. FAO, Roma.
- FAO (2013). Plan a plazo medio para 2014-2017 y Programa de trabajo y presupuesto para 2014-2015. 38º periodo de sesiones de la Conferencia. Roma.
- FAO (2014). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2014. <http://www.fao.org/3/a-i4018s.pdf>
- García de la Cruz JM (ed.) (2013). Seguridad Alimentaria: derecho y necesidad, en *Economistas sin Fronteras*, Dossier nro. 10.
- Giraldo LA, Giraldo AF (2015). Revisión de enfoques de políticas alimentarias: entre la seguridad y la soberanía alimentaria (2000-2013). En *Cad. Saúde Pública*, 7(31):1355-1369.
- Graziano Da Silva J (2009). Un New Deal para la agricultura. En *Nueva Sociedad*, nro. 223. Buenos Aires.
- Ingram J, Aggarwal P, Ericksen P, Gregory P, Horn-Phathanothai L, Misselhorn A, Wiebe K. (s.f). Seguridad alimentaria para un planeta bajo presión. Disponible en <http://www.diversitas-international.org/resources/outreach/Policy%20Brief%20Rio-20%20FoodSecurity%20Spanish.pdf>.
- Keohane RO (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Marchioni A (2007). Aspectos del Proyecto de Desarrollo Brasileño y de la Gestión de la Sociedad del Riesgo. *Derecho, Sociedad y Riesgos: la sociedad contemporánea vista a través de la idea de riesgo*, Capítulo 14. Centro Universitario de Brasilia, Brasil. pp 403-425.

- Mellado N (en prensa). El desarrollo. Continuidades y rupturas teóricas. Revista Anales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP.
- Muñoz H (1987). Hipótesis sobre las dificultades de la cooperación en América Latina: una introducción. En: Muñoz H, Vicuña F (Comp.) La Cooperación regional en América Latina: pronóstico y proyecciones futuras. El colegio de México: Universidad de Chile, pp 15-26.
- NTV (2016). CELAC aprobó Declaración especial sobre seguridad alimentaria y erradicación del hambre. <http://www.vtv.gob.ve/articulos/2016/01/27/celac-aprobo-declaracion-especial-sobre-seguridad-alimentaria-y-erradicacion-del-hambre-7118.html>
- ONU (2012). El futuro que queremos. Documento Final de la Conferencia Rio+20. <https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1-spanish.pdf.pdf>. Acceso 12 marzo 2016.
- ONU (2014). Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. <http://www.ipu.org/splz-e/unga14/owg-s.pdf>. Acceso 19 marzo 2016.
- PNUD (2011). A Post-2015 Framework for Development: Starting a Substantive Conversation. Workshop Report. <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/4872.pdf>. Acceso 17 marzo 2016.
- Ramírez Bulla G (2010). La Declaración del Milenio: naturaleza, principios y valores. Oasis, nro. 15. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Rojas Aravena F (2011). Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo. En: Rojas Aravena (coord). Los desafíos del multilateralismo en América Latina, CRIES. Guadalajara, México. 33(16):217-236.
- Sanahuja JA (2007). ¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. En: Mesa M (coord). Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ). CEIPAZ, Madrid, pp 71-101.
- Sanahuja JA (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. En: Serbin A (coord). Anuario de Integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2012, nro. 9, pp 19-72.
- SELA (2012). Cooperación latinoamericana y caribeña en el ámbito de la seguridad alimentaria. SP/XXIII-RDCIALC/DT N° 2-12. Belice.
- Serbin A (2013). Soberanía e Integración en América Latina. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales, nro. 13, Comercio Internacionales, pp 65-73.
- Stamoulis K, Zezza A (2003). A Conceptual Framework for National Agricultural, Rural Development, and Food Security Strategies and Policies, en ESA Working Paper, nro. 03-17. <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC15222.pdf> Acceso 3 de agosto de 2016.
- Sumner A, Meera T (2010). Global Poverty Reduction to 2015 and Beyond: What has been the Impact of the MDGs and what are the Options for a Post-2015 Global Framework? Documento de Trabajo nro. 348. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/771ids.pdf>. Acceso 3 marzo 2016.
- Taborda J (ed.) (2011). Variables sociopolíticas de la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Ed. Kimpres Ltda, Bogotá.
- Velásquez González JA (2009). Los bienes públicos globales y regionales. Cuadernos Unimetas, N° 18, pp 14-19.

# Medir la coherencia de políticas para el desarrollo: relevancia y propuestas en el marco de la agenda 2030

## Measuring policy coherence for development: relevance and proposals within the Agenda 2030

MARTÍNEZ OSÉS, Pablo José<sup>1</sup>

pablo@lamundial.org

GIL PAYNO, María Luisa<sup>2</sup>

Luisa.gilpayno@ecosfron.org

### Resumen

Con la aprobación de la Agenda 2030, la coherencia de políticas para el desarrollo cobra nuevo protagonismo como enfoque para interpretar y abordar los retos del desarrollo desde una perspectiva transformadora y multidimensional. Al mismo tiempo, se hace patente la necesidad de desarrollar nuevas herramientas que permitan hacer un seguimiento de los objetivos y metas acordadas desde la perspectiva de la CPD. En este contexto, el artículo se ocupa de la medición de la CPD. Partiendo de un análisis del estado de la cuestión, se realiza una exploración de las principales cuestiones a tomar en consideración para medir la coherencia con el desarrollo de las políticas públicas y se presenta una experiencia concreta de medición de la CPD a través de un índice compuesto: el índice de coherencias de políticas para el desarrollo (ICPD).

**PALABRAS CLAVE:** coherencia de políticas para el desarrollo, desarrollo sostenible, Agenda 2030, indicadores

### Abstract

Within the framework of the Agenda 2030, Policy Coherence for Development becomes relevant as an approach to interpret and address the development challenges from a transformative and multidimensional perspective. At the same time, the need to develop new mechanisms in order to monitor the agreed objectives and targets from the PCD perspective is made clear. In this context, the article deals with the PCD measurement. Starting with an analysis of the state-of-the-art, the main relevant aspects regarding its measurement are explored and an initiative for measuring PCD through a composite indicator, the Policy Coherence for Development Index (PCDI), is presented.

**KEYWORDS:** policy coherence for development, sustainable development, Agenda 2030, indicators

---

1. Colectivo La Mundial.

2. Economistas sin Fronteras y Universidad Nacional de Educación a Distancia

## 1. INTRODUCCIÓN

La aprobación de la nueva Agenda 2030 nos sitúa ante nuevos desafíos para los sistemas de medición y evaluación del progreso del desarrollo. Las apelaciones que la Agenda 2030 realiza a la universalidad y a la sostenibilidad apuntan la necesidad de lograr transformaciones profundas de los actuales modelos de desarrollo, de producción y consumo, y de redistribución y reparto de los recursos y resultados de las políticas de desarrollo. Estas transformaciones invitan a disponer de una manera mucho más comprehensiva e interrelacionada de comprender y valorar las políticas públicas en relación a sus efectos sobre el desarrollo. Se trata de una ambiciosa agenda que, a pesar de las contradicciones profundas que contiene, responde a una visión del mundo marcado por las interdependencias, que hacen más difusas las fronteras y el perfil de los diversos actores, y por el carácter transnacional de los retos del desarrollo. Estamos ante un contexto que reconoce mayor complejidad para el que el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) constituye una oportunidad, por su pertinencia y su potencial transformador.

Este estudio trata de aproximarse al desafío de establecer nuevas formas de medición a partir de la adopción del enfoque ampliado de CPD, mediante un análisis del estado de la cuestión y una reflexión sobre los principales criterios y argumentos a tener en cuenta, así como de los obstáculos detectables para abordar la medición de la CPD. Por último, presenta una iniciativa de reciente aparición que ha construido una metodología específica para medir y comparar la CPD de un amplio grupo de países de todas las regiones y de todos los niveles de desarrollo relativo.

## 2. MEDICIÓN DE LA CPD EN EL MARCO DE LA AGENDA 2030

Aunque el proceso de elaboración del marco global de indicadores promovido por las NNUU aún no ha finalizado, puede observarse ya que la CPD está contenida en la nueva Agenda 2030 de manera ambivalente. Entre la marginalidad y su potencial para constituir un criterio que atravesase por completo el contenido de las metas acordadas. Marginalidad porque, a pesar de las numerosas llamadas de atención sobre la necesidad de integrar los 17 ODS, las apelaciones a la universalidad, y la apuesta por la multidimensionalidad con que deben ser interpretadas todas y cada una de las metas establecidas, lo cierto es que explícitamente la CPD apenas observa al conjunto de las metas salvo la meta 17.14, que textualmente afirma “Mejorar la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible” (United Nations 2015) y para la que finalmente se establece un solo indicador, el “17.14.1: Número de países que cuentan con mecanismos para mejorar la coherencia de las políticas de desarrollo sostenible” (United Nations 2016).

La imprecisión y vaguedad del indicador seleccionado limita seriamente el potencial integrador y transformador que el enfoque de CPD podría constituir para la implementación de la Agenda 2030. Más aún, pareciera no haberse tenido en cuenta la opinión de Amina J. Mohamed, responsable de NNUU para el proceso de construcción de la nueva agenda, cuando afirma que la CPD constituye un “imperativo” puesto que el abordaje de las metas acordadas exigen una articulación coherente del amplio rango de políticas que configuran el desarrollo sostenible (OECD 2015). En las consultas organizadas por el Intergrupo de expertos para la elaboración de indicadores (IAEG-SDG, por sus siglas en inglés) el indicador para medir la CPD prácticamente no ha sido objeto de debate. Ni siquiera a la hora de establecer las interacciones o vínculos entre las diferentes metas. Parece evidente que la CPD aún es observada por buena parte de los actores participantes en los debates y consultas sobre los indicadores, como una cuestión meramente técnica y procesual referida a mecanismos institucionales, y no como un enfoque fundamentalmente político y, por lo tanto, con capacidad para promover criterios adecuados para la integración y la universalidad de una agenda de carácter transformador.

Es cierto que forma parte del controvertido ODS 17, dedicado a los medios de implementación y sobre los que se supone que se establecen para servir al conjunto de las metas acordadas en los

otros 16 ODS. Pero aún con la formulación de dicho objetivo, la imprecisión de sus metas y la insuficiencia de los indicadores seleccionados para su medición, la Agenda 2030 corre serio riesgo de mantenerse en la inercia de examinar sus resultados de manera sectorial, aislada y unidimensional en cada uno de los aspectos formulados. Esta cuestión ha sido objeto de largos debates y continuadas demandas durante el proceso de definición de la agenda, donde las denominadas cuestiones sistémicas por su capacidad para vectorizar transformaciones en múltiples ámbitos del desarrollo —o para obstaculizarlas— han sido relegadas a la falta de definición. Son las llamadas “metas huérfanas” (Adams 2015; Donald 2015).

Con acierto, se ha señalado que la Agenda 2030, a pesar de la amplitud de temas que aborda y de la ambición con que establece algunas de sus metas, corre el riesgo de mantenerse excesivamente determinada por el carácter hegemónico que el crecimiento económico medido en términos de producto nacional bruto (GDP) aún mantiene entre analistas y tomadores de decisión. También por este motivo, el carácter transformador de la agenda dependerá de la capacidad que enfoques como el de la CPD puedan desarrollar aparatos de medición de sencilla comprensión y fácil difusión entre generadores de opinión y responsables de las decisiones políticas. Al repensar las herramientas para la medición de procesos de carácter político, no debería despreciarse su capacidad para recabar apoyo social y para reorientar políticas públicas en relación con el ensanchamiento de dicho apoyo.

### 3. BREVE ESTADO DE LA CUESTIÓN

El desarrollo e implementación de sistemas de medición, seguimiento y evaluación es una de las principales asignaturas pendientes en materia de coherencia de políticas para el desarrollo, incluso en aquellos países supuestamente más comprometidos con este enfoque. Así queda de manifiesto en el último informe de la Comisión Europea sobre CPD, según el cual solo 11 estados miembros informaron de que realizan evaluaciones de impacto *ex post* relacionadas con la CPD y únicamente cuatro de que utilizan indicadores para medir o evaluar la coherencia con el desarrollo de sus políticas (CE 2015: 22-23).

Lo cierto es que actualmente no existe ningún sistema de medición de la CPD razonablemente sistematizado y extendido. Únicamente los *Peer Review* del Comité de ayuda al desarrollo (CAD) examinan sistemáticamente el desempeño de los países en materia de CPD, pero solo sus esfuerzos institucionales, es decir, en qué medida los países cuentan con mecanismos institucionales que promuevan la CPD, dejando a un lado otros aspectos como el diseño de las políticas o sus efectos o impactos desde la óptica del desarrollo (King *et al.* 2012: 27).

No obstante, desde distintos ámbitos e instituciones se han realizado estudios y se han puesto en marcha diversas iniciativas en un esfuerzo por avanzar hacia un mayor y mejor seguimiento y medición de la CPD. Entre ellos, cabe destacar el Plan de trabajo de la Comisión Europea en CPD 2010-2013, que establece cinco áreas de interés prioritario (comercio y finanzas, cambio climático, seguridad alimentaria, migración y seguridad), así como metas específicas e indicadores para cada una de ellas (CE 2010). El plan se estableció con el objetivo de guiar el trabajo de CPD de la Comisión Europea y servir como referente a los estados miembros, si bien adolece de numerosas debilidades, entre las que destacan la ausencia de objetivos generales y la confusión entre metas e indicadores (Van Seters *et al.* 2015: 7). El seguimiento de su implementación se realiza a través de los informes bianuales sobre CPD que elabora la Comisión Europea a partir de las aportaciones de las instituciones europeas y de los estados miembros. Unos informes que, sin embargo, carecen de exhaustividad y no recogen información sistemática sobre cumplimiento de indicadores.

La Confederación europea de ONG para el desarrollo y la ayuda humanitaria (CONCORD, por sus siglas en inglés), publica asimismo informes bianuales sobre coherencia de políticas con el desarrollo, haciéndolos coincidir con el año de publicación de los informes sobre CPD de la CE. En ellos se analizan principalmente los efectos que las políticas de la UE tienen sobre los países en

desarrollo, centrándose generalmente en el análisis específico de un grupo de ellas en cada edición: migraciones, comercio, cambio climático o fiscalidad, entre otras.

Existen también experiencias de evaluación de la CPD en relación con los efectos de las políticas sobre un país socio específico. Así, por ejemplo, Holanda ha evaluado los efectos de sus políticas y de las de la Unión Europea en Ghana y Bangladesh y Finlandia está realizando una evaluación sobre las incoherencias de las políticas de los países OCDE en Tanzania, especialmente en relación con la seguridad alimentaria, estudio piloto que se realizará también en Burkina Faso con apoyo de Suiza (Van Seters *et al.* 2015: 2).

En el ámbito específico de la medición de la CPD, resulta interesante el estudio realizado por el Institute for International Integration Studies por encargo del consejo asesor de Irish Aid, que constituye el primer intento de cuantificar el comportamiento en materia de CPD en un país miembro de la UE. Con este objetivo, diseñan una batería de 52 indicadores para medir los efectos de las políticas de Irlanda sobre los países en desarrollo en ocho áreas específicas: comercio; agricultura; pesca; migración; seguridad y defensa; medioambiente, transporte y energía; finanzas y empresas, y ayuda al desarrollo (King y Matthews 2012).

A su vez, el Índice de Compromiso con el Desarrollo (CDI, por sus siglas en inglés) del Centre for Global Development constituye, a pesar de no haber sido confeccionado explícitamente con ese propósito, una de las iniciativas más notables en el campo de la medición de la CPD. Este índice establece un ranking de 27 de los países más ricos del mundo en función de su grado de compromiso con el desarrollo a través de la valoración de siete áreas políticas: ayuda, migración, comercio, medioambiente, finanzas, seguridad y tecnología<sup>3</sup>.

Al margen de las conclusiones que un estudio exhaustivo de estas experiencias de seguimiento y medición de la CPD pudiera arrojar, un análisis preliminar de las mismas evidencia que responden, cuanto menos, a un enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo restrictivo, pues todas tienen como objetivo de partida medir o evaluar cómo las políticas de los países desarrollados (o donantes) afectan a los países en desarrollo. Se construyen, así, desde una lógica Norte-Sur o donante-receptor que ha perdido gran parte de su capacidad para explicar y abordar los problemas del desarrollo en un mundo globalizado e interdependiente (Sanahuja 2013) y en el marco de la universalidad de la Agenda 2030.

En esta línea, cabe destacar que, en su último informe sobre coherencia de políticas para el desarrollo, la OCDE, introduce el concepto de Coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, que supone una actualización y adaptación de su anterior enfoque al contexto de la Agenda 2030, alejándose, entre otras cosas, de esa visión restringida de la CPD para incorporar una mirada global a cómo las políticas (de países desarrollados y en desarrollo) afectan al desarrollo sostenible. En este mismo informe, la OCDE reconoce que, para avanzar en materia de coherencia de políticas en el contexto de la Agenda 2030, es necesario superar los marcos de seguimiento centrados en los mecanismos institucionales, para incorporar, al menos, otros tres elementos interrelacionados entre sí: las interacciones entre las políticas, los factores contextuales y los efectos que las políticas tienen sobre el bienestar de las personas (OCDE 2015: 95-97).

Para finalizar, y en un plano más concreto, cabe destacar el estudio del European Centre for Development Policy Management (ECDPM) sobre el uso de indicadores de CPD por parte de los gobiernos de ocho estados miembros de la Unión Europea, en el que constata la existencia de importantes carencias metodológicas en relación con la medición de la CPD, entre las que destacan un nivel de especificación insuficiente de los indicadores, lo que limita su utilidad para la rendición de cuentas y como guía para orientar cambios en las políticas, y la falta de especificación de roles y

3. Para más información sobre el Commitment for Development Index, véase: <http://www.cgdev.org/cdi-2015>

responsabilidades de los actores implicados (Van Seters *et al.* 2015: 11). Estas carencias responderían a diferentes factores. Por una parte, la falta de madurez y consolidación del enfoque de CPD. Desde un punto de vista operativo, el estudio apunta a problemas de disponibilidad de datos. En el campo de lo político, señala las resistencias de los decisores políticos a comprometerse con la medición de asuntos en los que no esperan (o pretenden) obtener progresos y a la priorización de otros intereses ajenos a la perspectiva del desarrollo (Van Seters *et al.* 2015:11).

## 4. CUESTIONES RELEVANTES PARA LA MEDICIÓN DE LA CPD

### 4.1. ¿Qué medir?: el enfoque de CPD

El principal problema al que se enfrenta cualquier intento de medición de la CPD es que pretende establecer mediciones sobre una visión comprehensiva, multidimensional y cosmopolita del desarrollo, tal y como sugiere el enfoque de CPD ampliado, mientras que en las experiencias de medición del desarrollo han primado los enfoques sectoriales de las políticas y la estricta división que proporciona un abordaje basado en el “nacionalismo metodológico”. De esta forma, los intentos de análisis y medición de las políticas atendiendo a sus “resultados de desarrollo” no han logrado superar los problemas de atribución. ¿Qué resultados de desarrollo son atribuibles a qué políticas? En el propósito se incorpora la dificultad, puesto que, al seguir la lógica unidimensional en el análisis de resultados, se afirman logros de una política en materia de, por ejemplo, aumento de las inversiones y con ello de las perspectivas de desarrollo, sin tener en cuenta cuál es el impacto que esas mismas políticas generan en otras dimensiones del desarrollo. A lo sumo, hemos alcanzado a reconocer la existencia de dichos impactos como no deseados o indirectos, cuando se señalan los trade-offs o las ambivalencias producidas. Reconocer las interacciones e interconexiones entre las políticas y entre éstas y las diferentes dimensiones del desarrollo, parece imprescindible para lograr una aproximación adecuada. Pero reconocerlas no es lo mismo que medirlas.

Los intentos de medición de la CPD enfrentan, por lo tanto, la dificultad de establecer relaciones de causalidad entre cada indicador y el desarrollo, para lo que es necesaria mucha más inversión e investigación. El Panel de Cambio Climático ofrece un buen ejemplo como iniciativa para avanzar en este sentido (ECDPM 2012: 35). Las claves de esta iniciativa residen tanto en su carácter de investigación colectiva e interdisciplinar, como en la asunción de que estamos ante la necesidad de abordar la cuestión del desarrollo desde una lógica compleja que exige comprender intersectorial e internacionalmente los resultados de políticas sobre el desarrollo entendido como un proceso marcado por sus interacciones —a menudo contradicciones— más que por una supuesta constante aproximación a un resultado preconfigurado.

De esta forma, la relación entre inputs, impactos y resultados no puede comprenderse como una relación lineal, como si fuera demostrable empíricamente en un sistema aislado y, por lo tanto, extrapolable de cualquier circunstancia particular. Dicho de otra forma, la medición de la CPD es un proceso político continuo que no debe ser reducido a un debate tecnocrático separado de la realidad política (Van Seters *et al.* 2015: 11). Remitir la medición de la CPD a la existencia o no de mecanismos específicos diseñados o utilizados por los Estados para su promoción apenas ofrecerá más que una visión comparada sobre una competición basada en la generación de procesos y/o burocracias, tal y como ha sucedido con el acercamiento a la CPD que se ha producido tradicionalmente desde un enfoque tecnocrático, centrado especialmente en el análisis de las estructuras institucionales de los países donantes en vez de en las estructuras y relaciones de poder que hay detrás de las políticas (Siitonen 2016: 2). La medición de la CPD no debe renunciar a incorporar el carácter fundamentalmente político de la misma lo que induce a desplazar la discusión y el objeto de la medición desde los procesos institucionales hacia las políticas (Owen Barder y Petra Kylova en OCDE 2015: 96). Promover la CPD implica abrir la puerta a los cambios en las políticas y, por tanto, a asumir los

conflictos de interés y los trade-offs en una lógica de resultados multidimensional. Mejoras en la medición pueden ayudar a evaluar mejor estos trade offs (Van Seters *et al.* 2015).

El enfoque de CPD presupone la concepción del desarrollo como el resultado de un proceso político que se resuelve en la integración e interacción constante que se da en la realidad configurada en sus dimensiones social, económica y ambiental. No como un agregado de dimensiones, sino como una estructura de interacciones e interconexiones de dinámicas transversales que recorren y configuran un sistema complejo. La universalidad y la sostenibilidad ambiental del desarrollo nos imponen límites explícitos al proceso de desarrollo, a partir de los cuales se pueden establecer criterios para valorar si los resultados o los impactos producidos por las políticas son coherentes o no con dicha concepción de desarrollo. De esta forma, por ejemplo, considerar el crecimiento económico como el resultado de desarrollo directo de ciertas políticas, como si éste pudiera ser infinito y desconectado de sus bases materiales y de sus efectos sociales, sólo puede mantenerse en una lógica unidimensional y, por lo tanto, ficticia. En definitiva, si lo que pretendemos medir es la coherencia de las políticas con un desarrollo concebido multidimensionalmente, como establece la concepción del desarrollo humano y sostenible, parece imprescindible hacerlo a través de criterios como en qué medida las políticas contribuyen a ampliar las capacidades de las personas y en qué medida garantizan las de otras personas en otras latitudes y la de todas en las próximas generaciones.

Lo anterior no sólo exige que la medición de la CPD se realice a través de la interrelación de las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible, sino que, además, nos sugiere la importancia de trascender las fronteras políticas nacionales al examinar los efectos e impactos de las políticas. Si el proceso de desarrollo ya no puede ser considerado como una relación de aproximación o imitación de países menos desarrollados hacia modelos insostenibles, pero hasta ahora considerados como países desarrollados, es preciso comprender que la medición que se proponga debe alcanzar a unos y otros, independientemente de su nivel de desarrollo relativo o de su tradicional posición como donante o receptor en el sistema internacional de ayuda. Los procesos de desarrollo que deseamos medir desde el enfoque de CPD no dependen primordialmente de las políticas de cooperación, ni del conjunto de políticas tradicionalmente consideradas como internacionales. Al contrario, la CPD nos obliga a establecer en nuestras mediciones una visión cosmopolita para revisar y evaluar los resultados de todas las políticas, independientemente de que su diseño se circunscriba al ámbito interno o al ámbito de las relaciones internacionales. Puesto que los países contribuyen a la gobernanza global de las cuestiones del desarrollo no sólo mediante su acción multilateral o internacional, sino mediante un conjunto complejo de relaciones establecido también mediante políticas que no son las explícitamente diplomáticas o comerciales en el ámbito internacional.

Por ejemplo, deben establecerse las relaciones que existen, de influencia e impacto en el conjunto del planeta, entre políticas de promoción de la igualdad de género, de legislaciones que reconocen los derechos a la diversidad y a la incorporación de los diferentes colectivos a la satisfacción de sus derechos civiles y políticos, no sólo como un resultado de desarrollo para la ciudadanía de los países en que se reconocen, sino también en la medida en que configuran una apuesta imitable y deseable por parte del resto de países. La medición de la CPD parte, por lo tanto, de los aprendizajes y las experiencias que el enfoque de género y el enfoque de derechos humanos implican para la medición de los procesos de desarrollo (Balakrishnan y Elson 2008, Center for Economic and Social Rights 2012).

En definitiva, la medición de la CPD nos sitúa ante el desafío de comprender y evaluar las políticas públicas de manera diferente a las aproximaciones sectoriales según las cuales cada política genera resultados específicos y aislables entre sí sobre los procesos de desarrollo. La medición de la CPD debe partir de la incorporación de sus cuatro dimensiones analíticas (Millán 2012), de manera que permitan evaluar el comportamiento no sólo de cada política, sino del conjunto de la acción de gobierno en una lógica de largo plazo, tal y como se corresponde con los procesos de desarrollo y desde una perspectiva transnacional de dichos procesos.



## 4.2. ¿Cómo medirlo?: Los indicadores

Teniendo presente el desafío que supone la medición de la CPD, tal y como sugiere el enfoque ampliado de la misma, el siguiente paso nos sitúa ante la necesidad de establecer o seleccionar los indicadores más adecuados para realizar la medición. Por una parte, pudiera abrirse un amplio trabajo de investigación para la formulación de indicadores apropiados que pudieran diseñarse y construirse a partir del enfoque planteado. Para ello será preciso una reorientación de los trabajos de medición del desarrollo que exigirán muchos recursos y no pocas transformaciones en las narrativas y conceptualizaciones del desarrollo con que han sido creados y desarrollados los indicadores hasta la fecha. No obstante, bien puede realizarse una aproximación a partir de las fuentes e indicadores disponibles en la actualidad, aunque exige reconocer las limitaciones en sus enfoques y en su alcance. La novedad principal en este caso, consistirá en la forma en que éstos sean integrados e interrelacionados en un sistema de medición complejo que los articule para mostrar una aproximación adecuada a la medición de la CPD.

Las limitaciones respecto del enfoque con que los indicadores disponibles han sido construidos tienen que ver con la no neutralidad de los mismos. Es razonable reconocer que los datos recogidos y producidos por diversas instituciones, hayan sido desarrollados precisamente a partir del enfoque que dichas instituciones han tratado de promover. Así, por lo general, los indicadores disponibles han partido de concepciones lineales y nacionales del desarrollo proporcionando datos difícilmente agregables entre sí para mostrar una lógica transnacional y marcada por los límites ambientales y sociales del enfoque de CPD. Aunque últimamente varias instituciones, centros de estudios y organizaciones han promovido la investigación sobre indicadores para aproximarse a las interacciones e interconexiones, a menudo aún no ofrecen aún la suficiente disponibilidad de países o de aspectos necesarios de valorar, por lo que a la hora de establecer un sistema de medición de la CPD sea necesario escoger entre calidad o inclusión suficiente del sistema de medición (ECDPM 2012: 8). Algo similar puede decirse respecto de la aceptación generalizada de indicadores, que está muy determinada por las relaciones de poder actuales en el sistema internacional, que están balanceadas a favor de actores e instituciones con visiones del desarrollo alejadas de los marcos de sostenibilidad y multidimensionalidad que el enfoque de CPD trata de promover.

Por último, en los debates sobre la necesidad de mejorar los indicadores para medir el desarrollo, se han expresado razones para adoptar sistemas de batería de indicadores que podrían establecer una visión más comprehensiva y completa que los índices sintéticos. En realidad, la apuesta por estos tiene más relación con propósitos ligados a la eficacia y a la economía de recursos a la hora de enfrentar una medición tan compleja como la pretendida. Entre los aspectos positivos de una batería de indicadores se encuentran la posibilidad de analizar de manera más meticulosa cada ámbito y detalle, entre los que ofrece un índice compuesto, que ofrece una interpretación de las interacciones e interconexiones que cada indicador observado por separado no permite analizar.

## 5. MEDICIÓN DE LA CPD MEDIANTE UN ÍNDICE COMPUESTO: EL ÍNDICE DE COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO (ICPD)

Consciente del potencial transformador que presenta el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo y de la carencia de mecanismos de medición que permitan hacer un seguimiento de la agenda de desarrollo desde esta perspectiva, la Plataforma 2015 y más<sup>4</sup> decide apostar por la construcción un índice sintético para evaluar y comparar el desempeño de los países en función del grado de coherencia con el desarrollo de sus políticas públicas.

4. La Plataforma 2015 y más, una red de 11 ONGD especializada en investigación e incidencia política en el ámbito del desarrollo, cesó su andadura en diciembre de 2015.

El Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (ICPD) nace con dos objetivos. En el ámbito de la comunicación social, el ICPD pretende contribuir a mejorar la comprensión de las políticas públicas desde la óptica del desarrollo sostenible, entendido este desde una visión multidimensional y cosmopolita. En el campo de la incidencia política, el ICPD tiene como objetivo llamar la atención sobre las transformaciones que es necesario realizar en las políticas públicas para avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible basado en la protección y cumplimiento de los derechos humanos. Al mismo tiempo, y en el marco de la agenda 2030 y del debate abierto sobre el sistema de indicadores que sentará las bases para su seguimiento, el ICPD constituye, además, un instrumento que puede contribuir a reinterpretar y monitorizar la agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible en clave de CPD.

Con estos objetivos, el ICPD parte de un enfoque ambicioso, que considera la coherencia de políticas para el desarrollo como “la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país” (Millán 2012). En relación con el concepto de desarrollo subyacente, el ICPD apuesta por una visión multidimensional, que tenga en cuenta las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible y las interrelaciones existentes entre ellas; por una mirada cosmopolita, que rompa con la dicotomía Norte-Sur (donante-receptor) que ha caracterizado los debates y estudios sobre el desarrollo en las últimas décadas; y por transversalizar los enfoques de derechos humanos y de género.

Basándose en estos enfoques, el ICPD propone una clasificación de 133 países (desarrollados y en desarrollo), a partir de la evaluación de la coherencia con el desarrollo de 20 políticas públicas (incluyendo políticas de carácter internacional y “domésticas”), agrupadas en cinco componentes: económico, social, global, ambiental y productivo (tabla 1) (Martínez Osés *et al.* 2016)<sup>5</sup>.

TABLA 1. Políticas públicas por componente del ICPD, Martínez Osés *et al.* 2016.

COMPONENTES	POLÍTICAS
ECONÓMICO	Fiscal Financiera
SOCIAL	Educación Salud Protección Social Igualdad Empleo Ciencia y Tecnología
GLOBAL	Paz y seguridad Cooperación Justicia y derechos humanos Migraciones y movilidad humana
AMBIENTAL	Energía Biodiversidad Pesca Desarrollo rural y agrícola
PRODUCTIVO	Industria Infraestructuras y transporte Turismo Urbanismo

5. Para más información sobre el ICPD, véase: [www.icpd.info](http://www.icpd.info)

La evaluación de la CPD de estas políticas se realiza a través de 49 indicadores. De ellos, 31 miden contribuciones positivas de las políticas al desarrollo, mientras que los 18 restantes penalizan aquellas políticas que obstaculizan o afectan negativamente al desarrollo (tabla 2).

TABLA 2. Variables del ICPD, Martínez Osés *et al.* 2016.

COMPONENTE	VARIABLES QUE CONTRIBUYEN	VARIABLES QUE PENALIZAN
<b>Económico</b>	Ingresos fiscales (% del PIB) Tasa de variación de índice Gini, antes y después de impuestos y transferencias (%) Gasto público en protección ambiental (% PIB)	Activos bancarios (% del PIB) Servicio de la deuda externa, total/Exportaciones de bienes y servicios (%) Índice de secreto financiero
<b>Social</b>	Tasa de permanencia en último curso de secundaria, ambos sexos (%) Tasa neta de matrícula, primaria, índice paridad de género (GPI) Gasto público en protección social (% PIB) Porcentaje de población por encima de la edad legal de jubilación que recibe pensión de vejez Incidencia de prestaciones en quintil más pobre (%) Legislación contra acoso sexual y violencia de género Duración mínima obligatoria de baja de maternidad (días) Posición ante la ONU en favor de la comunidad LGBT Esperanza de vida saludable Densidad total por 100.000 habitantes: hospitales Mejora de instalaciones sanitarias (% población con acceso) Proporción de matriculaciones de mujeres respecto a varones en educación terciaria (%) Porcentaje de graduados de educación terciaria mujeres (%)	Tasa de niños y niñas no escolarizadas en edad oficial de cursar educación primaria (%) Proporción de alumnos y alumnas por docente en educación pre-primaria Proporción de alumnos y alumnas por docente en educación primaria Tasa de repetición en educación primaria (todos los grados) ambos sexos (%) Trabajadoras familiares no remuneradas (% de empleo femenino) Diferencia de empleo vulnerable entre mujeres y hombres (%)
<b>Global</b>	Legalidad homosexualidad y matrimonio igualitario Participación en ratificación de tratados internacionales de la ONU sobre derechos humanos (%) Jurisdicción universal Ratificación de tratados de la ONU sobre justicia internacional Derechos de las mujeres en el ámbito de la justicia Tratados internacionales sobre armas Convención sobre el estatuto de los refugiados y Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares Existencia de estructura específica para cooperación y rango político	Gasto militar (% PIB) Personal fuerzas armadas, total (por 100.000 habitantes)

COMPONENTE	VARIABLES QUE CONTRIBUYEN	VARIABLES QUE PENALIZAN
<b>Ambiental</b>	Posibilidad de pesca artesanal Aguas limpias Biodiversidad Participación en tratados, convenios y acuerdos en pesca (%)	Uso de fertilizantes Huella ecológica por producción (hgp) Huella ecológica por importaciones (hgp) Toneladas métricas de dióxido de carbono por persona
<b>Productivo</b>	Mejora en suministro de agua, sector rural (%población con acceso) Acceso a electricidad (%población) Gasto en I+D (% PIB)	Llegada de turistas internacionales (% de la población del país receptor) Extracción anual de agua dulce para uso industrial (% del total de extracción de agua dulce) Diferencia entre empleo masculino y femenino en el sector industrial (%)

Se pretende, de esta forma, que el ICPD sea reflejo de una visión compleja del desarrollo, en la que conviven conflictos y *trade offs* entre las diferentes políticas y sus efectos sobre las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible; y que incorpore una mirada cosmopolita, de tal forma que, al evaluar el desempeño de los países en materia de CPD, se tengan en cuenta las interrelaciones entre lo “interno” y lo global, pues, en un mundo interdependiente, el desarrollo de cada país debe, necesariamente, ser compatible con el de otros países y, por tanto, con el del mundo en su conjunto (Martínez Osés *et al.* 2016).

## 6. CONCLUSIONES

La Agenda 2030 presenta limitaciones y contradicciones que pueden minar su pretendido carácter transformador. El enfoque ampliado de CPD constituye una perspectiva que aborda los desafíos del desarrollo atendiendo y subrayando las interacciones y las interconexiones entre políticas y entre países desde una visión cosmopolita. Avances en la medición de la CPD pueden ayudar a extender este enfoque y, en consecuencia, a promover las transformaciones pretendidas. Aunque el estado de la medición de la CPD aún precisa de mayor desarrollo, inversión e investigación, para evitar que siga considerándose una cuestión técnica o instrumental como actualmente parece expresarse en la Agenda 2030, merece la pena conocer y analizar la metodología desarrollada por un grupo de investigación multidisciplinar para construir el Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (ICPD), con la doble pretensión pedagógica y de influencia política. Dicho índice atiende a un enfoque comprensivo del desarrollo humano y sostenible, donde la cuestión de género y el enfoque basado en derechos humanos atraviesan el análisis de más de veinte políticas públicas. Con ello se construye un indicador compuesto por 49 variables, unas promotoras y otras obstaculizadoras de los procesos de desarrollo entendidos en una lógica cosmopolita y multidimensional. El índice, recién nacido y, por lo tanto, pendiente de contraste, debates y aportes para su mejora, muestra algunas de las principales interacciones e interconexiones que definen el desafío del desarrollo en un mundo caracterizado por las interdependencias globales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adams B (2015). Indicadores y datos de los ODS: ¿Quién recauda? ¿Quién informa? ¿Quién se beneficia? Global Policy Watch.
- Balakrishnan R, Elson D (2008). Auditing economic policy in the light of obligations on economic and social rights. *Essex Human Rights Review*, 5(1):1-19.
- Center for Economic and Social Rights (2012). The OPERA framework assessing compliance with the obligation to fulfill economic, social and cultural rights.

- Donald K (2015). The measure of progress. How human rights should inform the SDGs indicators. Centre for Economic and Social Rights.
- European Commission (2010). Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013. Commission Staff Working Document.
- European Commission (2015). Policy Coherence for Development 2015 EU Report. Commission Staff Working Document.
- King M, Matthews A (2012). Policy Coherence for Development: Indicators for Ireland. Institute for International Integration Studies.
- King M, Keijzer N, Spierings E, Matthews A (2012). Measuring Policy Coherence for Development. European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht and Institute for International Integration Studies, Trinity College Dublin.
- Millán N (2012). Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Martínez Osés PJ, Gil ML, Martínez I, Millán N, Ospina S, Media J, Sanabria A, García H (2016). Informe ICPD 2016. Crecer en otro sentido. Editorial Plataforma 2015 y más.
- OECD (2015). Better Policies for Development 2015: Policy Coherence and Green Growth, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236813-en>, acceso 22 marzo 2016.
- Sanahuja JA (2013). Más allá de 2015: visiones y escenarios del desarrollo global y las políticas de ayuda. En Domínguez R, Tezanos S (coords). Desafíos de los Estudios del Desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo, Santander, Red Española de Estudios de Desarrollo/Universidad de Cantabria.
- Siitonen L (2016). Theorising Politics behind Policy Coherence for Development (PCD). *European Journal of Development Research* 28:1-12.
- United Nations (2016). Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators.
- United Nations (2015). Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development.
- Van Steres J, Galeazzi G, Helly D, Knoll A, Lein B, Rosengren A, Sherriff A (2015). Use of PCD indicators by a selection of EU Members States. A Brief Analysis and Overview. Discussion Paper n° 171. European Centre for Development Policy Management (ECDPM).



# Impacto de la Inversión Directa Extranjera sobre el Desarrollo: El caso de Marruecos

## Foreign Direct Investment Impact on Development: Case of Morocco

**RAJI, Mouna<sup>1</sup>**  
raji.mouna@gmail.com

### Resumen

La experiencia y la literatura económica demostraron la eficacia de la Inversión Directa Extranjera (IDE) en cuanto a la creación de incentivos del Desarrollo, a través de la transferencia de tecnología, la exportación de modelos de gestión y la creación de empleo, entre otros aspectos. El presente trabajo explica y cuantifica con modelos econométricos el impacto de la IDE en el Desarrollo en el caso de Marruecos. Para ello, se consideran el Crecimiento Económico, la Desigualdad y la Pobreza como las variables que determinan el Desarrollo, siendo la IDE la variable explicativa común entre las tres. Los resultados confirman la relación de causalidad entre la IDE y el Crecimiento Económico en Marruecos. En cuanto a la relación IDE-Desigualdad, esa no se confirma, estando explicada por otros factores de orden institucional. Finalmente, la falta de datos impidió determinar la influencia de la IDE en la Pobreza en Marruecos.

**PALABRAS CLAVE:** inversión directa extranjera, desarrollo, crecimiento económico, desigualdad, pobreza

### Abstract

The experience and the economic literature have proved the efficiency of the Foreign Direct Investment when it has to do with the development incentives creation, through technology transfer, management models exportation and job creation, among others. The present paper explains and quantifies with econometric models the FDI's impact on the Development of Morocco. Indeed, we consider the Economic Growth, Inequality and Poverty as the variables that represent the development, being the IDE the common explicative variable of these three variables. The results confirm the causality relationship between the FDI and the Economic Growth in Morocco. The relationship between the FDI and the Inequality hasn't been confirmed being explained by other factors from an institutional order. Finally, the lack of data didn't permit the determination of the FDI's influence on Poverty in Morocco.

**KEYWORDS:** foreign direct investment, development, economic growth, inequality, poverty

---

1. Universidad de Málaga, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Candidata al Premio REEDES para Jóvenes Investigadoras/es.

## 1. INTRODUCCIÓN

Siendo consciente de los beneficios que se cosechan con la atracción de inversiones extranjeras como catalizador del crecimiento (Bouoiyour 2008), Marruecos ha iniciado, durante las últimas décadas, una era de apertura sobre otras economías del mundo con el fin de ser atractivo en términos de entorno favorable a la inversión a través de la realización de reformas y cambios estructurales que agilicen la consecución de ese fin.

Marruecos es un país orientado hacia las importaciones (LE MOCI 2016), lo que explica su balanza comercial generalmente deficitaria. De hecho, alzar el nivel de exportaciones cuantitativamente y cualitativamente, es una obligación a la que se encuentran enfrentados los gobernantes en materia de diseño de la política económica del país. De hecho, atraer IDE parece ser una de las opciones de alcance de ese objetivo (خضر 2004).

Así, la IDE representa un tema de controversia (Mainguy 2004) entre partidarios y antagonistas de su eficacia como incentivo del desarrollo y como medio de capacitación y de fortalecimiento de las poblaciones a nivel socioeconómico. Esto suscitó nuestro interés para cuantificar y estudiar las relaciones existentes entre la IDE y el nivel de desarrollo, aplicando esta problemática al caso de Marruecos.

Dada la situación actual de la economía y del mercado internacional, el gobierno marroquí se comprometió en un proceso de reformas y de diseño de políticas de atracción de IDE. Esta motivación del gobierno marroquí supone que el país saca provecho de la presencia de inversiones extranjeras, lo que justificaría los esfuerzos considerables dedicados a la atracción de IDE, ya sea a nivel de infraestructura, de flexibilidad del marco fiscal, de democratización del sistema político... Así, el presente trabajo permitiría comprobar la utilidad de la atracción de IDE en Marruecos, si estos esfuerzos están realmente justificados y, una vez confirmada esa relación de causalidad entre la IDE y el Desarrollo del país, determinaremos los tipos de influencia que ejerce esa IDE y a qué nivel de Desarrollo tiene más o menos efecto (qué tipo de beneficios genera la presencia de IDE en Marruecos).

## 2. MARCO CONTEXTUAL

### 2.1. La Inversión Directa Extranjera (IDE)

Siendo la IDE el conjunto de entradas netas de inversiones para adquirir una participación durable en una empresa de otra economía que la del inversor (Banco Mundial 2015), el establecimiento de un clima favorable a la competencia, la transferencia de tecnología y de conocimientos (Borensztein *et al.* 1998a) y la estimulación de la demanda doméstica son todas externalidades positivas que puede implicar la presencia de esas inversiones extranjeras, influyendo positivamente el Desarrollo en general.

### 2.2. Indicadores del Desarrollo

Sin embargo, el concepto del Desarrollo queda muy amplio, subjetivo y puede referir a varios criterios y parámetros para su medición y su estudio, por lo tanto el punto de vista desde el cual se analiza y la manera de medirlo conocieron una continua evolución. De hecho, los indicadores de medición de los diferentes aspectos del Desarrollo se multiplicaron a lo largo de la historia para adaptarse a las necesidades de cada etapa.

Así, durante muchos años, el PIB como indicador principal de la salud de la actividad económica que mide las riquezas creadas por el sistema productivo (INSEE 2013), era considerado como un indicador pertinente del estado del Desarrollo en un país dado, suponiendo que traduce el nivel



de desarrollo socioeconómico, humano, tecnológico, etc. Sin embargo, la experiencia demostró que esta lógica no siempre se comprueba en la realidad ya que muchos países tienen altos niveles de PIB sin que se refleje en su Desarrollo a nivel de infraestructuras, distribución efectiva de la riqueza y reducción de pobreza de la población.

En este sentido, Bourguignon (2003a) llegó a la conclusión de que una estrategia de Desarrollo dependería de tres ejes principales que forman el triángulo de Desarrollo, a saber: el Crecimiento Económico, la Desigualdad y la Pobreza. Por lo que la variación del Desarrollo está relacionada con la acción de los decisores sobre esos tres aspectos.

Así, gran parte de los investigadores y autores que se dedicaron al estudio de la relación existente entre estos dos conceptos, se basaron en modelos econométricos con el fin de cuantificar y comprobar esa relación de causalidad.

### 2.3. Los modelos econométricos: Un medio de medición del impacto de la IDE en el Desarrollo

Realizando una revisión de esa bibliografía pudimos descubrir las ecuaciones y relaciones que establecieron algunos autores con respecto a la relación entre la IDE y los tres aspectos de Desarrollo antes mencionados (Crecimiento Económico, Desigualdad y Pobreza).

#### 2.3.1. El Crecimiento Económico

Así, el Crecimiento Económico influye, considerablemente, en el desarrollo de los países ya que representa la fuente de financiamiento de las políticas de Desarrollo a nivel de Salud, Educación, Cultura... y está altamente condicionado por la difusión de tecnología (Borensztein *et al.* 1998b) que se contagia en los países receptores de la IDE generando progreso tecnológico (Findlay 1978).

Según esta lógica, Borensztein *et al.* (1998c) llegaron a expresar esa relación como lo siguiente:

$$G = c_0 + c_1 \text{ IDE} + c_2 (\text{IDE} \times H) + c_3 H + c_4 Y_0 + c_5 A$$

G: Crecimiento económico (El PIB per Cápita);

$c_0$ : Una Constante;

$c_1, c_2, c_3, c_4, c_5$ : Parámetros Poblacionales;

IDE: la Inversión Directa Extranjera;

H: Stock de Capital Humano (Para expresar este aspecto, Borensztein *et al.* (1998d) utilizaron la media de los años cursados por los hombres en secundaria en el primer año que elaboraron Barro y Lee (1993));

$Y_0$ : PIB per Cápita inicial;

A: Variables que influyen en el Crecimiento Económico (Consumo del Gobierno, Mercado Negro, alguna medida de la Inestabilidad Política, alguna medida de Derechos Políticos, alguna medida del Desarrollo Financiero, la Inflación y alguna medida de la Calidad de Instituciones).

#### 2.3.2. La Desigualdad

Se cree que la IDE contribuye en la reducción de desigualdades a través de la redistribución de riquezas y el fomento del Crecimiento Económico.

Así, Lahimer (2009a) se inspiró de los trabajos de Forbes (2000), Deininger y Squire (1998), Lundberg y Squire (2003) en la construcción de una ecuación que relaciona la IDE con la Desigualdad:

$$D = k_0 G + k_1 \text{ IDE} + k_2 N + e$$

$k_0, k_1, k_2$ : Parámetros Poblacionales;

D: La Desigualdad de ingresos (Gini);

G: Crecimiento económico (El PIB per Cápita)

IDE: La Inversión Directa Extranjera;

N: Variables institucionales que influyen en el nivel de desigualdad de un país (Control de Corrupción, Estabilidad Política y Estado de Derecho. Estas variables han sido extraídas de la base de datos de Kauffman *et al.* (2008)).

e: Término de perturbación

### 2.3.3. La Pobreza

Según Dollar y Kraay (2002), el Crecimiento Económico beneficiaría considerablemente a los pobres, reduciendo la tasa de pobreza. Así, siendo un vector del Crecimiento Económico, la IDE permitiría reducir las tasas de Pobreza en los países receptores y ejercería una influencia sobre su Desarrollo.

Así, según los trabajos de Dollar y Kraay (2002) y Ravallion (1997), Lahimer (2009b) construyó la ecuación siguiente:

$$P = f_0 G + f_1 D + f_2 IDE + f_3 M + \&$$

$f_0, f_1, f_2, f_3$ : Parámetros Poblacionales;

P: La Pobreza;

G: Crecimiento económico (El PIB per Cápita)

D: La Desigualdad de ingresos (Gini);

IDE: La Inversión Directa Extranjera;

M: Variables que influyen en la pobreza (Determinantes del crecimiento demográfico, calidad de infraestructuras y repartición de la población entre entornos rural y urbano).

&: Término de perturbación

## 3. METODOLOGÍA

A continuación, proponemos un modelo econométrico para estimar el impacto de la IDE en el desarrollo, aplicado al caso de Marruecos. Las ecuaciones de este modelo econométrico expresan las relaciones entre las variables explicadas (Criterios del Desarrollo) y sus variables explicativas, teniendo como variable explicativa común la IDE.

Basándonos en lo anterior y dada la diversidad de indicadores de Desarrollo, decidimos representar este último por los tres aspectos antes explicados, a saber: El Crecimiento Económico, la Desigualdad y la Pobreza (bourguignon 2003b), por lo que nuestro modelo estaría compuesto de tres ecuaciones, cada una representando un criterio del Desarrollo. Esto nos permitiría estudiar la influencia de la IDE sobre cada uno de estos criterios y a partir de allí, conseguir conclusiones con respecto al impacto de la IDE sobre el Desarrollo marroquí en general.

### 3.1. Presentación del Modelo Econométrico

Ese modelo econométrico se estableció basándose en fuentes primarias, a saber, la literatura económica existente (expuesta al principio) pero lo adaptamos a las necesidades del estudio. De esta forma, elegimos entre las variables utilizadas por los autores y añadimos otras que no utilizaron. El resultado es el modelo econométrico que presentamos a continuación:

$$G = c_0 + c_1 IDE + c_2 (IDE \times H) + c_3 H + c_4 A$$

(A: Gastos del Gobierno, Apertura Comercial, Inflación, Mercado Informal, Estabilidad Política, Control de Corrupción)

$$D = k_0 + k_1 IDE + k_2 N \text{ (N: Control de Corrupción y Estabilidad Política)}$$

$P = f_0 + f_1 IDE + f_2 M$  (M: Población Rural, Crecimiento demográfico y Económico, Infraestructura)

### 3.1.1. Crecimiento Económico

La primera ecuación del modelo econométrico establecido explica la variación del Crecimiento Económico (PIB per Cápita) en función de la IDE (expresada como porcentaje del PIB nacional) y de otras variables explicativas. Se conservaron los mismos aspectos explicativos utilizados en la ecuación original (antes presentada), sin embargo se omitió la utilización del “PIB per Cápita inicial ( $Y_0$ )” y tampoco se incluyó alguna variable que exprese el “Desarrollo Financiero” dado que suponemos que la utilización de la variable “Tasa de la Inflación” ya hace referencia a esta información. Se decidió conservar esta variable ya que es un indicador pertinente y muy relacionado con el Crecimiento Económico dado que a partir de una cierta tasa, la inflación tiene efectos negativos sobre el Crecimiento Económico de las economías (López-Villavicencio y Mignon 2011), por lo que condiciona su variación. También se eliminó la variable “Derechos Políticos” ya que al estimar esta ecuación incluyendo esta variable, resulta que presenta una gran colinealidad con las demás variables institucionales, implicando que no son independientes la una de la otra, por lo que eliminarla mejora la estimación.

Por otra parte, añadimos a la ecuación la variable “Apertura Comercial” (Expresada en porcentaje) ya que la literatura económica insiste, considerablemente, en los efectos positivos que puede tener sobre el Crecimiento Económico y la atracción de inversiones extranjeras. Así, un estudio de Wacziarg y Horn Welch (2003) demostró que los países que pudieron liberalizar su régimen económico registraron aumentos en su Crecimiento Económico anual.

Además, la indisponibilidad de datos en el caso de Marruecos sobre la variable representativa del Capital Humano (La educación) utilizada en la ecuación original, hizo que se eligiera otra variable, se trata de la “Matrícula en Escuela Secundaria” (Total de matrículas en secundaria para todos los programas y las edades, expresada en porcentaje de la población con edad de seguir educación secundaria oficial).

Por la indisponibilidad de datos sobre “la Inestabilidad Política”, se utilizó la variable “Estabilidad Política” (expresada entre el -2.5 y el 2.5, más alto es este índice más estabilidad política hay) ya que refiere a lo mismo e implicaría, únicamente, una lógica de interpretación contraria. Conservar esta variable como explicativa se justifica por el hecho de que el desarrollo, la estabilidad política y la calidad de las instituciones son todas motivaciones que atraen los inversores extranjeros (Hausmann y Fernández-Arias 2000), por lo que la estabilidad política es capital para atraer inversores extranjeros y definir un entorno de negocios favorable.

Para expresar la “Calidad de Instituciones”, decidimos utilizar la variable “Control de Corrupción” (más cerca de 100 más control hay) que refleja, perfectamente, este aspecto. Se decidió guardar esta variable ya que la corrupción es uno de los obstáculos que frenan el Crecimiento Económico (Farooqa *et al.* 2013). Por lo tanto, cuanto más control haya de esa variable, mejor entorno de inversión y más crecimiento económico habrá (Expresada entre 0 y 100: más cerca de 100 más control de corrupción hay).

Por otra parte, por su pertinencia en la explicación de la variación del Crecimiento Económico, se conservaron: El término de interacción entre la IDE y el Capital Humano, el Consumo del gobierno (expresada en porcentaje del PIB) y el Mercado Informal (porcentaje).

### 3.1.2. Desigualdad

El segundo criterio a considerar en el análisis es la “Desigualdad”. Esta segunda ecuación explica la variación del nivel de desigualdades de ingresos en función de variables institucionales y de la presencia de la IDE en Marruecos, nuestra variable explicativa principal de la ecuación y del modelo econométrico en general.

La estructura de la ecuación de Desigualdad (Gini en porcentaje) utilizada en nuestro modelo se inspira de la ecuación de Desigualdad antes explicada (original), eliminando el Crecimiento Económico como variable explicativa ya que la experiencia considera que el Crecimiento Económico no explica, obligatoriamente, el nivel de Desigualdades, dado que muchos países con rentas altas no registran una redistribución real de las riquezas creadas, por lo que esto no se refleja en la variación de su nivel de desigualdades.

Por otra parte, se utilizaron la IDE, la Estabilidad Política y el Control de Corrupción como variables explicativas como en la ecuación original.

### 3.1.3. Pobreza

Como en la ecuación original, en nuestro modelo utilizamos los mismos aspectos explicativos en la ecuación de Pobreza (Eliminamos, únicamente, la Desigualdad como variable explicativa). De hecho, representamos el Crecimiento Demográfico por la variación de la población del año (n-1) al año (n) en porcentaje. Éste es una variable pertinente en la explicación de la Pobreza ya que los países con tasas altas de Crecimiento Demográfico son las que más pobreza sufren, la alta fertilidad y el crecimiento demográfico promueven la transmisión de la pobreza a través de las generaciones (Cincotta y Engelma, 1997).

Por su parte, el Crecimiento Económico ha sido expresado por el PIB per Cápita utilizado en la primera ecuación (Crecimiento Económico), la variable de infraestructuras la expresamos por las líneas telefónicas para 100 personas (es la misma variable utilizada por los autores de la ecuación original), la repartición de la población entre entornos rural y urbano está expresada a través de la población rural como porcentaje de la población total y la variable explicada (la Pobreza) es el Porcentaje de población viviendo con menos de 1.90 dólares al día según los Precios Internacionales del 2011.

Para estimar este modelo se utilizó la técnica estadística de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) que es una técnica de regresión matemática en estadísticas permitiendo definir los parámetros poblacionales de un modelo econométrico y por lo tanto determinar el tipo de relación existente entre las variables pero también la causalidad que las une, lo que permitiría responder a la siguiente pregunta: ¿Qué ocurriría en la variable explicada si modificamos la magnitud de alguna variable explicativa?

## 3.2. Datos

Para realizar esta estimación, nos basamos en datos temporales de cada una de las variables explicadas y explicativas (Tabla 1).

- El cálculo de las observaciones de la variable “Apertura Comercial” fue de elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Banco Mundial y basándose en el método de cálculo determinado por Mansouri (2009) con el fin de llegar al porcentaje de Apertura Comercial de Marruecos en cada año del periodo concernido por la ecuación;
- Ante la imposibilidad de conseguir datos para todos los años en el caso de la variable “Mercado Informal”, hemos procedido a la realización de una extrapolación estadística para completar los pocos datos que faltan;
- A diferencia del caso anterior, el periodo elegido es del 1984 al 2014, ya que los datos relacionados con el índice de Gini y la pobreza no están disponibles antes del año 1984. Esto no impacta en nada los resultados del estudio, ya que lo que nos importa no es el periodo pues no se trata de un proceso de comparación “antes-después” o entre cada uno de los tres aspectos (Crecimiento Económico, Desigualdad y Pobreza), sino que se trata simplemente de determinar la naturaleza de esa relación entre la IDE y cada uno de los aspectos de desarrollo considerados y concluir en cuanto al desarrollo marroquí en general.

TABLA 1. Fuente de datos del estudio. Elaboración propia.

ASPECTO DE DESARROLLO	VARIABLE EXPLICATIVA	FUENTE	PERIODO
CRECIMIENTO ECONÓMICO	PIB per cápita	El Banco Mundial, 2015	Observaciones anuales entre el 1970 y el 2014
	Matrícula en escuela secundaria	El Banco Mundial, 2015	
	Apertura Comercial	Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial, 2015	
	Inflación	El Banco Mundial, 2015	
	Mercado Informal	HCP (Haut Commissariat au Plan), Marruecos	
	Derechos Políticos	The Global Economy (The Freedom House)	
	Estabilidad política	The Global Economy (El Banco Mundial)	
	Control de corrupción	The Global Economy (El Banco Mundial)	
DESIGUALDAD	Gini	Principalmente del Banco Mundial, 2015	Observaciones anuales entre el 1984 y el 2014
	Control de corrupción	The Global Economy (El Banco Mundial)	
	Estabilidad política	The Global Economy (El Banco Mundial)	
POBREZA	Pobreza	El Banco Mundial, 2015	Observaciones anuales entre el 1984 y el 2014
	El crecimiento demográfico y Económico	El Banco Mundial, 2015	
	Población rural	El Banco Mundial, 2015	
	Líneas telefónicas	El Banco Mundial, 2015	

Después de haber presentado el modelo econométrico y realizado la estimación de las ecuaciones, en la siguiente etapa presentamos los resultados.

### 3.3. Resultados

#### 3.3.1. Crecimiento Económico

La estimación de nuestra ecuación del Crecimiento Económico presenta un ajuste ( $R^2$ ) de calidad ya que es del 99,95 %, lo que significa que la presente ecuación representando el Crecimiento Económico en Marruecos ajusta muy bien y que más del 99 % de la variabilidad total de la variable Crecimiento Económico es explicada por el modelo de regresión, dejando muy pocos residuos y variabilidad no explicada por el modelo ajustado.

En lo que concierne a las variables explicativas, la IDE, el término de interacción entre la IDE y el Capital Humano (IDE\_CapHumano), el Capital Humano (Educación), la Inflación, el Control de la Corrupción y la Estabilidad Política resultan significativas en la explicación de la variación del Crecimiento Económico en Marruecos ya que las probabilidades que las acompañan (inferiores a 0.05) implican el rechazo de la Hipótesis Nula que supone la insignificancia de esas variables en la explicación del fenómeno, por lo que son significativas.

Por otra parte, después de haber realizado el mismo estudio de probabilidades que acompañan las variables explicativas: Consumo del Gobierno, Apertura Comercial, Mercado Informal, estas variables no resultan significativas en la explicación de la variabilidad del Crecimiento Económico en Marruecos, se deberían eliminar para poder volver a estimar el modelo sin ellas. Así:

**Las Variables a guardar:** IDE, término de interacción entre la IDE y el Capital Humano (IDE\_CapHumano), el Capital Humano (Educación), la Inflación, el Control de la Corrupción y la Estabilidad Política;

**Las Variables a eliminar:** Consumo del Gobierno, Apertura Comercial, Mercado Informal.

Así, después de haber realizado la primera estimación de la ecuación con todas las variables explicativas con el fin de eliminar las que resultan insignificantes, procederemos a la reestimación de la ecuación únicamente con las variables significativas para llegar a resultados en cuanto al comportamiento del Crecimiento Económico con respecto a cada una de las variables explicativas y sobre todo a la IDE (Tabla 2).

TABLA 2. Estimación de la ecuación del Crecimiento Económico. Eviews-Resultados del estudio

Dependent Variable: PIB_PC				
VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PROB.
C	696.7742	99.37763	7.011379	0.0002
IDE	117.8070	22.38295	5.263246	0.0012
IDE_CAPHUMANO	-2.484481	0.488805	-5.082767	0.0014
CAPITALHUNANO	31.84166	1.101792	28.89987	0.0000
CONTROLCORRUP	-4.520442	1.310973	-3.448158	0.0107
ESTABILIDADPOLI	227.7296	40.51847	5.620389	0.0008
INFLACION	10.68949	2.963459	3.607099	0.0087
R-squared	0.998769	Mean dependent var		1991.472
Adjusted R-squared	0.997714	S.D. dependent var		303.1107
S.E. of regression	14.49317	Akaike info criterion		8.492084
Sum squared resid	1470.363	Schwarz criterion		8.811613
Log likelihood	-52.44459	Hannan-Quinn criter.		8.462506
F-statistic	946.5270	Durbin-Watson stat		1.591126
Prob(F-statistic)	0.000000			

Al estimar la ecuación con, únicamente, las variables significativas, el ajuste de la ecuación se mejora aún más ya que la  $R^2$  ha aumentado al 99,88 % y todas las variables explicativas resultan significativas en cuanto a la explicación del Crecimiento Económico en Marruecos.

En lo que concierne a las relaciones entre el Crecimiento Económico (PIB\_PC) y las variables explicativas retenidas, llegamos a lo siguiente (Tabla 2):

- Una relación positiva entre la IDE y el Crecimiento Económico marroquí que implica que un aumento del 1 % de la participación de la IDE en el PIB marroquí genera un aumento de más de 117\$ en el PIB per Cápita;
- Una relación positiva entre el Capital Humano (la Educación) y el Crecimiento Económico en Marruecos representada en un aumento de 31\$ por el aumento de 1 % de los matriculados en la educación secundaria;
- Una relación positiva entre la Inflación y el Crecimiento Económico, implicando un aumento del PIB per Cápita de 11\$ cuando aumenta la inflación de 1 %. Esto puede parecer poco habitual, ya que la inflación debería afectar negativamente el Crecimiento Económico pero puede ser explicada por el hecho de que la inflación misma es un aumento en los precios lo que puede inflar, de apariencia, el PIB. Sin embargo, una fuerte inflación a medio y largo plazo suele generar efectos fatales sobre el Crecimiento Económico;
- Una relación positiva entre la Estabilidad Política en Marruecos y su Crecimiento Económico ya que al aumentar el índice de Estabilidad Política de una unidad, aumenta el PIB per Cápita de 217\$, representando la variable explicativa con el impacto más intenso entre todas las variables explicativas;
- La variable explicativa “Control de Corrupción” refleja una relación negativa con el Crecimiento Económico implicando que un aumento de una unidad en esta variable genera un

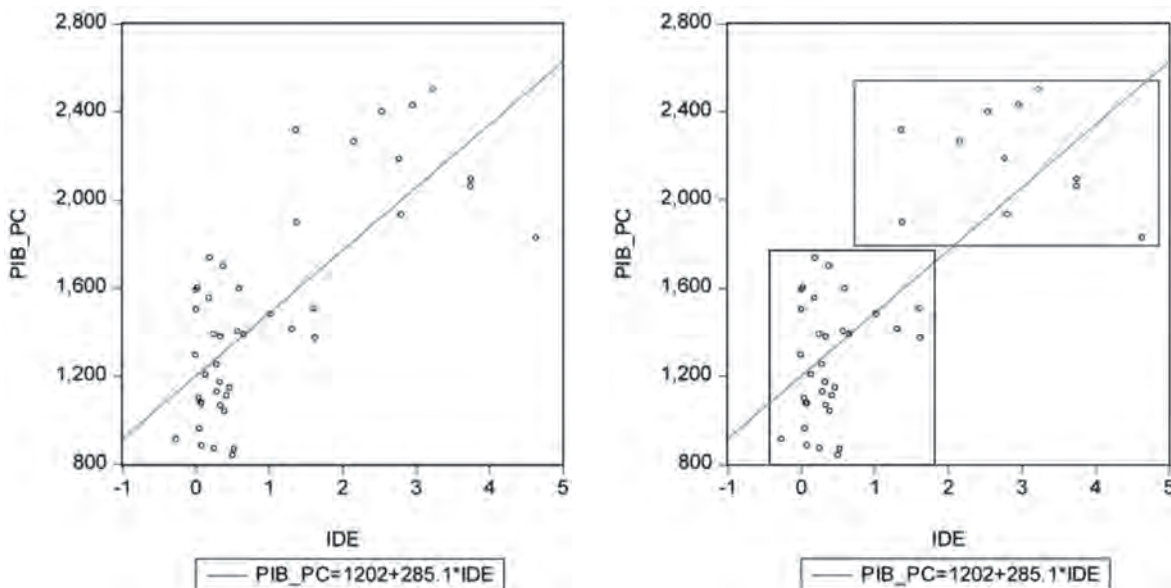
decrecimiento en el PIB. Así, un nivel bajo de Control de Corrupción parece ser un motivo de atracción de IDE y de Crecimiento Económico ya que muchos inversores prefieren países donde falla el Control de Corrupción.

Después de haber llegado a estos resultados con respecto a la relación entre el Crecimiento Económico en Marruecos y sus diferentes variables explicativas, hemos considerado conveniente estimar la ecuación del Crecimiento Económico con la IDE como única variable explicativa con el fin de saber lo que cambiaría en los resultados de esa estimación.

TABLA 3. Estimación de la ecuación del Crecimiento Económico. Eviews-Resultados del estudio

Dependent Variable: PIB_PC				
VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PROB.
C	1201.594	61.64068	19.49352	0.0000
IDE	285.0770	38.85928	7.336137	0.0000
R-squared	0.561673	Mean dependent var		1488.400
Adjusted R-squared	0.551237	S.D. dependent var		471.8906
S.E. of regression	316.1185	Akaike info criterion		14.39450
Sum squared resid	4197099.	Schwarz criterion		14.47560
Log likelihood	-314.6790	Hannan-Quinn criter.		14.42458
F-statistic	53.81891	Durbin-Watson stat		0.773707
Prob (F-statistic)	0.000000			

Al estimar la ecuación del Crecimiento Económico en Marruecos con la IDE como variable explicativa única (Tabla 3), la relación resulta positiva, permitiendo un aumento de 285\$ del PIB per Cápita al aumentar la participación de la IDE en el PIB marroquí del 1 %. Sin embargo, el ajuste de la ecuación en general es reducido (56 %) y el error estándar aumenta exponencialmente, lo que parece lógico ya que se introducen errores de especificación como resultado de la omisión de inclusión de variables explicativas pertinentes (las que hemos eliminado para estimar la ecuación únicamente con la IDE como variable explicativa).



GRÁFICA 1. Nube de puntos (Observaciones) del PIB explicado por la IDE. Eviews-Resultados del estudio

Esta gráfica representa la nube de puntos (Gráfica 1) que refleja la relación entre el Crecimiento Económico y la IDE en Marruecos. Esta relación que une las dos variables es creciente, implicando una correlación lineal positiva, ya que los valores del PIB\_PC van aumentando cada vez que aumenta la IDE marroquí, apoyando nuestra primera hipótesis del trabajo de que el aumento de la IDE generaría Crecimiento Económico en Marruecos.

Sin embargo, no se trata de una relación lineal exacta sino de una relación lineal estadística, ya que la nube de puntos que representa las dos variables, no coincide perfectamente con la línea recta de regresión, lo que implica un cierto grado de dispersión, cambiando según los valores del PIB per Cápita y de la IDE: Menores son los valores de las dos variables menor es la dispersión (Zona cuadrada con azul) y mayores son los valores mayor se hace la dispersión (Zona cuadrada con rojo).

### 3.3.2. Desigualdad

TABLA 4. Estimación de la ecuación de Desigualdad. Eviews-Resultados del estudio

Dependent Variable: DESIGUALDAD				
VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PROB.
C	49.57927	2.346616	21.12799	0.0022
IDE	-0.510009	0.198680	-2.566989	0.1241
CONTROLCORRUP	-0.148767	0.036192	-4.110480	0.0544
R-squared	0.954576	Mean dependent var		40.52400
Adjusted R-squared	0.909151	S.D. dependent var		0.605541
S.E. of regression	0.182517	Akaike info criterion		-0.280240
Sum squared resid	0.066625	Schwarz criterion		-0.514577
Log likelihood	3.700599	Hannan-Quinn criter.		-0.909178
F-statistic	21.01463	Prob(F-statistic)		0.045424

Al estimar la ecuación que representa la Desigualdad con todas las variables explicativas que elegimos resulta que existe una gran colinealidad entre las dos variables institucionales “Control de Corrupción” y “Estabilidad Política”, lo que afecta la significancia de las variables explicativas en cuanto a la explicación de la Desigualdad. Así, decidimos conservar como variable explicativa institucional únicamente el “Control de Corrupción”.

Los resultados de esa estimación reflejan un alto ajuste de la ecuación ( $R^2$ ) que representa un 95.45 % (Tabla 4), lo que significa que el 95.45 % de la variabilidad total de la variable Desigualdad (índice de Gini) es explicada por este modelo de regresión.

Las relaciones que unen las variables explicativas a la variable endógena (la Desigualdad) representan todas signos lógicos (Tabla 4), ya que:

- Al aumentar la IDE recibida en Marruecos de 1 % baja el índice de Gini (la Desigualdad) de 0,51 %;
- Al aumentar el control de corrupción en Marruecos 1 unidad, baja el índice de Gini de 0,15 %;

Sin embargo, la variable IDE resulta sin significación en la explicación de la Desigualdad y no tiene incidencia sobre ella, por lo que la Desigualdad en la distribución de ingresos en Marruecos es debida a otros factores que los utilizados.

Además, conviene destacar que se ha estimado la misma ecuación también con otras variables institucionales en el objetivo de más precisión en los resultados pero se consiguieron los mismos resultados, lo que vuelve a confirmar que la IDE no explica la variación de la Desigualdad en el caso de Marruecos y no tiene ninguna influencia sobre ella.



Por otra parte, hemos realizado el estudio de errores de las dos últimas ecuaciones (Crecimiento Económico y Desigualdad) y resultó que no existe Heteroscedasticidad según el Test de Ramsey, lo que supone que la varianza de las perturbaciones es constante a lo largo de las observaciones. El estudio también demostró que los residuos en este caso son normales, esto tiene implicaciones muy positivas ya que significa que:

- Los estimadores mínimo-cuadráticos son eficientes;
- Las observaciones son homogéneas;
- No hubo errores considerables en la recogida de datos.

### 3.3.3. Pobreza

Para cerrar ese triángulo de Desarrollo, el estudio acabó con el análisis del impacto de la IDE sobre la Pobreza. Efectivamente, además de los datos que expresan la IDE, se consiguieron los datos de todas las demás variables explicativas de ese fenómeno (Pobreza). Además de estos datos, los datos sobre la situación de Pobreza en Marruecos son una información imprescindible para la estimación de la ecuación de Pobreza. Sin embargo, no se pudieron conseguir para todos los años del periodo del estudio ya que Marruecos casi no publica datos sobre la situación de la Pobreza en el país. Así, en un periodo de treinta años se pudieron conseguir, únicamente, cinco observaciones. Este hecho perjudicó la posibilidad de estimación de la ecuación ya que el programa de análisis no pudo realizar esa estimación dado que el número de datos para esa variable endógena (Pobreza) es limitado.

Como resultado, no disponemos de una base fiable para determinar el impacto de la IDE sobre la Pobreza en el caso de Marruecos que queda un punto de interrogación en este estudio, abriendo oportunidades para futuros análisis.

## 4. CONCLUSIONES

El presente trabajo aportó conclusiones con respecto a la importancia del Capital Humano en la garantía del Crecimiento Económico en Marruecos demostrando que una mejora de los RRHH conlleva un impacto claramente positivo sobre el Crecimiento Económico, por lo que el Capital Humano es el futuro del desarrollo del país.

Por su parte, la Estabilidad Política en Marruecos resulta ser la variable explicativa con el impacto más intenso entre todas las variables explicativas, generando un Crecimiento Económico considerable. Esto obedece a las conclusiones de la literatura económica con respecto a que la existencia de la inestabilidad política perjudica considerablemente el Crecimiento Económico, impidiendo la atracción de nuevos inversores nacionales o extranjeros, por lo que Marruecos dispone de una ventaja competitiva de la que debería sacar provecho siendo un país estable políticamente.

El estudio confirmó una paradoja suponiendo que un bajo nivel de Control de Corrupción puede ser un motivo de atracción de IDE y de Crecimiento Económico, atrayendo inversores que quieren aprovechar esta situación.

La conclusión que más nos importa en cuanto al Crecimiento Económico es que la recepción de IDE en Marruecos parece ser una fuente considerable de riqueza económica ya que genera 117\$ de PIB Per Cápita a la ocasión del aumento de su participación (IDE) en el PIB de 1%. Por lo que, el Crecimiento Económico marroquí se mejora a la ocasión de recibir IDE. Así, el Crecimiento Económico es un aspecto importante en el Desarrollo en general y mejorarlo permite fomentar la inversión estatal en el Desarrollo a través de programas sociales (educación, salud, cultura...) y económicos (infraestructuras, promoción de inversión...). Esta conclusión justifica los esfuerzos distinguidos que Marruecos invierte en la facilitación de un entorno favorable a la inversión extranjera, por las múltiples ventajas de Desarrollo que genera.

Esto supone nuevos retos para los profesionales y diseñadores de la política pública a nivel del fomento de un entorno favorable a la inversión. Así, la creación de alianzas público-privado en los sectores que implican inversiones consecuentes (infraestructuras, transporte, comunicación, energía...), la inversión en programas educativos, la atracción de tecnología innovadora, el diseño de incentivos fiscales y la inversión en energías limpias son todos medios que se pueden facilitar para alcanzar ese fin.

A nivel de reducción de Desigualdad, la IDE no explica la variabilidad de la Desigualdad en Marruecos y no tiene ninguna influencia sobre ella, por lo que, en el caso de Marruecos, ésta se explica por otros factores como por ejemplo el Control de Corrupción, ya que al aumentar de una unidad este último, se reduce la Desigualdad (el índice de Gini) de 0,14 %. Esto demuestra claramente que los esfuerzos no se deberían centrar, únicamente, en los aspectos económicos. De hecho, queda mucho por hacer a nivel de variables que condicionan la reducción de Desigualdades. Así, la igualdad de acceso y de calidad de formación, la existencia de servicios públicos, el control de corrupción, la creación de empleo en el sector formal y la expansión de cobertura y protección social son claves para fomentar la ascensión social y reducir las desigualdades a medio y largo plazo.

Por otra parte, la indisponibilidad de datos sobre la situación de la Pobreza en Marruecos hizo que no dispusiéramos de una base fiable para determinar el impacto de la IDE sobre esa variable (la Pobreza) en Marruecos. Esta limitación puede representar una apertura para futuras investigaciones en la materia y debería de animar a las autoridades responsables en Marruecos a desarrollar bases de datos y un sistema estadístico eficaz que facilite la toma de decisión.

Así, en términos de Desarrollo, la IDE tiene un impacto notable sobre el Crecimiento Económico en Marruecos. Por su parte, la Desigualdad en Marruecos no recibe influencia ninguna por parte de la IDE y la Pobreza queda un punto de interrogación irresuelto hasta disponer de una base de datos fiable sobre el aspecto de pobreza.

## BIBLIOGRAFÍA

خضر، (2004): "الاستثمار الاجنبي المباشر - تعاريف و قضايا - " سلسلة جسر التنمية، العدد 33

- Banco Mundial (2015). Indicators. <http://data.worldbank.org/indicator>
- Barro R, Lee JW (1993). International comparisons of educational attainment. *Journal of Monetary Economics* 32:363-394.
- Borensztein E, De Gregorio J, Lee JW (1998). How does foreign direct investment affect economic growth? *Journal of International Economics* 45:115-135.
- Bouoiyour J (2008). L'ouverture améliore-t-elle les performances économiques des pays d'Afrique du Nord ? L'exemple du Maroc. *L'Année du Maghreb* 4:459-468.
- Bourguignon F (1998). The Poverty-Growth-Inequality Triangle. World Bank, Washington.
- Cincotta P, Engelman R (1997). Economics and Rapid Change: The Influence of Population Growth. Population Action International. Occasional Paper n° 3.
- Deininger K, Squire L (1998). New ways of looking at old issues: inequality and growth. *Journal of Development Economics* 57(2):259-287.
- Dollar D, Kraay A (2002). Growth Is Good for the Poor. *Journal of Economic Growth* 7(3):195-225.
- Farooqa A, Shahbaza M, Arouric M, Teulon F (2013). Does corruption impede economic growth in Pakistan? *Economic Modeling* 35:622-633.
- Findlay R (1978). Relative backwardness, direct foreign investment, and the transfer of Technology: a simple dynamic model. *Quarterly Journal of Economics* 92:1-16.
- Forbes K (2000). A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth. *The American Economic Review* 90(4):869-887.
- Hausmann R, Fernández-Arias E (2000). Foreign Direct Investment: Good Cholesterol? Inter-American Development Bank, Research Department Working Paper n°417.

- Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) (2013). Insee en bref: Pour comprendre... La croissance économique. Ineiaki pp 13-337.
- Kauffman D, Kraay A, Mastruzzi M (2008). Governance Matters VII: Aggregate & Individual Governance Indicators 1996-2007. Global Governance Program, World Bank.
- Lahimer N (2009). La Contribution des Investissements Directs Étrangers A La Réduction De La Pauvreté En Afrique Subsaharienne. Tesis doctoral, University of Paris Dauphine.
- LE MOCI (2016). Maroc | Donnés Générales. <http://www.lemoci.com/fiche-pays/maroc/>, acceso 12 marzo 2016.
- López-Villavicencio A, Mignon V (2011). On the impact of inflation on output growth: Does the level of inflation matter? *Journal of Macroeconomics* 33(3):455-464.
- Lundberg M, Squire L (2003). The simultaneous evolution of growth and inequality. *The Economic Journal* 113(487):326-344.
- Mainguy C (2004). L'impact des Investissements Directs Etrangers sur les économies en Développement. *Revue Région et Développement* 20.
- Mansouri B (2009). Effets des IDE et de l'ouverture commerciale sur la croissance économique au Maroc. Conférence Économique Africaine: Promouvoir le développement dans une ère de crises financière et économique. 11-13 novembre 2009. Centre de conférences des Nations Unies. Addis-Abeba, Etiopía.
- Ravallion M (1997). Can high-inequality developing countries escape absolute poverty? *Economics Letters* 56(1):51-57.
- Wacziarg R, Horn Welch K (2003). Trade liberalization and growth: New evidence. NBER Working Paper n° 10152. National Bureau of Economic Research, Massachusetts.



# Los fondos soberanos de inversión como instrumento para economías de inserción externa primario-exportadora

## Sovereign Wealth Funds as tools for commodity-based economies

WIRTH, Eszter<sup>1</sup>  
ewirth@ucm.es

RAMÍREZ-CENDRERO, Juan M.<sup>2</sup>  
jmramire@ucm.es

### Resumen

Los fondos soberanos de inversión son inversores institucionales en manos de Estados que han experimentado un crecimiento sustancial durante los últimos años. Estos instrumentos han despertado recelos en muchos países. Sin embargo se puso menos énfasis en el hecho de que dichos fondos son instrumentos de política económica y de desarrollo que pueden ser utilizados por muchos países, y especialmente, por economías periféricas. Esta comunicación pretende presentar los FSI prioritariamente como fondos de estabilización, fondos de ahorro para la equidad intergeneracional, así como instrumentos en el marco de estrategias de desarrollo, sobre todo en países dependientes de las materias primas. Este trabajo se complementará con el análisis de dos FSI (Arabia Saudí y Noruega) y sus desafíos en el contexto actual de turbulencias financieras y caída del precio de las materias primas, así como con unas enseñanzas para países primario-exportadores que deseen establecer este instrumento económico.

**PALABRAS CLAVE:** Fondos soberanos, petróleo

### Abstract

Sovereign Wealth Funds (SWF) are institutional investors that belong to sovereign States and have experienced a huge growth during the past fifteen years. They have been surrounded by rejection in Western countries due to their lack of transparency. However, less focus was given to the fact that these funds are instruments suited for economic policy and development purposes in many countries, especially in periphery economies. This communication aims to introduce SWF mainly as stabilization and savings funds for intergenerational equality, as well as tools for development enhancement strategies, particularly in commodity dependent countries. This work will be complemented with two SWF analyses (Saudi Arabia and Norway) and the challenges they face in the current context of financial turmoil and commodity price plunge, and extracts lessons for raw material exporters that wish to establish such economic instrument.

**KEYWORDS:** Sovereign wealth funds, oil

---

1. Autor principal. Candidata a Doctora. Departamento de Economía Aplicada I, Universidad Complutense de Madrid.  
2. Profesor de Economía del Desarrollo. Departamento de Economía Aplicada I, Universidad Complutense de Madrid

## 1. INTRODUCCIÓN

Los fondos soberanos de inversión (FSI) han adquirido una gran importancia en la economía mundial actual. Su proliferación y su implicación en sectores relevantes de la producción mundial, así como su capacidad para vertebrar estrategias de inserción externa no siempre transparentes ha convertido a estos instrumentos en objeto de análisis (incluso preocupación) en los últimos años. Los FSI tienen efectos sobre la jerarquía económica internacional, además de revelarse como potentes instrumentos para países de inserción primario-exportadora (aunque existan también fondos vinculados a otras modalidades de inserción externa). Por ello, en este artículo serán estudiados FSI de países con protagonismo en el comercio internacional de recursos naturales, los hidrocarburos en concreto. El objetivo de este análisis es valorar su protagonismo y alcance para configurar patrones de inserción externa que puedan hacer más robustas sus estrategias de desarrollo. En concreto se estudiarán dos casos con enormes diferencias entre sí: Arabia Saudí y Noruega. Precisamente la gran heterogeneidad entre los dos casos permitirá una mayor perspectiva sobre el alcance y los límites de los FSI. No se trata por tanto de hacer una comparación entre los casos de estudio sino intentar, a partir de ellos, enriquecer la percepción y el conocimiento de los FSI así como su utilidad para alcanzar objetivos de política económica o de desarrollo.

Para ello, tras una primera aproximación a la aparición y el papel de los FSI en la economía mundial, se estudiarán su función en tres aspectos (estabilización, distribución intergeneracional y desarrollo). A continuación se presentarán los casos de estudio para concluir con los resultados del estudio.

## 2. LOS FONDOS SOBERANOS DE INVERSIÓN: APARICIÓN Y PROTAGONISMO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

El término *Sovereign Wealth Fund*, traducido como *Fondo Soberano de Inversión* por el Grupo de Trabajo sobre Fondos de Inversión (GITFSI) del FMI, fue acuñado por Andrew Rozanov (2005), aunque fue popularizado por *Financial Times* cuando usó la palabra por primera vez en mayo de 2007, contribuyendo a la rápida expansión del término a nivel mundial. Muchos organismos internacionales e institutos de investigación expusieron lo que entienden por FSI, pero aún no existe una definición única<sup>3</sup>.

Los FSI se distinguen de otros instrumentos de inversión o inversores institucionales como las reservas de divisas, fondos de pensiones, o empresas de propiedad estatal. Las reservas de divisas sirven para mitigar los efectos de una coyuntura económica desfavorable, acumulando recursos o utilizándolos según el período y las necesidades. Por tanto, deben invertirse en activos altamente líquidos y seguros, de manera que el gobierno tenga acceso a ellos de forma inmediata. En cambio, los países que disponen de FSI cuentan con recursos por encima de los necesarios para estabilizar la economía y poseen una misión explícita de inversión a largo plazo en la mayoría de los casos. Sus carteras incluyen una gran variedad de activos con mayor riesgo y período de maduración en comparación con las reservas radicadas en los bancos centrales.

Los fondos de pensiones públicos cuentan con deuda actual que han de pagar periódicamente a los que hayan aportado a sus arcas y se hayan jubilado, así que también precisan liquidez suficiente. Su objetivo es maximizar la rentabilidad de lo aportado por los beneficiarios y asegurarles el pago de la pensión cuando se jubilen, es decir, tienen deuda fiduciaria. Sin embargo, los FSI no presentan deuda no gubernamental que haya que amortizar en la actualidad (muchos se fundaron para asegurar las pensiones de generaciones venideras, pero solo comenzarán a pagarlas en el futuro), ni beneficiarios individuales bien definidos, solo abstractos como el gobierno o sus ciudadanos. Además, realizan sus inversiones de acuerdo con los intereses del gobierno propietario. Al no poseer

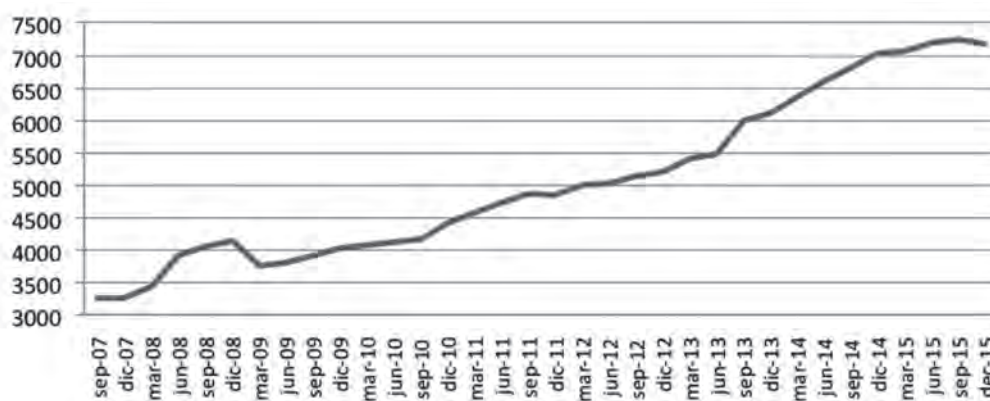
3. Capapé y Guerrero Blanco (2014) realizaron un análisis muy completo de definiciones dadas por 30 organismos internacionales y economistas entre 2007 y 2012, en base a once criterios.

obligaciones de pago presentes, cuentan con un horizonte temporal de inversión más largo y pueden asumir niveles de riesgo más alto.

Finalmente, las empresas estatales realizan actividades en sectores estratégicos de la economía y compran activos en el extranjero, como la saudí Aramco, la rusa Gazprom o la brasileña Petrobras, pero se dedican a una actividad económica clave (extracción y distribución de petróleo, telecomunicaciones, transporte, etc.), y no solamente a invertir en los mercados internacionales de capitales para ganar beneficios. De hecho, estas empresas muchas veces obtienen pérdidas y están subsidiadas por el Estado.

Los FSI generan controversias respecto a sus consecuencias. En concreto los países receptores de FSI miran con recelo estas inversiones por varias razones: i) por su tamaño; ii) por las dudas sobre el carácter de muchos de sus gobiernos; y iii) por la escasez de información respecto a sus operaciones, estrategia inversora, contabilidad y objetivos. Estas características contribuyen a la idea de que los FSI pueden desestabilizar los mercados financieros y que sus operaciones están motivadas por criterios no sólo económicos. Gran parte de la literatura sobre FSI no niega los fundamentos de estas inquietudes pero destacan la falta de evidencias empíricas respecto a la desestabilización de los mercados, el espionaje industrial o el ejercicio de presión con fines políticos sobre los gobiernos o empresas receptoras y enfatiza en sus objetivos de estabilización macroeconómica, ahorro y búsqueda de rentabilidad financiera (Kern, 2007; Dresner, 2008; Avendaño y Santiso, 2011, Castelli y Sciaciavillani, 2012).

Según Sovereign Wealth Fund Institute existen en la actualidad 76 FSI, cuyos activos totales ascendieron a 7,2 billones de dólares en diciembre de 2015 y destaca su crecimiento espectacular: desde septiembre de 2007 hasta diciembre de 2015 sus activos totales han pasado de poco más de 3 billones de dólares a superar los 7 billones, es decir, han registrado un crecimiento del 133 % (Figura 1).



Fuente: Sovereign Wealth Fund Institute

FIGURA 1. Activos totales gestionados por FSI en miles de millones de dólares (sept 2007-dec 2015)

El origen de los ingresos de los que se nutren son diversos pero destacan sobre todo dos fuentes: ingresos por exportación (bien de materias primas, bien de manufacturas) e ingresos procedentes de *holdings* asociados a empresas estatales y/o privatizaciones. Los FSI cuyos fondos proceden de la exportación de materias primas se pueden dividir en dos subgrupos: los vinculados a los hidrocarburos, vinculados a otros recursos sin procesar como metales o piedras preciosas. Los activos gestionados por FSI hidrocarburiíferos representan el 56 % del total, los que están en manos de fondos basados en otras materias primas no llegan al 1 %, y los activos pertenecientes a fondos no relacionados con la exportación de recursos naturales el 43 % del total (Sovereign Wealth Fund Institute, 2015). En este artículo nos centraremos en los FSI que acumulan recursos procedentes de la exportación de materias primas escasas, fundamentalmente los hidrocarburiíferos..

### 3. LOS FSI COMO FONDOS DE ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA, DE DISTRIBUCIÓN INTERGENERACIONAL Y COMO INSTRUMENTOS DE DESARROLLO

En países especializados en la explotación y exportación de recursos naturales agotables, como los hidrocarburos, aparecen dos retos específicos en el manejo de la política económica. Primero, la *volatilidad de los precios a corto plazo*, lo que puede generar incertidumbre sobre los ingresos públicos (en caso de alta dependencia de los mismos de las exportaciones del recurso natural) o también tensiones asociadas al tipo de cambio con erosión de la competitividad propias de la enfermedad holandesa<sup>4</sup> (EH).

Segundo, la *agotabilidad de los recursos a largo plazo* puede implicar que la explotación de los yacimientos y la percepción de (declinantes) ingresos naturales por el gobierno reduzcan la riqueza natural neta (RNN). Este hecho sugiere que parte de la riqueza deba guardarse, ya sea por motivos de sostenibilidad fiscal o de equidad intergeneracional. No obstante, es difícil definir una política fiscal a largo plazo que tenga en cuenta la equidad intergeneracional, dadas las incertidumbres sobre la RNN (imposibilidad de prever los precios futuros, los costes de extracción o las reservas probadas).

Precisamente para atajar estos problemas, es recomendable usar una política fiscal contracíclica y acumular los ingresos de la exportación de estos recursos en fondos gubernamentales para usarlos en momentos recesivos, suavizando los ciclos, además de preservar la riqueza asociada al recurso natural. La acumulación de ingresos procedentes de materias primas en FSI puede contribuir a ello. En efecto, muchos FSI nacieron como *fondos de estabilización* destinados a compensar la alta fluctuación de los precios de las materias primas y los ingresos provenientes de su explotación en países dependientes de recursos naturales (Balding, 2012). Los fondos de estabilización tienen por objeto reducir el impacto de la volatilidad del precio de los recursos exportados sobre las cuentas públicas y suavizar los ciclos económicos. De esta forma, cuando el precio de mercado de la materia prima supera al precio estimado a largo plazo, se ahorran los ingresos extraordinarios y, en caso contrario, se destinan los montos acumulados al gasto público para mitigar la crisis.

Por otra parte, existen *fondos de ahorro* que persiguen crear una reserva de riqueza a largo plazo, invirtiendo las rentas naturales en activos financieros o, físicos, pensando en las generaciones futuras (según la regla de Hartwick, 1977). Para ello, ha de tenerse en cuenta que mientras dure la explotación de recursos no renovables, se generará un flujo de ingresos por producción cada año y rendimientos, en forma de intereses o dividendos, provenientes de ingresos pasados acumulados. Pero en el momento en que los recursos se acaben, únicamente se obtendrán rendimientos del stock de ingresos acumulados.

Hay también *fondos de inversión y desarrollo* que son creados para impulsar empresas vinculadas al gobierno y *joint-ventures* locales con vistas a fomentar el desarrollo económico (sobre todo mediante la construcción de infraestructuras y provisión de servicios sociales), proporcionar financiación a empresas domésticas y gestionar los bienes públicos en empresas estatales (Santiso, 2008). Este tipo de estrategias buscan superar especializaciones productivas demasiado dependientes de los recursos naturales en aras de una mayor diversificación sectorial y del impulso de actividades de mayor complejidad tecnológica y valor agregado.

Sin embargo, la existencia de uno o varios FSI no garantiza alcanzar una política económica que pueda garantizar los objetivos perseguidos, sino que además se requiere un nexo explícito entre el fondo y las finanzas públicas mediante una serie de criterios que regulen la acumulación de ingresos en el FSI así como su uso. Aunque existen propuestas sobre criterios de acumulación de activos (Alsweilem *et al.*, 2015), queremos destacar las que se refieren a los gastos.

4. Corden y Neary (1982) y Mulder (2006).



En este caso, respecto a las *reglas de gasto*, existen varias alternativas, en función de las características de cada economía:

- Modelo de *renta permanente*, Este modelo se basa en la distribución gradual de la RNN que permita que cada generación obtenga el mismo beneficio de ella, de modo que  $G = rRNN$  ( $G$ , gasto público;  $r$ , fracción de la RNN que se destina cada año a la población), siendo  $G$  constante a lo largo del tiempo. Desde el descubrimiento hasta el comienzo de la explotación el gobierno no obtiene todavía ingresos naturales pero aumenta su gasto de acuerdo al criterio de destinar una fracción de la RNN, por lo que se endeudaría. Pero en cuanto empiece la extracción, creando ingresos, la deuda se reducirá hasta la creación de un fondo de ahorro capaz de generar rentabilidad suficiente para financiar el gasto público constante, una vez acabados los yacimientos. Este enfoque es útil para países capaces de financiarse en el mercado de capitales y cuya RNN se pueda estimar.
- El modelo “**pájaro en mano**”, descrito por Bjerkholt y Nicolescu (2004), tiene en cuenta las dificultades para calcular la RNN. Según esta visión, sólo se tiene en cuenta la RNN acumulada hasta el momento y sus rendimientos futuros esperados, como si no existieran reservas adicionales, por lo que es un enfoque mucho más conservador. De acuerdo con esta visión, se acumulan todos los ingresos naturales en un fondo de ahorro invertido en el exterior para la esterilización y el gobierno sólo consume anualmente los intereses generados por éste. De esta forma es posible incrementar el gasto público a lo largo del tiempo hasta alcanzar su nivel máximo cuando finalice la extracción y que permanecerá constante. En ningún momento se acude al endeudamiento y desde el comienzo de la extracción se acumulan recursos en el FSI. Como esta estrategia favorece a las generaciones futuras, es recomendado para países que se enfrentan al envejecimiento poblacional y con una posición fiscal neta positiva.
- Como se puede deducir, ninguno de los modelos anteriores son recomendables para economías periféricas con dificultades para acceder a financiación internacional escasez de capital productivo o población relativamente joven. En estos casos Collier, van der Ploeg y Venables (2009) proponen una trayectoria de gasto de rentas naturales alternativo. En el momento del descubrimiento, el gasto de rentas naturales crecería para aliviar la pobreza aunque no tanto como en el primer modelo, pues se sugiere incrementar la inversión nacional de mayor rendimiento potencial o la amortización de la deuda externa. A medida que se pone en marcha la explotación, el uso de la renta se incrementa para proseguir con programas contra la pobreza y formación de capital local, pero comienza a menguar más tarde, ya que se espera que la economía alcance un nivel de capacidad productiva suficiente para garantizar un crecimiento económico independiente del recurso natural del que se beneficiarían las generaciones futuras. Por otra parte, aunque la creación de un fondo de ahorro no sea un fin en sí mismo, se sugiere ahorrar ingresos petroleros e invertirlos en el exterior para obtener un colchón con el que enfrentarse a la volatilidad de precios. En resumen, se trataría de un fondo de inversión y desarrollo. Países como Abu Dabi (Mubadala), Kuwait (General Reserve Fund) y Arabia Saudí (Public Investment Fund) disponen de este tipo de fondos, destinados a promover las industrias locales. Se trata de fondos que invierten en sus respectivos países y poseen menos recursos que sus FSI que sí invierten en el extranjero.

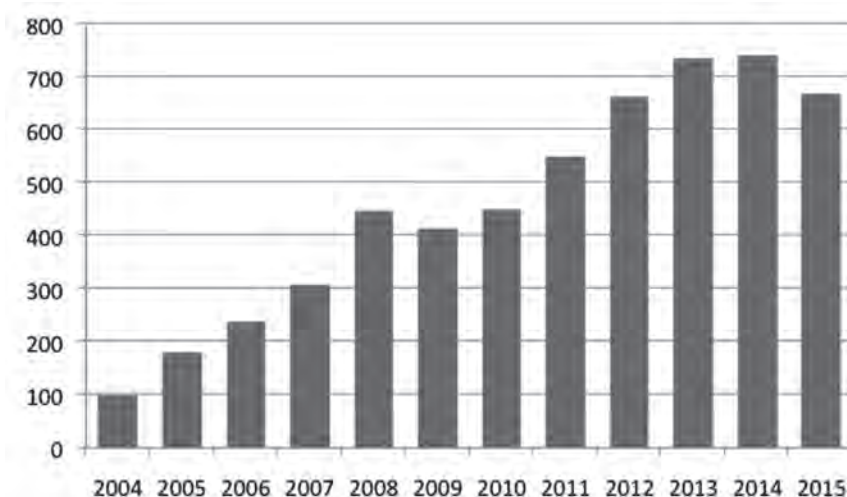
En todo caso, la existencia de reglas fiscales como las propuestas por estos tres modelos tampoco garantiza alcanzar los objetivos señalados (estabilización, equidad intergeneracional o desarrollo productivo). A continuación veamos la dependencia de Arabia Saudí y Noruega de los hidrocarburos y cómo han diseñado sus FSI para mitigar la volatilidad de los precios y la agotabilidad de sus materias primas.

## 4. DOS EXPERIENCIAS: ARABIA SAUDÍ Y NORUEGA

### 4.1. Arabia Saudí

Arabia Saudí era el primer productor mundial de petróleo crudo junto a EE.UU. en 2013 (US Energy Administration, 2015). El descubrimiento del primer pozo petrolífero tuvo lugar en 1938 y comenzó a exportar esta materia prima en 1948. Esta actividad originó un giro en la fuente de ingresos de la corona saudí, que antes había dependido de los gastos efectuados por los peregrinos que se dirigían a La Meca, y le permitió consolidar su control sobre un reino recientemente creado. El país permaneció relativamente pobre hasta los años 70, cuando los ingresos petroleros se dispararon coincidiendo con la crisis petrolera. Al no haber existido manufacturas antes del descubrimiento del petróleo, no se puede hablar de desindustrialización, ni de EH. Al contrario, fue más bien esta materia prima la que permitió al país desarrollar cierta industria petroquímica e infraestructuras mediante la integración vertical y horizontal (Hilaire y Doucet, 2004; Rodríguez, 2006).

El sector petrolero representó en torno al 45-50 % del PIB en los últimos cinco años y el 85-90 % de las exportaciones del reino desde los años 90 (ver anexo). Además, el gobierno —propietario de la empresa petrolera estatal ARAMCO y de otras grandes corporaciones locales— obtuvo aproximadamente el 85-90 % de sus ingresos gracias a las actividades petroleras. Por tanto, los indicadores de dependencia petrolera son mucho más altos que en Noruega e incluso que en otros países del CCEAG y su sector público es el más dependiente de los ingresos procedentes de la producción y exportación petrolera (Aissaoui, 2013; Köner y Masetti, 2015). Según Hvidt (2013), Arabia Saudí posee la tradición de planificación económica más arraigada entre los países CCEAG y desde 1970 ha propuesto diez planes quinquenales de desarrollo, orientados a la diversificación económica del país. No obstante estos planes han fracasado —excepto el cuarto— en reducir la dependencia del país de las rentas petroleras y en generar un sector manufacturero capaz de competir con las importaciones (Albassam, 2015).



Fuente: Saudi Arabia Monetary Authority

FIGURA 2. Valor de los activos gestionados por SAMA Foreign Holdings, en miles de millones de dólares (2004-2015).

La *Saudi Arabia Monetary Authority* (SAMA) es el banco central de Arabia Saudí, institución fundada en 1952 para gestionar la entrada masiva de petrodólares en la economía. A parte de ejercer las funciones típicas de un banco central también administra un FSI llamado *SAMA Foreign Holdings* (SAMA FH), que es el cuarto FSI más grande del mundo y contó con un valor aproximado

de 670000 millones de dólares en diciembre de 2015<sup>5</sup> (figura 2). El objetivo de SAMA es proteger la economía nacional frente a la volatilidad de los precios del crudo mediante la gestión prudente de las reservas de divisas del reino, así como administrar la riqueza soberana extraordinaria del país mediante la generación de rentabilidad financiera alta.

Los ingresos de SAMA FH proceden de la exportación de hidrocarburos, pero el gobierno primero destina esos ingresos al gasto público y SAMA solo recibe el dinero sobrante al final del ejercicio fiscal, después de que las autoridades hayan cubierto sus gastos. No existe una regla fiscal que defina el techo de los ingresos petroleros que se puedan transferir a los presupuestos generales, ni que asegure una transferencia mínima al FSI para acumular riqueza, a contrario de lo que sucede en Noruega, Chile e incluso Kuwait. Consecuentemente, el gobierno de Arabia Saudí puede gastar discrecionalmente; desde el año 2000 el gasto público ha aumentado a un ritmo mucho más rápido que en los años noventa, tanto durante los años en los que el precio del barril estuvo creciendo como cuando cayó (Banco Mundial, 2015, FMI, 2015). Adicionalmente, desde el año 2000 el gasto público superó al presupuestado en un 20-30 % (Telegraph, 2015).

SAMA FH siempre ha presentado un perfil inversor conservador, sobre todo si se compara con los FSI de otros países del CCEAG, puesto que en torno al 80 % de sus inversiones son bonos gubernamentales de bajo rendimiento, denominados principalmente en dólares, y solo un 20 % en renta variable, mientras que los FSI Catar, Abu Dabi y Kuwait dan un mayor peso a la propiedad inmobiliaria, *hedge funds* y al capital riesgo (Setser y Ziemba, 2009). No obstante, SAMA es uno de los FSI menos transparentes (obtiene una nota de 4 en el índice de Linaburg-Maduell), por lo que no se puede saber a ciencia cierta en qué invierte exactamente. SAMA publica anualmente un informe macroeconómico sobre la economía saudí que incluye una gran cantidad de estadísticas pero no revela nada sobre el proceso de selección de las inversiones de su FSI, ni la gobernanza interna. Además, sus decisiones están en manos del Ministerio de Finanzas, es decir, del gobierno (Alsweilem *et al.* 2015).

En el contexto actual de bajos precios petroleros —causados en parte por la propia Arabia Saudí para mantener su cuota de mercado frente a los productores fuera de la OPEP— el país registró un déficit fiscal del 15 % del PIB en 2015 y presiones sobre su moneda. En vez de recortar gastos o implementar una reforma fiscal, recurrió a la emisión de deuda y a la venta de activos extranjeros, sustrayendo unos 70000 millones de dólares de su FSI durante 2015 para apoyar a su maltrecha economía y estabilizar el tipo de cambio del riyal (Financial Times, 2015, Bloomberg, 2015a). Para 2016 se prevé que se realicen reformas más profundas, como privatizar parcialmente varios sectores, revisar los subsidios al consumo energético, introducir el IVA, impuestos especiales e impuestos sobre tierras ociosas (The Economist, 2015). Alsweilem (2015) propone introducir una regla fiscal clara que separe el gasto público y los impuestos petroleros volátiles, y crear dos FSI con funciones diferentes: un fondo de estabilización que mantenga la estructura de SAMA FH y un fondo de ahorro que garantice la distribución intergeneracional de la riqueza petrolera, como el fondo noruego.

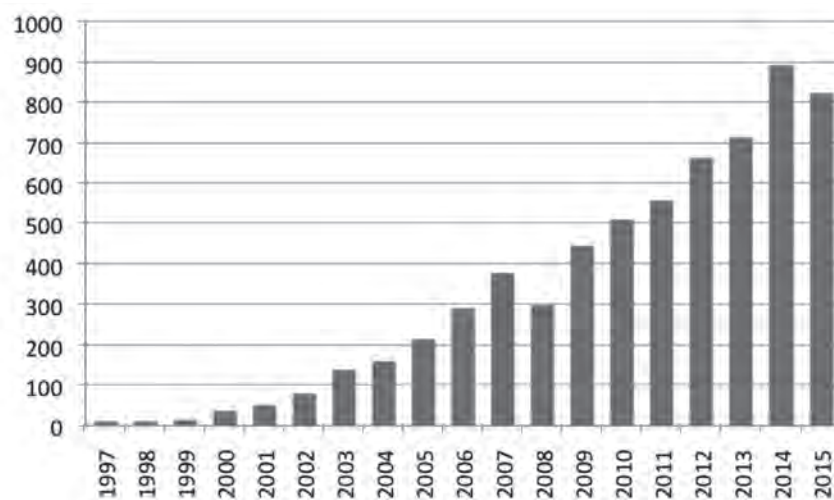
## 4.2. Noruega

Noruega es el país con las reservas más grandes de petróleo y gas natural en Europa, era el tercer mayor exportador de gas a nivel mundial después de Rusia y Catar en 2013 (US Energy Administration, 2015). La producción petrolera comenzó en 1971 con tasas de extracción moderadas pero el efecto de la crisis petrolera hizo aumentar su valor. La extracción alcanzó su cénit entre 2001-2002 y desde 2003 la producción de petróleo ha caído pero se vio compensada en parte por la de gas natural, que ya supera a la del petróleo.

5. El reino posee otro fondo soberano, el *Public Investment Fund*, pero como solo realiza inversiones domésticas, no se le considera FSI.

En cuanto al peso del sector petrolero, los indicadores muestran que es mucho menor que en Arabia Saudí: en los últimos cinco años representó un 10-15 % del PIB, un 55-60 % de las exportaciones y un 25-30 % de los ingresos públicos (ver anexo). Ello se debe a que cuenta con una economía mucho más diversificada y un sistema fiscal recaudatorio con numerosas figuras impositivas y tipos altos. Desde los inicios de la era petrolera las autoridades se preocuparon del efecto que podría tener la extracción de esta materia prima sobre el resto de la economía y la competitividad internacional. Al igual que en Arabia Saudí, el sector petrolero ha contribuido al desarrollo de otras actividades a través de los efectos de arrastre hacia delante y hacia atrás (Heum, 2008; Ryggvik, 2013), de modo que Noruega posee hoy un sector puntero en cuanto a las soluciones de prospección y producción petrolera bajo mar a nivel mundial. Según Larsen (2004), Holden (2013), Ramírez-Cendrero y Wirth (2016) la experiencia noruega constituye un éxito frente a la maldición de los recursos naturales.

Noruega cuenta con el FSI más grande, el GPF, que acumuló aproximadamente 825.000 millones de dólares a diciembre de 2015 (figura 3) y es uno de los fondos más diversificados y transparentes. Sin embargo, las autoridades tardaron 20 años en establecer este fondo tras varios episodios de turbulencias económicas originadas por la volatilidad de los precios del petróleo en los 80 (Thøgersen, 1994). Fue creado en 1990, aunque no recibió su primera transferencia hasta 1996.



Fuente: Ministerio de Finanzas de Noruega

FIGURA 3. Valor de los activos gestionados por GPF, en miles de millones de dólares (1997-2015)

Para contrarrestar los efectos procíclicos de la política fiscal, el Ministerio de Finanzas empezó a trabajar en la fijación de principios para el gasto de rentas hidrocarburíferas. El resultado fue la llamada “regla fiscal del 4 %”. Esta regla fija la cantidad máxima de ingresos fiscales petroleros que se puede transferir del Fondo al presupuesto central para cubrir el DFNP, de modo que provoque un efecto neutral para la actividad económica. Según la regla, solo el rendimiento real esperado del fondo, estimado en un 4 % anual, puede ser transferido al presupuesto. No obstante, la regla admite cierta flexibilidad pues se aplica al DFNP ajustado al ciclo, no al realmente existente. En caso de que dicho déficit supere el 4 % del valor del GPF por causa de una coyuntura desfavorable, se permite transferir una cantidad superior a la rentabilidad real del Fondo. El resto permanece en el GPF y se invierte en su totalidad en el extranjero.

Las autoridades sí respetaron la regla fiscal en la mayoría de los años: el DFNP sólo rebasó el 4 % del valor del Fondo en los años 2002-2005, inmediatamente posteriores a la introducción de la regla fiscal, por lo que se han canalizado más recursos para cubrir el déficit estatal que lo estipulado por la regla. Pero desde 2005 ha sido menor que el 4 % del valor del Fondo, especialmente en la fase

de auge de precios internacionales del crudo entre 2006-2008 y en los últimos cinco años, así que los datos indican que la política fiscal noruega no incrementó los DFNP en los años de auge exportador. En diciembre de 2016 el 61,2 % de sus recursos se encontraban invertidos en renta variable, un 35,7 % en renta fija y un 3,1 % en activos inmobiliarios de un amplio abanico de países extranjeros (NBIM, 2016). Al invertir todos los recursos del Fondo en activos denominados en moneda extranjera, se produce un efecto de esterilización, descartando inversiones nacionales para evitar la apreciación nominal.

Sin embargo, la regla fiscal no está exenta de críticas, principalmente por su gran sensibilidad a los incrementos del valor del GPFG, por altos precios petroleros o por ganancias de sus inversiones. Cuando se diseñó la regla fiscal en el año 2001 los precios del crudo apenas rondaban los 30 dólares/barril y no se esperaba que alcanzara un crecimiento tan acusado. Consecuentemente, aunque las autoridades cumplieren la regla en los últimos 10 años, el DFNP sufrió incrementos sustanciales, debido a que equivale al 4 % del valor del GPFG. Bjørnland (2012) expresa que el DFNP creció incluso después de que la crisis financiera acabase en 2011 y no se realizaron recortes del gasto fiscal en los años de la recuperación. En junio de 2015 la Comisión de la Regla Fiscal presentó un informe (Parlamento de Noruega, 2015) sobre los retos futuros de la política fiscal noruega ante la caída de los precios del crudo, las turbulencias en los mercados financieros y el incremento de la población jubilada. Sugirió mantener la lógica de la regla del 4 % a largo plazo pero introduciendo unas reglas complementarias a corto y medio plazo, consistentes en: i) limitar las transferencias del GPFG al gasto público durante un tiempo, por ejemplo solo al 3 % del valor de este, que también es lo recomendado por el gobernador del Banco Central (Olsen, 2015); ii) introducir una regla que limite el gasto público en términos del PIB continental<sup>6</sup> en coyunturas económicas normales. Además, se señala que la rentabilidad neta real anual del Fondo estaba debajo del 4 % previsto<sup>7</sup>, y se recomienda rebajar la regla fiscal también por razones de prudencia ante unos mercados de renta fija con tipos de interés bajísimos e inestabilidad en los de renta variable. En definitiva, a pesar del buen funcionamiento de esta regla, su revisión es permanente como modo de evitar el anquilosamiento de las políticas de administración de los recursos petroleros.

Tras haber analizado dos casos de diferente naturaleza de FSI, vamos a identificar las enseñanzas que, a partir de los mismos, pueden ser extraídas para economías de inserción primario-exportadora.

## 5. CONCLUSIONES

A lo largo de este estudio se ha puesto de manifiesto la creciente importancia de los FSI en la economía mundial así como las dudas, temores o expectativas respecto a sus implicaciones. A partir de los estudios de caso vistos, pueden ser aportadas una serie de implicaciones para las políticas de economías con inserción primario-exportadora.

Uno. La volatilidad de los precios así como las fluctuaciones de ingresos (en gran medida, aunque no sólo, asociadas a ella) hacen aconsejables estrategias de modulación en el manejo de los mismos. Esas estrategias pueden incluir diferentes instrumentos aunque creemos que la fijación de un límite (aun flexible) de uso anual puede ser claramente recomendable para robustecer las finanzas públicas y atenuar los efectos de las fluctuaciones de precios. No obstante, es necesario, para el máximo rendimiento de este instrumento, el rigor de su uso evitando los vaivenes en los límites o el rebasamiento de los mismos como norma más que como excepción. La evidencia tanto de Noruega es elocuente en este aspecto.

6. PIB que no tiene en cuenta las actividades *offshore*.

7. Desde enero de 1998 hasta diciembre de 2016 era de un 3,7 %. NBIM (2016).

Dos. Aunque teóricamente el fomento de la diversificación de la estructura sectorial, en el marco de estrategias de desarrollo productivo, ha sido un objetivo prioritario, la mera existencia de FSI no garantiza avances en este aspecto. Creemos por tanto que habría que utilizar más instrumentos que actuaran de modo convergente con los FSI lo que evidencia que sus limitaciones en este plano. Los casos en los que se ha avanzado en la diversificación no evidencian responsabilidad del FSI es ese logro sino que es anterior o se produce de modo independiente a la configuración del FSI. En todo caso, creemos también que hay margen aún para actuar ya que la prioridad de los FSI no ha sido la dimensión productiva sino que éstos se han centrado en los otros aspectos.

Tres. A partir de los casos estudiados, los FSI no han mostrado incidencia en los patrones de la inserción comercial ni, por tanto, han podido contribuir a la superación de la especialización primario-exportadora. Esta constatación es consecuencia del punto dos: si los FSI no son gestionados inscritos en una estrategia de diversificación sectorial y desarrollo productivo, no puede esperarse que a su vez actúen como resortes para la superación de una secular modalidad de inserción externa, expresión a su vez de una determinada especialización productiva cuya superación instrumentos más audaces que FSI, por más que éstos, sí puedan contribuir a un más sensato modo de utilización de la renta de los recursos naturales.

## BIBLIOGRAFÍA

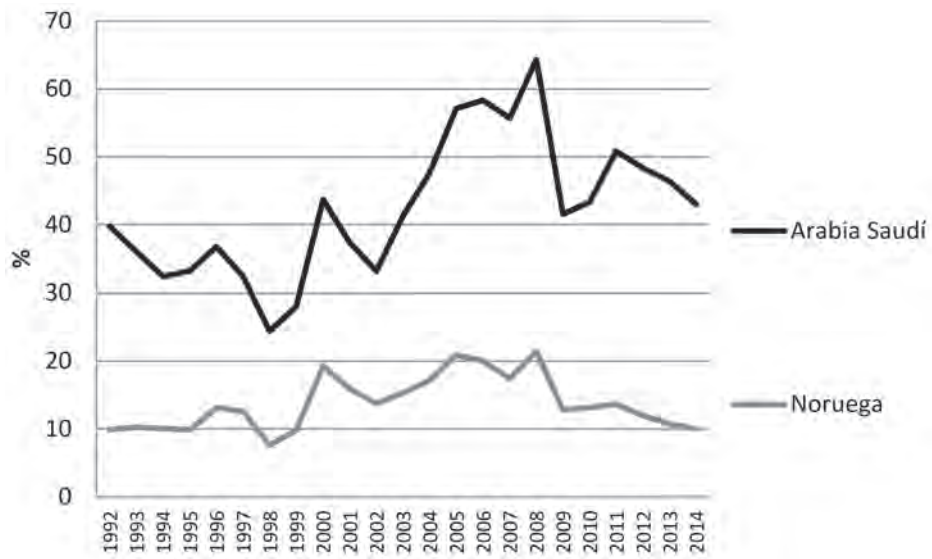
- Aissaoui A (2013). Saudi Arabia's Economic Diversification: Progress in the Context of the GCC and Challenges. *Economic Comment* 6(8), Special ed, June 2013.
- Alswilem KA (2015). A Stable and Efficient Fiscal Framework for Saudi Arabia. Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School.
- Alswilem KA, Cummine A, Rietveld M, Tweedie K (2015). Sovereign Investor Models: Institutions and Policies for Managing Sovereign Wealth. Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School.
- Avendaño R, Santiso J (2011). Are Sovereign Wealth Funds Politically Biased? A Comparison with other Institutional Investors. En: Boubakri N, Cosset JC (eds). *Institutional Investors in Global Capital Markets*. Emerald Group Publishing, pp 313-353.
- Balding C (2012). *Sovereign Wealth Funds: The New Intersection of Money and Politics*. Oxford University Press, Oxford.
- Bjerkholt O, Nicolescu I (2004). Fiscal Rules for Economies with Non-Renewable Resources: Norway and Venezuela. En: Kopits G (ed). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. Macmillan, Basingstoke, pp 164-179.
- Bjørnland HC (2012). *Utfordringer i penge- og finanspolitikken for en liten åpen råvareproduserende økonomi til Spekter og Norsk Industri*. BI Norwegian Business School, Oslo.
- Capapé J, Guerrero T (2013). *More Layers than an Onion: Looking for a Definition of Sovereign Wealth Funds*. The Fletcher School, Tufts University.
- Castelli M, Scacciavillani F (2012). *The New Economics of Sovereign Wealth Funds*. Wiley Finance, Okford.
- Collier P, van der Ploeg F, Venables A (2009). *Managing Resource Revenues in Developing Economies*. IMF Staff Papers 57:84-118.
- Drezner D (2008). Sovereign Wealth Funds and the (In)Security of Global Finance. *Journal of International Affairs* 62:115-130.
- Financial Times (2015). Sovereign Wealth Funds Withdraw \$19 Bn from Asset Managers. 6/12/2015. <https://www.ft.com/content/934f6f1c-9aab-11e5-be4f-0abd1978acaa>, acceso 27 noviembre 2016.
- GITFSI (2008). *Principios de Santiago*. Washington.
- Hartwick JM (1977). Intergenerational equity and investing rents from exhaustible resources. *American Economic Review* 66:972-974.
- Heum P (2008). *Local Content Development-Experiences from Oil and Gas Activities in Norway*. SNF Working Paper No. 02/08. Bergen.

- Hilaire N, Doucet J (2004). Dutch Disease, Oil and Developing Countries. Unpublished Manuscript, University of Alberta.
- Holden S (2013). Avoiding the resource curse- The Norwegian Case. *Energy Policy* 63:870-876.
- Hvidt M (2013). Economic Diversification in GCC Countries: Past Record and Future Trends. London School of Economics, No. 27, January 2013.
- Kern S (2007). Sovereign Wealth Funds-State Investment on the Rise. Deutsche Bank Research, September 2007.
- Körner K, Masetti O (2015). GCC in Times of Cheap Oil: An Opportunity for Economic Reform and Diversification. Deutsche Bank Research, June 2015.
- Larsen ER (2004). Escaping the Resource Curse and the Dutch Disease? When and Why Norway Caught Up With and Forged ahead of its Neighbors. Statistics Norway, Oslo.
- NBIM (2016). Government Pension Fund Global. Annual Report 2015. Oslo.
- Olsen Ø (2014). Economic Perspectives. Discurso del Gobernador de Norges Bank, Oystein Olsen, al Consejo Supervisor de Norges Bank y a los invitados el 13/02/2014, Norges Bank, Oslo.
- Parlamento de Noruega (2015). Fiscal Policy in an Oil Economy. Official Norwegian Reports NOU 2015:9, Chapter 1, Oslo.
- Ramírez-Cendrero JM, Wirth E (2016). Is the Norwegian model exportable to combat Dutch disease? *Resources Policy* 48:85-96.
- Rodríguez CM (2006). Dutch Disease in Saudi Arabia? Master's Thesis, Lund University.
- Ryggvik H (2013). Building a skilled national offshore oil industry. The Norwegian experience. The Confederation of Norwegian Enterprise (NHO), Oslo.
- Santiso J (2008). Sovereign Development Funds. OECD Policy Insight, No. 58.
- Setser B, Ziemba R (2009). GCC Sovereign Funds. Center for Geoeconomic Studies, WP 1/2009, Council on Foreign Relations.
- Telegraph (2015). Oil Price Rout Will Bring End to Era of Saudi Arabian Largesse, Warns Bank of America. 29/12/2015. <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/12072675/Oil-price-rout-will-bring-end-to-era-of-Saudi-Arabian-largesse-warns-Bank-of-America.html>, acceso 27 noviembre 2016.
- Thøgersen Ø (1994). Economic Policy, Macroeconomic Performance and the Norwegian Petroleum Wealth – A Survey. NHH Discussion Paper 21/1994, NHH Norwegian School of Economics, Bergen.
- The Economist (2016b). The Saudi Blueprint. 9/01/2016. <http://www.economist.com/news/leaders/21685450-desert-kingdom-striving-dominate-its-region-and-modernise-its-economy-same>, acceso 27 noviembre 2016.

## Fuentes estadísticas

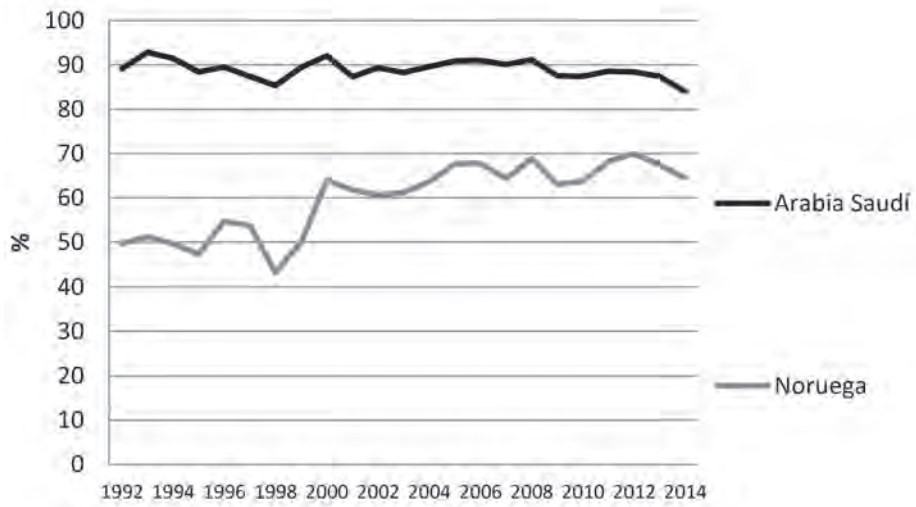
- Banco Mundial (2015). World Development Indicators. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>, acceso 25 enero 2016.
- FMI (2015). Saudi Arabia. 2015 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Informational Annex. September 2015, Washington. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15251.pdf>, acceso 19 diciembre 2015.
- Ministerio de Finanzas de Noruega (2016). The Government Pension Fund. <https://www.regjeringen.no/en/topics/the-economy/the-government-pension-fund/id1441/>, acceso 29 enero 2016.
- Saudi Arabia Monetary Agency (2016). Economic Reports and Statistics. <http://www.sama.gov.sa/en-us/EconomicReports/Pages/default.aspx>, acceso 29 enero 2016.
- Sovereign Wealth Fund Institute (2015). Sovereign Wealth Fund Rankings. <http://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/>, acceso 07 enero 2016.
- U.S. Energy Administration (2015). <http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm>, acceso 29 diciembre 2015.

ANEXO



Fuente: Banco Mundial y FMI

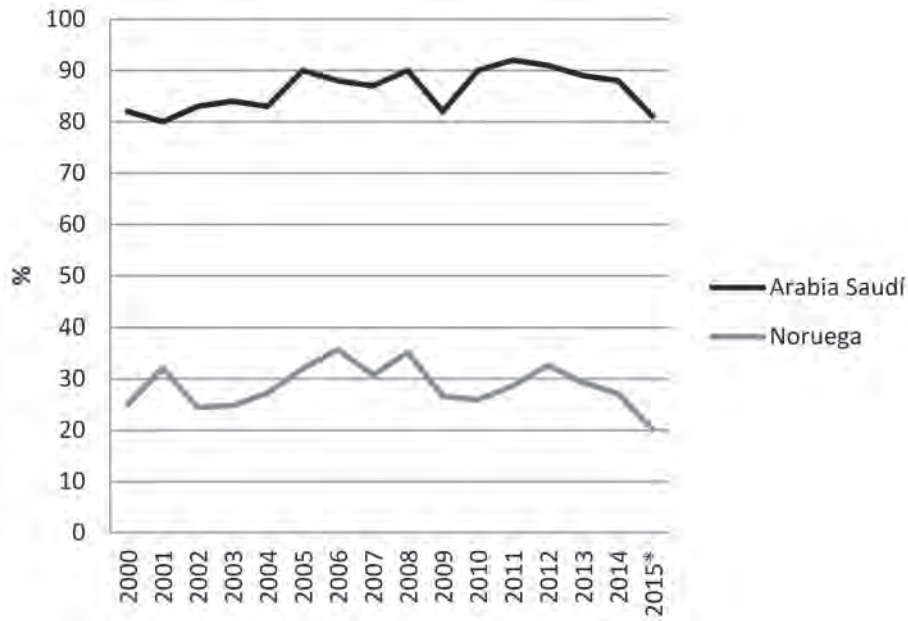
GRÁFICO 1. Rentas procedentes de la producción de materias primas/PIB (1992-2014)



Fuente: Banco Mundial y FMI

GRÁFICO 2. Exportaciones de hidrocarburos/Exportaciones totales (1992-2014)

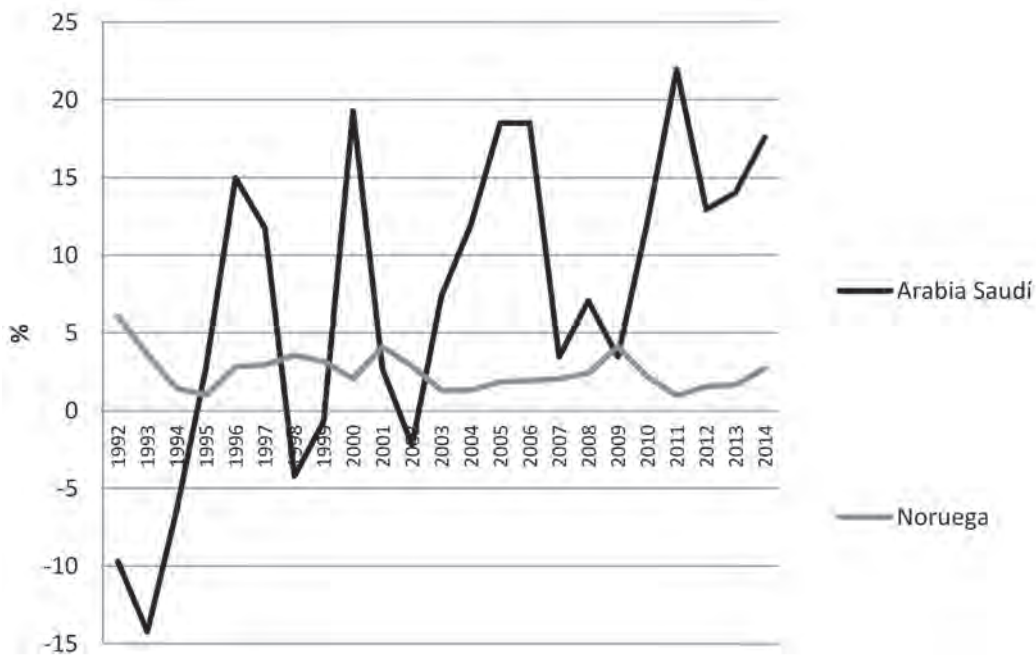




Fuente: Norwegian Petroleum Directorate, Deutsche Bank, FMI.

\*Nota: las cifras para 2015 son estimaciones

GRÁFICO 3. Ingresos fiscales petroleros/Ingresos fiscales totales (2000-2015\*)



Fuente: Banco Mundial

GRÁFICO 4. Variación anual del consumo final bruto del gobierno, en % (1992-2014)



# 2

COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO



# La Cooperación Sur-Sur en América Latina entre la incertidumbre y la disputa

## South-South Cooperation in Latin America between uncertainty and dispute

ALVARADO GARCÍA, Jessica Elena<sup>1,2</sup>  
jeag2@msn.com

ZUGASTI GARCÍA, Viridiana<sup>2</sup>  
viridianazugastig@hotmail.com

### Resumen

América Latina ha experimentado diversas transformaciones políticas, económicas y sociales que han condicionado la dinámica de la Cooperación Sur-Sur en la región. Diversas estrategias regionales se han creado para alcanzar el ideal del desarrollo anhelado. Tomando a la CSS como herramienta, por un lado, para complementar la cooperación tradicional y, por otro, para contrarrestar la hegemonía de los actores dominantes de la región. Estos mecanismos parecieran estar integrados por países con intereses políticos, económicos e ideológicos comunes; la realidad presenta una región heterogénea que ha complejizado las interacciones entre éstos. La irrupción de nuevos actores y el reposicionamiento de actores tradicionales hegemónicos; aunado a la actual crisis mundial y la reconfiguración de los centros del sistema internacional han dibujado un escenario lleno de incertidumbre y en disputa en la región, dejando un como constante la persecución del desarrollo.

**PALABRAS CLAVE:** América Latina, cooperación sur-sur, desarrollo, materias primas.

### Abstract

Latin America has experienced various political, economic and social transformations that have conditioned the dynamics of South-South cooperation in the region. Various regional strategies have been developed to achieve the ideal of desired development. Taking the CSS as a tool, on the one hand, to complement the traditional cooperation and, secondly, to counter the hegemony of the dominant actors in the region. These mechanisms seem to be composed of countries with political, economic and ideological common interests; reality presents a heterogeneous region that has become more complex interactions between them. The emergence of new actors and the repositioning of traditional hegemonic actor; combining the current global crisis and the reconfiguration of the centers of the international system have drawn a full of uncertainty and dispute in the regional scenario, leaving as a constant pursuit of development.

**KEYWORDS:** Latin America, South-South cooperation, development, commodities.

---

1. Autor Principal y responsable del trabajo.

2. Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

## 1. INTRODUCCIÓN

El sistema internacional, en el siglo XXI enfrenta diversos retos y desafíos producto de su constante transformación. La crisis mundial, la emergencia de nuevos actores y la reconfiguración de los centros de poder, son algunos elementos que la configuran actualmente. En este contexto, han emergido y/o recobrado fuerza esquemas de vinculación entre los diferentes actores para hacer frente a esta coyuntura, tal es el caso de la Cooperación Sur-Sur (CSS).

América Latina ha presentado las condiciones necesarias para impulsar este resurgimiento. En un ambiente de crisis política, económica y social, a inicios del nuevo siglo, la región comenzó a mostrar cambios significativos que transformarían su espacio geopolítico. La llegada al poder de gobiernos de corte progresista y populistas marcó el rumbo que tomarían las relaciones internacionales en la región. Aspecto que sería determinante a la hora de delinear la política exterior de los mismos y las estrategias a seguir para alcanzarlo. Quienes, a pesar de la heterogeneidad de sus características político, económicas e ideológicas convergían en su oposición a las políticas neoliberales impuesta por los organismos internacionales y a la hegemonía de Estados Unidos en la región; emprendiendo una tarea para construir una América Latina integrada en la solidaridad, cooperación, diálogo y horizontalidad.

En la búsqueda por intereses y objetivos propios, no todos los países siguieron esta tendencia. Pronto, la región fue testigo de una multiplicidad de esquemas de integración y cooperación dispersos entre diferentes modelos económicos, sociales, políticos e ideológicos. Podemos observar a quienes procuran la continuidad del modelo neoliberal y quienes están alineados con una postura de corte progresista y antineoliberal. Sin embargo, en ambos casos se percibe la consecución de aspiraciones desarrollistas. En ambos casos la falta de alternativas al modelo de acumulación de la riqueza sigue subordinando a Latinoamérica a patrones de dependencia de naciones hegemónicas, tradicionales o emergentes.

La región pronto se convirtió en un espacio en disputa. Tanto por la emergencia de potencias regionales como por la irrupción de potencias internacionales como China y Rusia. Sin embargo, todo parecía favorable para la construcción de una América Latina cimentada en el diálogo, la solidaridad y la justicia social de la mano de los gobiernos progresistas como Brasil, Venezuela, Argentina, Bolivia, Uruguay y Ecuador. Aunado a lo anterior, para principios de siglo, Estados Unidos había delegado de sus prioridades a la región; lo que favoreció el camino para forjar otro tipo de vínculos.

Empero, para la segunda década del siglo XXI la región se enfrenta a un contexto muy diferente. El denominado ciclo progresista latinoamericano ha perdido fuerza, e incluso la derecha ha recobrado el poder en algunos países. Estados Unidos ha vuelto a mirar a la a este lado del mundo y China se ha convertido en su principal competidor. Mientas la pobreza, la desigualdad y deterioro ambiental prevalecen, aquejando y fragmentando a la sociedad latinoamericana.

En este panorama, la CSS se envuelve en la incertidumbre y en una constante disputa. La variable que no cambia es, la búsqueda del tan anhelado desarrollo. Lo anterior, ha originado una crisis de identidad en la región en materia de cooperación sur-sur y un estancamiento en los proyectos de integración ocasionado por la falta de cohesión y la dispersión en los mismos.

¿Es posible superar esta crisis de la cooperación entre las naciones latinoamericanas? La respuesta se vislumbra sombría.

La falta de alternativas al modelo de acumulación de la riqueza, más allá del extractivismo y la lógica mercantil capitalista, dificulta la construcción de una nueva forma de relación Estado-sociedad-naturaleza, en la cual el eje gire en torno al bienestar de la población, la lucha contra la desigualdad y la exclusión social.

Por consiguiente, cabe preguntar ¿qué tipo de desarrollo persigue la cooperación sur-sur? Y ¿por qué este desarrollo tiene a la región en la incertidumbre y la disputa. El objetivo de este trabajo

reside en dar una aproximación a la respuesta de estas preguntas y plantearse si en la CSS se puede encontrar una alternativa para un cambio social que dote a la población de bienestar y combata la desigualdad y la pobreza.

## 2. LA COOPERACIÓN SUR-SUR LATINOAMERICANA: ¿DE QUÉ DESARROLLO HABLAMOS?

La CSS ha experimentado diversas transformaciones que van reconfigurando su dinámica. En los últimos años, la proliferación de actores y el surgimiento de nuevos liderazgos en la escena mundial ha dado paso a un orden multipolar. En este escenario, la CSS ha retomado fuerza como el espacio idóneo para la consecución de objetivos e intereses afines que buscan hacer frente, en un esfuerzo conjunto, a los desafíos impuestos por el contexto internacional y por las particularidades internas de cada país.

América Latina ha encontrado en esta cooperación el marco para potenciar su capacidad colectiva de afrontar los retos que la realidad le presenta. Asumirse como una región capaz de articular sus intereses geopolíticos, comerciales e ideológicos que coadyuven a potencializar sus capacidades y los dotes de mayor autonomía para construir proyectos que respondan a sus necesidades y objetivos particulares. Sin embargo, la realidad presenta a una región inmersa en una multiplicidad de proyectos y esquemas de vinculación que más que complementarse son antagónicos.

Desde sus orígenes, la CSS, surge como una alternativa para hacer frente a la hegemonía de las potencias del norte, pero con el tiempo, también ha sido utilizada como complemento de la misma. En la región no es diferente. Ya sea para poder insertarse en la dinámica como actores principales o para cambiar las reglas y poder proyectarse como actores principales.

En la región esta cooperación se presenta, y coincidiendo con Lechini (2012), como “una construcción política” cimentada en el diálogo. Es decir, implica una voluntad política para impulsarla. Al tiempo, que el componente económico-comercial se hace evidente, para la consecución de los objetivos de cada país.

Sin embargo, el esfuerzo por la construcción de acciones colectivas de los países del sur en busca de un nuevo orden internacional está enmarcado en una misma lógica desarrollista de los países dominantes. Latinoamérica no escapa de esto.

Coincidiendo con la definición de Surasky (2014:9), sobre CSS “como un proceso políticamente motivado de intercambio recíproco y equitativo de capacidades realizado entre países del Sur que se asocian con la intención de promover su Desarrollo”, es necesario preguntarnos ¿qué desarrollo se persigue en América Latina? y ¿por qué este desarrollo sumerge a la región en la incertidumbre y la disputa?

Rist (2002) señala que, el término “desarrollo” prevaleció a la hora de asignar un nombre genérico a las múltiples prácticas destinadas a aumentar el bienestar de la humanidad y designar un nuevo sentido a la historia. En un ideal, el desarrollo es entendido como la capacidad de las personas para elegir la vida que merece ser vivida, potenciando sus capacidades con respeto y dignidad. Al mismo tiempo es un proceso encaminado al cambio social.

Sin embargo, como el concepto ha sido presentado por la sociedad occidental, se impone al resto de las sociedades, como una necesidad que hay que alcanzar y no como una opción de vida. La noción del desarrollo como estrategia global y homogénea, pone al crecimiento como el vehículo para el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. En tanto, coloca a la naturaleza como fuente inagotable de recursos. Si bien es cierto, las personas en todas las sociedades anhelan mejorar sus condiciones de vida, esto no implica que el “desarrollo”, entendido como en occidente, sea el único medio para realizarlo, ni sea un deseo compartido por todos.

El fin último del desarrollo debiera ser el cambio social, donde la igualdad, la inclusión y la distribución de la riqueza favorezcan el bienestar de toda la población. El cambio social depende de

la producción económica, transformación de la infraestructura, del sistema político, de la evolución de las mentalidades, de las relaciones y de la percepción de la naturaleza.

La realidad es muy diferente. En América Latina la búsqueda por el desarrollo se ha basado en la explotación de los recursos naturales; tanto, por quienes son afines a las políticas neoliberales o por quienes procuran un modelo contrahegemónico encaminado a dotar de bienestar a la población, en un esfuerzo de combatir la pobreza y la exclusión.

Históricamente, la región ha sido blanco del saqueo de sus recursos naturales. Hoy en día, la situación no ha cambiado mucho. Apoyado tanto por gobiernos de corte neoliberal como por los gobiernos progresistas. Acosta (2011) indica que la mayor parte de Latinoamérica experimentan, lo que él denomina, la “paradoja de la abundancia” o la “maldición de los recursos naturales”, en la cual los países que cuentan con una vasta fuente de recursos naturales son objeto un saqueo y apropiación despiadada, ya sea por parte de naciones hegemónicas tradicionales o emergentes o los propios gobiernos. Es decir, su economía se sustenta en la extracción y exportación de estos bienes primarios, mediante actividades extractivistas; justificando, incluso, como motor para el desarrollo.

Haciendo un paréntesis y siguiendo a Acosta (2011), el extractivismo lo entendemos como “aquellas actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales que no son procesados (o que lo son limitadamente), sobre todo para la exportación”.<sup>3</sup> La modalidad de acumulación extractivista, si bien forma parte de la vida económica y social de los países del sur global, los beneficios son destinados al desarrollo y bienestar del norte global, dejando en cambio en el sur pobreza, crisis económicas, mentalidades rentistas, escasa gobernabilidad democrática, corrupción, fragmentación social y un profundo deterioro ambiental.

En tanto, la región continúa en la disputa por sus recursos naturales, su mercado y su mano de obra. Datos de la CEPAL (2015) apuntan que en el 2014 la pobreza en la región rondó por 28.2 % mientras que la pobreza extrema se situó en un 11.8 %. Esto se traduce en 168 millones de personas viviendo en la pobreza, de las cuales 70 millones se encuentran en pobreza extrema. El panorama futuro no se muestra alentador y proyecciones para el 2015 establecen que la pobreza seguirá en incremento, situándose en un 29.2 % y la pobreza extrema en un 12.4 %. A esto se le añade la desigualdad y la exclusión que carcome el tejido social de la región, a pesar de que muchos países de la región son considerados de Renta Media.

### 3. DOS PROYECTOS CONTRAPUESTOS, UN MISMO FIN: EL DESARROLLO

A inicios del siglo en curso, los países latinoamericanos se enmarcaban dentro de una crisis política, económica y social producto de las políticas impuestas por los organismos internacionales ante lo cual la región comenzó a mostrar cambios significativos que transformarían sus relaciones políticas, ideológicas y comerciales.

La llegada al poder de gobiernos de corte progresista estuvo enmarcada por un crecimiento económico sobresaliente que les ayudó a posicionarse como potencias regionales; y algunos casos, como Brasil, a figurar en la arena internacional como potencias emergentes. Lo anterior, fruto del alza de precios de primarios —minería y agricultura—, principalmente. Esto dejó vulnerables a sus economías, puesto dependían de los vaivenes de los precios de éstas.

Mientras el uso, control y gestión de los recursos naturales por parte del Estado, es una característica de estos gobiernos, con el propósito de atender las demandas sociales. No obstante, estos continúan manteniendo y reproduciendo los elementos fundamentales del extractivismo colonial, al no darse una transformación radical en la distribución de los ingresos generados por este modelo.

3. Los recursos no se limitan al petróleo y minería, abarcando la pesca, agricultura y recursos forestales.



Pronto estos países alcanzaron una autonomía que les permitió reorientar sus relaciones de poder, generando espacios de integración de carácter estratégico, con un fuerte componente político, ideológico y social. Tal es el caso de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Uno de los mecanismos de cooperación regional es el ALBA-TCP, que busca promover una integración apoyada en el modelo de desarrollo endógeno contrario a la globalización neoliberal, con un claro fortalecimiento del papel regulador del Estado en el mercado y la sociedad y un cambio en el balance en la relación Estado-mercado. Está cimentado en los principios de cooperación, solidaridad, complementariedad, respeto, soberanía y beneficio mutuo (Serbin, 2010; Altmann, 2011). Los países que actualmente integran el ALBA-TCP son: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Mancomunidad de Dominica, Antigua y Barbuda, Ecuador, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves y Granada. Siendo Venezuela quien lidera esta plataforma, y quizás sea su mayor debilidad, al centrar sus acciones en las decisiones y voluntades políticas de los gobernantes venezolanos, así como del uso del petróleo como instrumento de cooperación y financiamiento.

Otro esquema de cooperación, es la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que tiene como objetivo fortalecer el diálogo político entre sus miembros para fortalecer la integración regional y su participación en el escenario internacional. Pugna por el desarrollo humano y social, mediante la armonización de las políticas sociales y de desarrollo. La liberalización comercial y la economía de mercado no se cuestiona, aunque enfatiza en un rol más activo del Estado frente al Mercado (Serbin, 2010). Los países miembros son, hoy en día, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. Una de sus principales dificultades radica en las asimetrías entre sus miembros. En ambos esquemas los recursos naturales son el soporte para poder alcanzar sus objetivos.

El sueño de estas naciones que apostaban por relaciones solidarias, de diálogo y consenso, parece estar derrumbándose. Hoy en día, se observa un retroceso de estos que hace peligrar su supervivencia. La debacle del ciclo progresista obedece a una serie de factores internos y externos. En lo interno, la corrupción, el autoritarismo, sus contradicciones y conflicto social; sumado a la caída de los precios las materias primas, ha pasado la factura a estos gobiernos. La falta de cohesión social y el no lograr cubrir las exigencias de la ciudadanía, en algunos casos ha llevado a la pérdida del poder —Argentina— y en otros el avance de los opositores hace tambalear estos proyectos —Venezuela y Bolivia—. Sumergiéndolos en una profunda crisis política y social, cuya salida se vislumbra sombría. El proyecto progresista parece estar perdiendo el rumbo.

Lo anterior han dado lugar para que proyectos defensores del libre mercado y seguidores de las recetas de los organismos internacionales que parecían haber perdido fuerza se revitalicen. Tal es el caso de la Alianza del Pacífico, los Tratados de Libre Comercio y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés). El libre comercio y la desregulación son los ejes que mueven a estos esquemas, dejando a un lado los temas sociales, culturales y ambientales.

La Alianza del Pacífico tiene como eje rector el libre comercio como impulsor del desarrollo, y al crecimiento económico como el medio para alcanzarlo. Se orienta a la modernidad y la competitividad para enfrentar los retos del sistema. Las materias primas también juegan un papel determinante presentándose como ventajas competitivas en sectores como la minería, recursos forestales, energía y pesca. No es casualidad que la economía de sus miembros gire en torno a estos: México (petróleo), Chile (cobre), Perú (minería) y Colombia.

La complejidad del escenario mundial ha puesto entre dicho la trayectoria de la integración regional, principalmente de los modelos alternativos. América Latina, hoy en día, se encuentra en un momento de incertidumbre. No debemos olvidar a dos actores claves que definen gran parte de componentes de la integración: China y Estados Unidos quienes ven en la región una fuente para abastecerse de recursos naturales y un mercado para sus productos.

Estados Unidos tras los atentados terroristas en su territorio el 11 de septiembre de 2001, delegó de sus prioridades a Latinoamérica. Pero en la segunda década del siglo en curso volvió a voltear a este lado del planeta, y se ha propuesto regresar con mayor fuerza. Lo cual, queda demostrado con su visita a Cuba y Argentina.

Aunado a esto, nuevos actores han irrumpido en la escena para disputarse los recursos de la región.

#### 4. AMÉRICA LATINA, LA DISPUTA POR LOS RECURSOS NATURALES Y EL MERCADO

La complejidad del escenario mundial ha puesto en entredicho la cooperación regional, principalmente de los modelos contrahegemónicos. Sumando la irrupción de nuevos actores, América Latina, hoy en día, se encuentra en un momento de incertidumbre. No debemos olvidar a dos actores claves que definen gran parte de componentes de la cooperación e integración: Estados Unidos y China quienes ven en la región una fuente para abastecerse de recursos naturales y un mercado para sus productos, así como espacio geoestratégico, para disputarse el liderazgo del sistema internacional.

Estados Unidos, tras los atentados terroristas en su territorio el 11 de septiembre de 2001, delegó de sus prioridades a Latinoamérica, dando como resultado una sensible pérdida como actor protagónico en la zona. Pero en la segunda década del siglo xx volvió a dirigir su mirada a la región.

Con la Alianza del Pacífico y el TPP ha logrado insertar su agenda en la región. En México, Chile, Colombia y Perú ha encontrado a sus principales aliados. Argentina con el recién giro a la derecha en el gobierno va en camino de constituirse como uno más, cuestión que cobra más peso con la visita del Presidente estadounidense a la nación argentina.

Un apartado especial, merece la reapertura en las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba, la cual se ha reforzado con la visita del Presidente Obama a la isla en marzo del 2016. Recordemos que Cuba es el principal aliado de Venezuela, lo que deja en la incertidumbre esta alianza.

Uno de esos nuevos actores emergentes, que irrumpió en el escenario latinoamericano, es China. Latinoamérica se convirtió en el centro de disputa ya sea por sus recursos naturales, para la internacionalización de sus empresas o el acceso a los mercados de la región. Lo anterior, se constata con el incremento de vínculos económicos entre esta nación y la región. Se estima que entre 2005 y 2014, Pekín otorgó créditos por 119.000 millones de dólares a toda la región latinoamericana y está en aumento (Ilyásova & Sérbinov, 2015). China se ha comprometido en invertir en la región 250.000 millones de dólares en los próximos 10 años. Entre las áreas de interés para China encontramos sectores de la energía, la construcción de infraestructuras, la agricultura, las manufacturas y la innovación tecnológica, las cuales las canaliza a través de cooperación bilateral con distintos países latinoamericanos.

A través del comercio, las inversiones, el financiamiento y la cooperación la región latinoamericana se encuentra en medio de una disputa de potencias externas, ya sea por sus recursos naturales o para posicionarse en el mercado. Mientras que pobreza y desigualdad siguen latente en un contexto en donde la incapacidad de los gobiernos para contrarrestar esto se hace evidente.

La falta de alternativas al modelo de acumulación de la riqueza más allá del extractivismo y la lógica mercantil capitalista dificulta la construcción de una nueva forma de relación Estado-sociedad-naturaleza, en la cual el eje gire en torno al bienestar de la población, la lucha contra la desigualdad y la exclusión social.

Sin embargo, no todo es pesimismo, y a pesar de que la cooperación sur-sur en América Latina pareciera haber perdido su rumbo, las experiencias “alternativas” implementadas en la región han abierto el debate acerca del camino a seguir para construir nuevas formas de relaciones, recuperar la autonomía y como gestionar los recursos naturales mediante soluciones creativas.

## 5. CONCLUSIONES

El fin último del desarrollo debiera ser el cambio social, donde la igualdad, la inclusión y la distribución de la riqueza favorezcan el bienestar de toda la población. El cambio social depende de la producción económica, transformación de la infraestructura, del sistema político, de la evolución de las mentalidades, de las relaciones y de la percepción de la naturaleza. La realidad es muy diferente. Empero, y tal vez de manera muy romántica, la CSS posibilita la creación de nuevas formas de relacionarse más horizontal, donde es posible reformular el concepto de solidaridad, no sujeto a la condicionalidad y selectividad. A pesar, de que la CSS se ubica dentro del mismo sistema capitalista y no suponga un cambio del mismo, ésta nos da la pauta para esbozar un mundo diferente, en el cual los intereses giren en torno al bienestar común.

Por tanto, la cooperación sur-sur debe desarrollarse en un espacio de apertura e inclusión a la diversidad y pluralidad. Su única condicionalidad debe ser garantizar la correcta aplicación de todos y cada uno de los mecanismos destinados a atacar las causas que dan origen a los problemas estructurales que aquejan a los países, tomando en cuenta sus particularidades y respondiendo de forma viable y flexible a los mismos. Lo anterior, nos lleva a orientar a la cooperación hacia un sistema que en el cual los países controlen su propio destino, visibilizando sus capacidades y fomentando el impulso de nuevas, respetando su identidad, soberanía y favorezcan su autonomía.

Construir proyectos en común, alternativos “al” o “del” desarrollo, o bien dentro del mismo esquema tradicional, requiere de un esfuerzo en conjunto ya sea con el objetivo de cambiar las reglas del juego ya sea para ganar un mejor posicionamiento dentro del sistema o hasta para intentar instaurar un régimen más justo e incluyente; por tanto, la CSS se convierte en un vehículo para alcanzarlo. Sin embargo, no podemos dejar a un lado que las relaciones entre los diferentes actores nos llevan a reproducir relaciones de dependencia y poder, dejando a la CSS condicionada a intereses particulares.

Sin embargo, debemos reconocer que, si bien se busca transformar realidades, esto requiere de un proceso de largo plazo, en donde tengamos claro qué es lo queremos, para qué y para quién. Lo primero para conseguirlos es a través de crear conciencia acerca de estos puntos en la sociedad, teniendo como base una educación que fomente el pensamiento crítico, cuestione y construya a partir de su experiencia; además de rescatar y preservar su identidad como elemento de cohesión social y sentido de pertenencia.

No se puede negar que la creación de alianzas colectivas que desafían el statu quo del sistema pone en jaque al mismo y tambalea la hegemonía de los actores tradicionales, también es cierto que estas relaciones, producto de estrategias de política exterior, terminan reproduciendo relaciones de dependencia y poder como las que se intentan romper con los países del norte.

Tampoco se puede hacer un lado el hecho que este nuevo tipo de relaciones han abierto la puerta para el debate sobre la naturaleza y pertinencia del modelo de desarrollo hegemónico y se comiencen a concebir alternativas al mismo que contemplen las pautas que proporcionen el bienestar a toda la población que históricamente ha sido excluida.

En este sentido es importante replantearse las relaciones del hombre con su entorno, es decir, con el propio hombre y de éste con la naturaleza. Ante lo cual, es pertinente cuestionar si la CSS es el medio para alcanzar un verdadero cambio social. Un cambio en el cual se puede combatir de manera eficiente la desigualdad y la pobreza, flagelos que aquejan a la humanidad, y que con las políticas neoliberales se han agravado. La respuesta se torna ambigua puesto que la realidad del sistema internacional es complejo y cambiante, y está supeditado por problemáticas e intereses particulares de cada país.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta A (2011). Extractivismo y neoextractivismo: Dos caras de la misma maldición. En: Lang, Mirian y Dunia Mokrani (comps). Más allá del desarrollo. Ecuador. ABYA YALA y Fundación Rosa Luxemburgo, pp 83-120.
- Altmann J (2011). El ALBA: Entre propuesta de integración y mecanismo de cooperación. Pensamiento Propio, 2011b, vol. 33:185-216.
- Ayllón B (2006). América Latina en el sistema internacional de cooperación al desarrollo. En: Sotillo JA, Ayllón B (Eds.) (2006). América Latina en construcción. Sociedad, Política, Economía y Relaciones Internacionales. La Catarata/IUDC- UCM. Madrid pp 242-291.
- Ayllón B (2015). La cooperación sur-sur en América Latina y el Caribe. De una época dorada a una fase incierta. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 11, 2015. pp 134-170.
- Benzi D, Lo Brutto G (2013). La cooperación Sur-Sur en América Latina a principios del Siglo XXI, (un enfoque menos indulgente). En: Aceves L, Sotomayor H (comps). Volver al desarrollo o salir de él, límites y potencialidades del cambio desde América Latina, Ediciones EyC, México DF, pp 219-231.
- Benzi D, Lo Brutto G (2014). ¿Más allá de la cooperación Sur-Sur? Contexto, luces y sombras de las relaciones Cuba-Venezuela. En: Ayala C, Rivera J (coords). De la diversidad a la consonancia: la cooperación sur-sur latinoamericana; Instituto Mora, CEDES-BUAP, México pp 405-443.
- Benzi D, Zapata X, Vergara M (2015). Petrocaribe en la mira. La política estadounidense hacia Venezuela tras la muerte de Hugo Chávez. Huellas de Estados Unidos, pp 163-203.
- CEPAL (2015). Panorama social de América Latina 2015. Naciones Unidas-CEPAL.
- Cornago N (2015). ¿Superando el desarrollo? Postdesarrollo, paradigma decolonial y buen vivir. En: Alonso JA, Bringel B, Cornago N, Echart E, Prado JP, Surasky J, Ojeda T (coords), Sotillo JA (dir). Antología del desarrollo. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Madrid. La Catarata/IUDC-UCM, Madrid pp 671-677.
- Fuentealba J (2013). China nuevo actor en Iberoamérica. En: Arriola S, Garranzo R, Ruíz L. La renovación de la cooperación iberoamericana, SEGIB, pp 171-188.
- Garzón J (2015). Multipolarity and the Future of Regionalism: Latin America and Beyond, GIGA Research Programme "Power, Norms and Governance in International Relations". pp 34.
- Ilyásova M, Sérbinov I (2015). China a la conquista de Latinoamérica. RT. <https://actualidad.rt.com/actualidad/192245-china-inversiones-proyectos-america-latina>, acceso 3 marzo 2016.
- Jain M (2015). Conveniencia de transferir poder a las localidades y determinar el ámbito geográfico de este: la cooperación sur-sur en el nuevo paradigma del desarrollo. En: Alonso JA, Bringel B, Cornago N, Echart E, Prado JP, Surasky J, Ojeda T (coord), Sotillo JA (dir.) (2015). Antología del desarrollo. La Catarata/IUDC-UCM, Madrid pp 499-515.
- Lechini G (2012). Reflexiones en torno a la Cooperación Sur-Sur. En: Morasso C, Pereyra G (2012). Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, cooperación sur-sur e integración. 1ª. Ed. Rosario: UNR Editora, pp 1-12.
- Lo Brutto G, Vázquez C (2015). The Strategic Integration of Latin America: A disputed project, LATIN AMERICAN PERSPECTIVES, Issue 203, Vol. 42 No. 4, July 2015, pp 61-72.
- Lo Brutto G, González C (2015). La influencia China en la cooperación sur-sur latinoamericana, durante la segunda década del siglo XXI. DT cooperación y desarrollo 2015/02. Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria.
- Morais M (2009). Cooperación Sur-Sur en tiempo de crisis económica mundial. One page, No.76, febrero, 2009. Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- Ojeda MT (2015). La cooperación sur-sur y triangular en el sistema de cooperación para el desarrollo. En: Alonso JA, Bringel B, Cornago N, Echart E, Prado JP, Surasky J, Ojeda T (coords), Sotillo JA (dir.) (2015). Antología del desarrollo. Catarata/IUDC-UCM, Madrid pp 467-477.
- Rist G (2002). El desarrollo: historia de una creencia occidental. Catarata. Madrid
- Sanahuja J (2014). Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcances y perspectivas de la UNASUR y la CELAC. Pensamiento propio 39, pp 75-108.
- Serbin A (2010). Entre la UNASUR y el ALBA ¿fragmentación y competencia de modelos? Total pp31.
- Surasky J (2014). La cooperación sur-sur en América latina como herramienta decolonial. Documento de Trabajo No. 9. Universidad Nacional de La Plata.

# La Iniciativa de Ayuda para el Comercio, 2005-2015: Balance y perspectivas

## The Aid for Trade Initiative, 2005-2015: Assessment and Perspectives

GOZALO DELGADO, Mariola<sup>1,2</sup>  
mgozalo@ubu.es

RUEDA JUNQUERA, Fernando<sup>2</sup>  
frueda@ubu.es

### Resumen

El documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Addis Abeba en julio de 2015, incluye al comercio como “un catalizador del crecimiento económico inclusivo” que contribuye a la reducción de la pobreza y a la promoción de un desarrollo sostenible. En la nueva Agenda de Acción de Addis Abeba se reconoce que la falta de acceso a la financiación del comercio limita el potencial comercial de un país y genera una notable pérdida de oportunidades. En este contexto, se considera que la Iniciativa de Ayuda para el Comercio ha desempeñado un papel esencial en la reducción de las limitaciones comerciales en los países en desarrollo. Este trabajo pretende realizar un balance de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio tras una década desde su lanzamiento en 2005, revisando las principales tendencias en los flujos de ayuda y los estudios econométricos más relevantes.

**PALABRAS CLAVE:** Cooperación para el desarrollo, comercio, iniciativa de ayuda para el comercio, impacto de la ayuda para el comercio

### Abstract

The Final Report of the Third International Conference on the Financing for Development, held in Addis Ababa in July 2015, includes trade as “an engine for inclusive economic growth” contributing to poverty reduction and to the promotion of sustainable development. The new Addis Ababa Action Agenda acknowledges that the lack of access to trade finance constrains a country’s trading potential and generates notable missed opportunities. In this context, it is assumed that the Aid for Trade Initiative has played an essential role in the reduction of trading restrictions in developing countries. This paper aims to assess the Aid for Trade Initiative after a decade from its launching in 2005, by reviewing the major trends in aid flows and the most relevant econometric studies.

**KEYWORDS:** Development cooperation, trade, aid for trade initiative, impact of aid for trade

---

1. Autor principal y responsable del trabajo.  
2. Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Burgos.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Iniciativa de Ayuda para el Comercio (ApC), lanzada en el año 2005 en el marco de la Sexta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), constituye uno de los principales intentos por dar coherencia a la política comercial y a la política de desarrollo. Precisamente, el año 2015 ha sido un año crucial en el ámbito del comercio y del desarrollo al celebrarse importantes eventos multilaterales, entre los que destaca la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo, la Cumbre de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, la Décima Conferencia Ministerial de la OMC y el Quinto Examen Global de la ApC realizado conjuntamente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la OMC.

El documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Addis Abeba en julio de 2015, incluye al comercio como “un catalizador del crecimiento económico inclusivo” que contribuye a la reducción de la pobreza y a la promoción de un desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2015a: 28). En la nueva Agenda de Acción de Addis Abeba se reconoce que la falta de acceso a la financiación del comercio limita el potencial comercial de un país y genera una notable pérdida de oportunidades. En este contexto, se considera que la Iniciativa de ApC ha desempeñado un papel esencial en la reducción de las limitaciones comerciales en los países en desarrollo (PED).

La Cumbre de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York en septiembre de 2015, aprueba la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la que se establecen 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con los que terminar con la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia y enfrentar el cambio climático. En este ámbito, el comercio es considerado como un medio esencial para poner en práctica la nueva agenda de desarrollo sostenible y la ApC puede desempeñar un papel fundamental en el apoyo a los ODS. En particular, la ApC forma parte del ODS n.º. 8 que persigue “promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” (Naciones Unidas, 2015b: 22-23).

La Décima Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Nairobi en diciembre de 2015 y primera Conferencia celebrada en África, reconoce la importancia de la Iniciativa de ApC para ayudar a los PED a crear capacidad de oferta e infraestructura relacionada con el comercio siendo necesario dar prioridad a las necesidades de los Países Menos Avanzados (PMA). En este sentido y una vez revisados los resultados de los exámenes globales de la ApC, particularmente del Quinto Examen Global celebrado en Ginebra en julio de 2015, se reconoce explícitamente que la Iniciativa de ApC sigue siendo necesaria (OMC, 2015).

Transcurridos diez años desde el lanzamiento de la Iniciativa de ApC, el objetivo de este trabajo es realizar un balance de la Iniciativa tratando de precisar el grado de cumplimiento de los objetivos marcados por el Equipo de Trabajo de la OMC en 2006. La estructura del resto del trabajo es la siguiente. La segunda sección revisa el origen y la justificación de la Iniciativa de ApC. A continuación, la tercera sección realiza un examen de las tendencias básicas y la distribución de los flujos de ApC desde su lanzamiento hasta el último año con datos publicados. Tras ello, la cuarta sección revisa los principales estudios econométricos sobre el impacto de la ApC llevados a cabo a lo largo de la última década. Finalmente, la quinta sección recoge las conclusiones más relevantes del análisis realizado.

## 2. LA INICIATIVA DE AYUDA PARA EL COMERCIO: ORIGEN Y JUSTIFICACIÓN

En el marco de la teoría económica, la apertura comercial —y particularmente, la expansión y diversificación de las exportaciones— se considera uno de los pilares fundamentales para impulsar el crecimiento económico y de este modo, reducir la pobreza. Sin embargo, la evidencia empírica disponible sobre el vínculo entre liberalización comercial y crecimiento económico recoge resul-

tados dispares encontrando estudios que muestran tanto una correlación positiva entre la apertura comercial y la aceleración del crecimiento económico, como estudios en los que no se percibe dicha correlación (Rodríguez y Rodrik, 2001; Berg y Krueger, 2003; Winters *et al.*, 2004; World Bank, 2006; Hallaert, 2010; Martuscelli y Winters, 2014). Se suele argumentar que la principal limitación de estos estudios es que las metodologías utilizadas no permiten separar nítidamente los efectos de las reformas comerciales de otros efectos, con lo que no se puede determinar con claridad si el crecimiento económico es debido a la liberalización comercial o a otra causa.

Las limitaciones de los enfoques metodológicos disponibles dificultan la valoración del impacto de la liberalización comercial sobre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. No obstante, esto no significa que se deba favorecer como regla general, la protección del comercio frente a la liberalización del mismo, sino que no se deben sobrestimar los beneficios de la apertura comercial ni tampoco asumir que la liberalización del comercio por sí misma traerá consigo grandes beneficios para todos los PED. Aunque las negociaciones comerciales multilaterales han reducido o eliminado los obstáculos de acceso a los mercados, persisten importantes restricciones internas de oferta en muchos PED que les impide beneficiarse del sistema mundial de comercio.

Esta percepción se hizo especialmente visible durante la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales desarrolladas en el marco de la OMC. La Sexta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Hong-Kong en 2005, lanzó la Iniciativa de la ApC con el objetivo de ayudar a los PED a desarrollar la capacidad de oferta y la infraestructura relacionada con el comercio. Se decidió crear un Equipo de Trabajo sobre la ApC para delimitar el alcance de la misma e identificar la forma de hacerla operativa. La comunidad de donantes ya tenía cierta experiencia con la asistencia técnica relacionada con el comercio, especialmente con la otorgada a los PMA tras la conclusión de la Ronda de Uruguay para ayudarles a cumplir con sus obligaciones en el marco del sistema multilateral de comercio. Con la nueva Iniciativa de ApC, se ha pretendido ir mucho más allá tanto en el alcance conceptual (con la inclusión de la denominada “agenda ampliada de la ApC”, que sobrepasa los límites de la clásica asistencia técnica) como en la cobertura de PED beneficiarios (teniendo en cuenta no sólo a los PMA, sino también a los PED de renta media).

El informe del Equipo de Trabajo de la OMC sobre la ApC fue presentado el 27 de julio de 2006 y sus recomendaciones fueron aprobadas por el Consejo General de la OMC en octubre del mismo año (OMC, 2006). Según este informe, la ApC no debe concebirse como una nueva modalidad de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), sino que por el contrario, forma parte de la misma. Se aclara que los proyectos y programas deberán considerarse como ApC si esas actividades han sido identificadas como prioridades comerciales en las estrategias nacionales de desarrollo del país beneficiario.

La Iniciativa pretende promover la coherencia y el diálogo entre la agenda de desarrollo y la agenda de comercio. Sin embargo, el comercio comprende una amplia variedad de actividades, lo que provoca que el alcance de la ApC sea igualmente amplio, multifacético y difícil de delimitar. El Equipo de Trabajo de la OMC se enfrentó a este reto identificando las seis categorías de ApC siguientes (*ibíd.*: 2 y 3):

- a) *Políticas y reglamentos comerciales.* Con esta denominación se capta la ayuda destinada a preparar a los países beneficiarios para su integración en el sistema multilateral de comercio, apoyando la elaboración de estrategias comerciales, la negociación de acuerdos comerciales y la puesta en práctica de sus resultados.
- b) *Fomento del comercio.* Se tiene en cuenta la ayuda para crear un entorno favorable para el comercio, en el que las empresas puedan desarrollar sus actividades.
- c) *Infraestructura relacionada con el comercio.* Esta categoría abarca la ayuda dirigida a la construcción de la infraestructura física vinculada con la promoción del comercio, esto es, la que permite conectar la economía nacional con el mercado mundial, facilitando la exportación de sus bienes y servicios.

- d) *Creación de capacidad productiva*. Con esta ayuda se ofrece apoyo al fortalecimiento de los sectores económicos de los países receptores para aumentar su competitividad en los mercados de exportación.
- e) *Ajuste relacionado con el comercio*. Incluye el apoyo a los países beneficiarios para que apliquen medidas de acompañamiento al proceso de liberalización comercial, que les permita beneficiarse del mismo. Esta ayuda pretende atenuar los costes del ajuste derivados de la apertura comercial.
- f) *Otras necesidades relacionadas con el comercio*. Cubre la ApC que no se ajusta a las cinco categorías anteriores

Este trabajo pretende evaluar si se han logrado alcanzar los objetivos básicos previstos por el Equipo de Trabajo de la OMC en el lanzamiento de la Iniciativa. En particular, el Equipo de Trabajo de la OMC llamó la atención sobre la relevancia de disponer de una “financiación adicional, previsible, sostenible y eficaz” (*ibíd.*: 1) para lograr los propósitos establecidos en la Iniciativa de la ApC. Se resaltó no sólo la importancia de aumentar la cantidad de los flujos de ApC, sino también la de elevar la calidad de los mismos, lo que llevó ineludiblemente a plantear la necesidad de mejorar la eficacia de la ApC. Con este fin, en las dos secciones siguientes se analiza el alcance de los flujos de ApC así como el potencial impacto de los mismos.

### 3. LOS FLUJOS DE AYUDA PARA EL COMERCIO: TENDENCIAS Y DISTRIBUCIÓN

El análisis cuantitativo de los flujos de ApC requiere aproximar empíricamente las seis categorías conceptuales sugeridas por el Equipo de Trabajo de la OMC. Para cuantificar las categorías empíricas, se utiliza la base de datos del Sistema de Notificación de Acreedores (*Creditor Reporting System*, CRS) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (OECD, a). Aunque la base de datos del CRS cubre la mayor parte de la AOD, no proporciona datos que se ajusten con exactitud a las seis categorías conceptuales de ApC propuestas por el Equipo de Trabajo<sup>3</sup>. Siguiendo las directrices establecidas por el CAD para notificar los datos de ApC (OECD, 2008), se obtienen cuatro aproximaciones empíricas a dichas categorías conceptuales a partir de la base de datos del CRS, en concreto: políticas y reglamentos comerciales, infraestructura económica, creación de capacidad productiva y ajuste relacionado con el comercio.<sup>4</sup>

La cuantificación de los flujos de ApC ha de ser considerada como una aproximación y ha de ser interpretada con precaución. Por el momento, resulta difícil medir con precisión los flujos de ApC porque las categorías conceptuales no se corresponden con exactitud con las categorías empíricas ofrecidas por la base de datos del CRS de la OCDE. Asimismo, en algunos casos —como los de infraestructura económica y creación de capacidad productiva— las categorías empíricas son excesivamente amplias —sin diferenciar los proyectos relacionados con el comercio de los que no lo están— y por ello, se tiende a sobreestimar su valor.

El período estudiado ha sido el comprendido entre 2002 —año posterior al lanzamiento de la Ronda de Doha— y 2013, último año con datos publicados (OECD/WTO, 2015). Con objeto de realizar un análisis comparativo de la tendencia temporal de los flujos de ApC, se tomó el período 2002-2005 como período base, ya que es el comprendido entre el año posterior al comienzo de la Ronda de Doha y el año de la puesta en marcha de la Iniciativa de la ApC. Para poder captar el valor real de los flujos de ApC a lo largo del período de estudio, los compromisos y desembolsos se expresaron en millones de dólares constantes de 2013.

3. En este trabajo se utilizan únicamente los datos basados en los flujos de AOD registrados por el CAD de la OCDE, esto es, se excluyen otros flujos oficiales que no tienen como objetivo principal la promoción del desarrollo económico y el bienestar social en los países socios y/o tienen un grado de concesionalidad menor del 25 %.

4. Una justificación más amplia de las cuatro aproximaciones empíricas se presenta en Rueda-Junquera y Gozalo-Delgado (2011: 42-45).



TABLA 1. Flujos de Ayuda para el Comercio por categoría (en millones de dólares a precios constantes de 2013)

	COMPROMISOS					DESEMBOLSOS				
	2002-2005 (media)	2006-2008 (media)	2009-2011 (media)	2012	2013	2006-2008 (media)	2009-2011 (media)	2012	2013	
<i>Políticas y reglamentos comerciales</i>										
Política comercial y gestión administrativa	615,5	713,5	716,8	597,9	633,3	511,6	581,4	650,4	545,3	
Facilitación del comercio	75,5	193,0	371,0	463,1	673,2	122,3	248,2	244,9	564,8	
Acuerdos comerciales regionales	79,9	129,5	265,5	230,2	302,7	71,6	143,7	145,3	190,6	
Negociaciones comerciales multilaterales	16,3	44,5	20,2	10,8	11,1	26,8	37,0	27,2	18,7	
Educación/formación comercial	10,8	35,2	37,8	32,9	20,9	24,0	35,5	27,0	28,9	
Sub-total	798,0	1.115,7	1.411,3	1.334,8	1.641,2	756,3	1.045,9	1.094,8	1.348,4	
<i>Infraestructura económica</i>										
Transporte y almacenamiento	6.996,7	10.112,3	13.251,4	15.533,1	18.657,3	6.440,7	9.515,8	11.609,6	13.090,6	
Comunicaciones	647,1	517,5	662,3	759,5	1.043,5	501,3	605,9	619,6	880,4	
Generación y suministro de energía	5.558,8	7.079,8	10.170,2	14.157,7	13.732,7	4.827,6	6.795,6	8.760,9	8.736,7	
Sub-total	13.202,6	17.709,5	24.083,9	30.450,3	33.433,6	11.769,7	16.917,2	20.990,1	22.707,8	
<i>Creación de capacidad productiva</i>										
Servicios bancarios y financieros	1.809,9	2.594,1	3.412,2	5.031,2	5.119,6	2.244,2	3.539,2	4.075,2	4.128,0	
Empresas y otros servicios	1.427,7	2.100,1	2.059,5	1.463,1	1.817,6	1.889,7	1.633,9	1.589,8	1.714,2	
Agricultura	4.301,8	6.207,6	8.651,1	10.265,4	9.127,9	4.247,7	6.506,5	6.200,4	6.662,0	
Silvicultura	569,9	695,7	1.073,3	1.241,2	922,0	561,0	951,9	907,0	1.392,7	
Pesca	283,6	372,6	476,0	318,2	448,0	296,8	364,8	291,6	335,1	
Industria	1.926,6	1.724,1	2.170,0	2.566,9	2.293,0	1.301,8	1.792,6	2.504,8	1.593,5	
Recursos minerales y minería	848,9	408,1	457,7	848,0	418,2	437,9	300,8	492,6	1.517,4	
Turismo	106,1	224,1	185,0	77,1	152,8	76,0	149,8	177,2	181,7	
Sub-total	11.274,5	14.326,4	18.484,9	21.811,0	20.299,3	11.055,1	15.239,5	16.238,7	17.524,6	
<i>Ajuste relacionado con el comercio</i>										
Ajuste relacionado con el comercio	..	2,3	35,9	0,4	3,9	8,9	41,2	6,0	14,6	
Sub-total	..	2,3	35,9	0,4	3,9	8,9	41,2	6,0	14,6	
<b>AYUDA PARA EL COMERCIO TOTAL</b>	<b>25.275,1</b>	<b>33.153,8</b>	<b>44.015,9</b>	<b>53.596,5</b>	<b>55.378,0</b>	<b>23.589,9</b>	<b>33.243,8</b>	<b>38.329,6</b>	<b>41.595,3</b>	
<i>Porcentaje en el total ApC</i>										
Políticas y reglamentos comerciales	3,2%	3,4%	3,2%	2,5%	3,0%	3,2%	3,1%	2,9%	3,2%	
Infraestructura económica	52,2%	53,4%	54,7%	56,8%	60,4%	49,9%	50,9%	54,8%	54,6%	
Creación de capacidad productiva	44,6%	43,2%	42,0%	40,7%	36,7%	46,9%	45,8%	42,4%	42,1%	
Ajuste relacionado con el comercio	..	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	
<b>Porcentaje total AOD asignable a sectores</b>	<b>32,5%</b>	<b>31,5%</b>	<b>34,0%</b>	<b>39,6%</b>	<b>38,4%</b>	<b>28,7%</b>	<b>30,9%</b>	<b>34,4%</b>	<b>34,8%</b>	

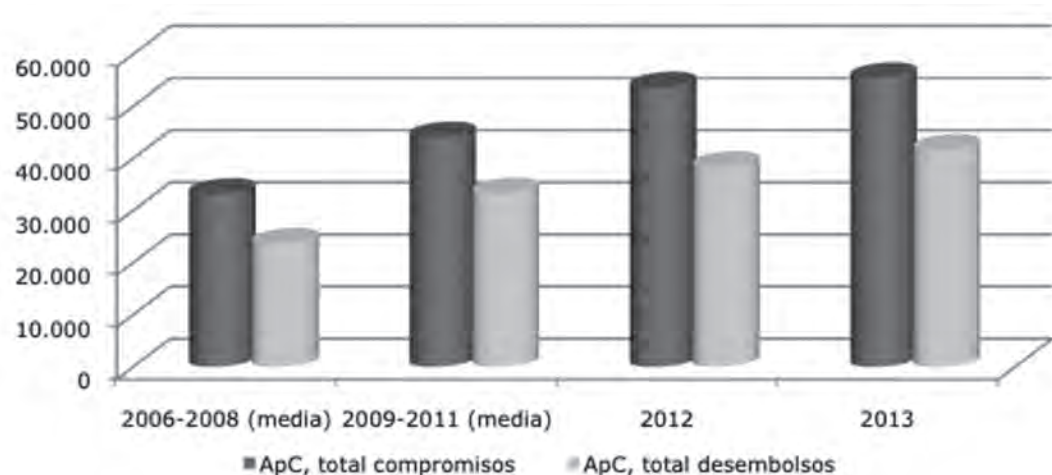
Fuente: Elaboración propia a partir de OECD/WTO (2015).

Como se puede apreciar en la Tabla 1, los compromisos de ApC han mantenido una tendencia creciente en términos reales durante el período 2006-2013 con respecto a los valores observados en el período base 2002-2005, representando aproximadamente un tercio del total de la AOD. En particular, en el año 2013 los compromisos de ApC se situaron en 55.378 millones de dólares, un incremento del 3,3 % respecto a 2012 y del 119,1 % en relación con la media del período base en la que se situaron en 25.275,1 millones de dólares.

Por lo que se refiere a los desembolsos, los flujos han mantenido también una tendencia ascendente desde 2006. Los desembolsos totales de ApC se situaron en 41.595,3 millones de dólares en 2013, lo que supone un incremento del 8,5 % respecto a 2012 y del 76,3 % respecto a la media desembolsada en el período 2006-2008.

En términos de la AOD asignable a sectores, el porcentaje que representan los compromisos de ApC ha aumentado más de 5 puntos porcentuales desde el 32,5 % en el período base hasta el 38,4 % en 2013 (véase la Tabla 1). Este incremento del peso relativo de la ApC no permite confirmar que los donantes estén cumpliendo con el compromiso adquirido de proporcionar financiación adicional a la Iniciativa de ApC y no en detrimento de otras modalidades de ayuda, compromiso que sí se cumplía en la etapa anterior a la crisis (2006-2008).

El examen de la relación entre los compromisos y los desembolsos proporciona un enfoque eficaz para analizar la ejecución de la ApC y, en particular, el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por los donantes. Teniendo en cuenta que los compromisos representan obligaciones en firme de concesión de ApC, a través de ellos se pueden medir los propósitos de los donantes así como los flujos futuros de ApC. Por su parte, los desembolsos revelan los pagos realizados de forma efectiva, permitiendo evaluar la materialización de los compromisos de los donantes. Si esta se produce de forma razonable, los donantes estarán respondiendo adecuadamente a la demanda de ApC por parte de los países socios. La Figura 1 muestra que la tasa media de desembolso a lo largo del período analizado se ha situado en torno al 73 % de los compromisos, por debajo del porcentaje que representa en el total de la AOD con una tasa media del 88 % (OECD, a)<sup>5</sup>. Asimismo, la previsibilidad o certidumbre de los flujos de ApC —uno de los aspectos clave para medir su eficacia— ha aumentado ligeramente desde el 71,2 % de media en el período 2006-2008 hasta el 75,1 % en 2013.



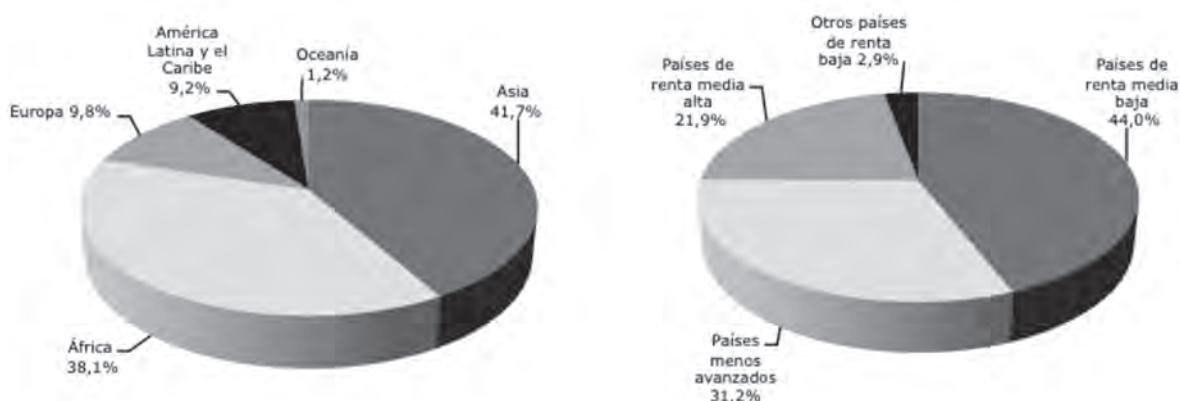
Fuente: Elaboración propia a partir de OECD/WTO (2015)

FIGURA 1. Compromisos y desembolsos de Ayuda para el Comercio, 2006-2013  
(en millones de dólares a precios constantes de 2013)

5. Los valores y porcentajes que se mencionan en esta sección que no aparecen ni en la tabla ni en la figuras, se calcularon a partir de OECD (a).

La distribución de la ApC entre las cuatro categorías empíricas analizadas —políticas y reglamentos comerciales, infraestructura económica, creación de capacidad productiva y ajuste relacionado con el comercio— no se ha visto prácticamente afectada en lo que se refiere al orden de importancia, tanto en lo que respecta a los compromisos como a los desembolsos a lo largo del período de análisis (véase la Tabla 1). La categoría más relevante ha sido la de infraestructura económica que ha aumentado su porcentaje en el total de la ApC a lo largo del período, especialmente en los compromisos alcanzando un 60,4 % en 2013. En segundo lugar, se sitúa la categoría de creación de capacidad productiva pero con una tendencia decreciente pasando de representar un 44,6 % de los compromisos en el período base a un 36,7 % en 2013. En tercer lugar, la categoría de políticas y reglamentos comerciales representa en torno al 3 % del total de ApC y por último, la categoría de ajuste relacionado con el comercio con un valor próximo al 0 % en todos los períodos. Por sectores, más del 75 % del total de los desembolsos de ApC ha financiado proyectos en cuatro sectores concretos: transporte y almacenamiento (29 %), generación y suministro de energía (21 %), agricultura (18 %) y servicios bancarios y financieros (10 %).

Como se muestra en la Figura 2 la distribución de los flujos de ApC entre las diferentes regiones ha sido muy desigual. Asia con un 41,7 % y África con un 38,1 % han sido las regiones que han recibido la mayor parte de los desembolsos de ApC a lo largo del período 2006-2013. Como consecuencia, el resto de regiones ha recibido una cantidad muy pequeña, Europa ocupa la tercera posición con un 9,8 % del total seguida de América Latina y el Caribe con un 9,2 % y en último lugar, se sitúa Oceanía con tan solo un 1,2 % del total de los desembolsos de ApC.



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD/WTO (2015).

FIGURA 2. Desembolsos de Ayuda para el Comercio por región y por nivel de renta, 2006-2013 (en porcentaje del total de Ayuda para el Comercio)

Respecto al nivel de renta de los países socios, a lo largo del período de análisis los países que han recibido un mayor porcentaje han sido los países de renta media baja con un 44 %, seguidos de los PMA con un 31,2 %, los países de renta media alta con un 21,9 % y por último, el grupo de otros países de renta baja con un 2,9 % (véase la Figura 2). En términos de población, los PMA han recibido 10 dólares per cápita, la cantidad más elevada en comparación con otros grupos de renta y más del doble de la media global. En cuanto a la modalidad de ayuda, la ApC se divide a partes iguales entre donaciones y préstamos, siendo los países de renta baja los que reciben mayor proporción en forma de donaciones mientras que los países de renta media reciben mayoritariamente préstamos concesionales (OECD/WTO, 2015).

De acuerdo a la información del Sistema de Notificación del CAD, alrededor del 60 % de los donantes han sido bilaterales y el 40 % multilaterales. Asimismo, los donantes bilaterales han proporcionado casi las dos terceras partes de total de la ApC. En particular, los 10 principales donantes

—Japón, la Unión Europea, el Banco Mundial, Estados Unidos, Alemania, Francia, Reino Unido, el Fondo Africano de Desarrollo, Noruega y España— representan el 81 % del total de ApC desembolsada a lo largo del período 2006-2013. Por su parte, los 10 principales países receptores de ApC han recibido el 41 % del total de la ApC y representan una población del 30 % del total de los PED. Entre estos países se incluyen cinco países de Asia —India, Vietnam, Afganistán, Iraq e Indonesia—, cuatro países de África —Egipto, Marruecos, Etiopía y Tanzania— y uno de Europa —Turquía—, de los cuales solamente Afganistán, Etiopía y Tanzania son PMA.

#### 4. EL IMPACTO DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO: PRINCIPALES ESTUDIOS ECONÓMICOS

La literatura empírica revisada muestra, en general, que la ApC puede ser efectiva tanto a nivel micro como macroeconómico. No obstante, tal y como señalan Basnett *et al.* (2012) y Cadot *et al.* (2014) los resultados pueden variar considerablemente en función de los diferentes factores examinados. A continuación se describen las características básicas y los principales resultados de los estudios econométricos analizados en este trabajo, cuyo detalle puede consultarse en el Anexo. Los factores tenidos en cuenta han sido la categoría de ApC, la fuente de datos, la técnica econométrica, la muestra de países y el sector productivo al que se destina la ayuda.

##### 4.1. Características de los estudios econométricos analizados

Comenzando con la *categoría de ApC*, los estudios empíricos han utilizado diferentes conceptos y grados de agregación en los flujos de ApC lo que dificulta notablemente su comparación. La mayoría de estudios ha optado por analizar todas o alguna de las categorías de ApC identificadas por el Equipo de Trabajo de la OMC (Ivanic *et al.*, 2006; Cali and te Velde, 2011; Busse *et al.*, 2012; Helble *et al.*, 2012; Vijil y Wagner, 2012; Massa, 2013; Song, 2013; Ferro *et al.*, 2014; Hühne *et al.*, 2014; Cirera y Winters, 2015; Martínez-Zarzoso *et al.*, 2016). En este sentido, las categorías de ApC más examinadas han sido la de políticas y reglamentos comerciales y la de infraestructura relacionada con el comercio, prestando escasa atención a la categoría de fomento del comercio y a la de creación de capacidad productiva. Asimismo, una parte importante de la literatura se ha centrado en la sub-categoría de facilitación comercial definida de formas muy diversas. No obstante, un porcentaje reducido de estudios ha elegido valorar la eficacia de la ApC a través de otros factores como los programas o instrumentos de promoción de exportaciones (Brenton y von Uexkull, 2009; Lederman *et al.*, 2010; Gourdon *et al.*, 2011) o mediante nuevos indicadores de facilitación comercial que no se corresponden con las categorías conceptuales definidas por el Equipo de Trabajo de la OMC (Portugal-Pérez y Wilson, 2012).

En cuanto a la *fuentes de datos* habitual utilizada en los diferentes estudios ha sido la base datos del Sistema de Notificación de Acreedores del CAD de la OCDE (OECD, a). Los estudios que no emplean las categorías de ApC identificadas por la OMC utilizan datos obtenidos de encuestas o de bases de datos de otras instituciones como el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial y Transparencia Internacional.

Por lo que se refiere a la *técnica econométrica*, la más utilizada ha sido el análisis de datos de panel y solamente en algunos casos se ha optado por el análisis de corte transversal con un enfoque mayoritariamente macroeconómico. En particular, el *modelo de gravedad* ha sido el enfoque elegido, entre otros, en los trabajos de Ivanic *et al.* (2006), Helble *et al.* (2012), Portugal-Pérez y Wilson (2012) y Hühne *et al.* (2014) dado que, según los autores, facilita la interpretación de los resultados econométricos proporcionando un marco teórico claro y definido. Sin embargo, los resultados se ven afectados por el problema de la endogeneidad y por la falta de datos en numerosos períodos.

Un segundo grupo de trabajos ha optado por la técnica de estimación de *diferencias en diferencias*, entre los que destaca Brenton y von Uexkull (2009) y Gourdon *et al.* (2011). Esta técnica se uti-

liza especialmente en la investigación sobre salud pública para determinar si un tratamiento es o no efectivo. Su aplicación para estudios de ApC resulta interesante porque permite aislar el potencial efecto de la ApC sobre un determinado sector exportador o grupo de países. Sin embargo, la técnica no está exenta de debilidades como un uso excesivo de variables ficticias y problemas de causalidad.

Un tercer grupo de trabajos analizan una posible relación entre ApC y otras variables de interés utilizando diferentes métodos de estimación. Entre las variables de interés destaca el impacto de la ApC sobre los costes del comercio (Busse *et al.*, 2012 y Sohn, 2013), sobre las exportaciones (Lederman *et al.*, 2010; Cali y te Velde, 2011; Vijil y Wagner, 2012; Massa, 2013; Ferro *et al.*, 2014; Martínez-Zarzoso *et al.*, 2016) o sobre el cambio estructural (Cirera y Winters, 2015). Los resultados obtenidos mediante estas técnicas son más robustos pero también más difíciles de interpretar económicamente.

Atendiendo a la *muestra de países* incluida en los diferentes estudios sobre la eficacia de la ApC, se aprecia una gran diversidad y comprende desde los trabajos que incluyen más de 90 países (Ivanic *et al.*, 2006; Lederman *et al.*, 2010; Cali y te Velde, 2011; Busse *et al.*, 2012; Helble *et al.*, 2012; Portugal-Pérez y Wilson, 2012; Vijil y Wagner, 2012; Ferro *et al.*, 2014; Hühne *et al.*, 2014; Martínez-Zarzoso *et al.*, 2016) hasta trabajos que utilizan muestras reducidas de países (Brenton y von Uexkull, 2009; Massa, 2013; Cirera y Winters, 2015) o incluso un solo país (Gourdon *et al.*, 2011). La mayoría de estudios utilizan una muestra en la que incluyen sólo PED con la excepción de Ivanic *et al.* (2006), Lederman *et al.* (2010), Helble *et al.* (2012), Portugal-Pérez y Wilson (2012) y Hühne *et al.* (2014) cuya muestra incluye países desarrollados y PED. Adicionalmente, se utilizan clasificaciones de países basadas en criterios como el nivel de renta o las regiones geográficas (Ivanic *et al.*, 2006; Busse *et al.*, 2012; Portugal-Pérez y Wilson, 2012; Ferro *et al.*, 2014; Hühne *et al.*, 2014). En particular, algunos estudios se centran en una sola región como América Latina (Song, 2013) o África Subsahariana (Cirera y Winters, 2015).

El análisis de la eficacia de la ApC por *sectores productivos* apenas se ha tenido en cuenta en la literatura empírica. Los escasos estudios sectoriales se centran principalmente en el impacto de la ApC en el sector agrícola y en el sector manufacturero (Ivanic *et al.*, 2006; Brenton y von Uexkull, 2009; Cali y te Velde, 2011; Portugal-Pérez y Wilson, 2012) y en el sector servicios (Ferro *et al.*, 2014).

#### 4.2. Resultados empíricos sobre el impacto de la Ayuda para el Comercio

La evidencia econométrica presenta una imagen global positiva del impacto de la ApC en la actividad económica de los países socios utilizando dos enfoques económicos básicos: por un lado, el impacto de la ApC sobre la reducción de los costes del comercio y por otro lado, el impacto de la ApC en la mejora de las exportaciones.

Los trabajos que analizan si la ApC reduce los costes del comercio u otros obstáculos al comercio —entre los que destacan Ivanic *et al.* (2006) y Cali y te Velde (2011)— consideran que la categoría de políticas y reglamentos comerciales y, en especial, la facilitación comercial tiene un impacto significativo en la reducción de los costes del comercio y provocan una ganancia de bienestar en los países receptores. Busse *et al.* (2012) precisa que aunque el total de ApC es estadística y económicamente significativa en la reducción de los costes comerciales, la eficacia se incrementa cuando la ayuda se destina a objetivos específicos como la facilitación comercial.

Por su parte, los estudios que examinan si la ApC está directamente asociada con una mejora de las exportaciones son más numerosos y muestran resultados positivos pero dispares. Cali y te Velde (2011) y Vijil y Wagner (2012) encuentran que la ApC tiene un efecto positivo y significativo sobre las exportaciones, siendo el canal infraestructura el principal impulsor de la eficacia de la ApC. En este sentido, Helble *et al.* (2012) revelan que otra categoría de ApC como la destinada a políticas y reglamentos es también efectiva para contribuir al crecimiento de la actividad exportadora de los países receptores. Massa (2013) concluye que el impacto positivo y significativo que la ayuda des-

tinada a facilitación comercial tiene sobre las exportaciones está fuertemente influido por la calidad de las instituciones de los países receptores. Martínez-Zarzoso *et al.* (2016) señalan que los desembolsos totales de ApC promueven las exportaciones de bienes y servicios, pero está limitado por cuartiles en una distribución condicionada de exportaciones.

Los autores que eligen valorar la eficacia de la ApC a través de otros factores como los programas de promoción de exportaciones muestran resultados positivos pero no concluyentes. Por ejemplo, Brenton y von Uexkull (2009) concluyen que los programas de promoción de exportaciones contribuyen a mejorar la actividad exportadora de los PED pero especialmente de los sectores más abiertos al comercio, cuya mejora podría haberse producido incluso sin la presencia de la ayuda. En la misma línea, Lederman *et al.* (2010) señalan que las agencias de promoción de exportaciones tienen un efecto estadísticamente significativo sobre las exportaciones pero muestran cautela por la metodología empleada. Por último, Gourdon *et al.* (2011) analizando un instrumento de promoción de exportaciones específico —las donaciones de contrapartida— destacan que en el caso de Túnez, las empresas que reciben estas donaciones experimentan un mejor desempeño exportador que las no receptoras.

Por lo que se refiere a los estudios que tienen en cuenta el *nivel de renta y/o la región geográfica* de los países receptores, los resultados empíricos varían notablemente. Busse *et al.* (2012) muestran que ninguna de las modalidades de ApC consideradas son efectivas en la reducción de los costes del comercio de los PMA, atribuyéndolo a sus restricciones de capacidad de absorción y a los reducidos flujos de ApC recibidos por este grupo de países. Portugal-Pérez y Wilson (2012) concluyen que el efecto marginal de una mejora de la infraestructura sobre las exportaciones se reduce a medida que disminuye la renta, siendo superior en los países más ricos. Ferro *et al.* (2014) revelan que la eficacia de la ayuda para el transporte en términos de incremento de las exportaciones se reduce en los países receptores de renta más alta, mientras que la eficacia de la ayuda hacia los sectores de la energía y los servicios de negocios se incrementa con el nivel de renta del receptor. Hühne *et al.* (2014) demuestran que la ApC total y sus componentes son globalmente efectivos en el aumento de las exportaciones tanto de donantes como de receptores, especialmente la categoría de políticas y reglamentos comerciales. Sin embargo, cuando desglosan la muestra de países por regiones y renta, los resultados son mixtos. La ApC tiende a favorecer a los PED de mayor renta y a los países con economías abiertas de Asia y América Latina.

Los trabajos que analizan el impacto de la ApC teniendo en cuenta los *sectores productivos* a los que va destinada son hasta la fecha escasos y diversos. Ivanic *et al.* (2006) muestran que la ayuda para políticas y reglamentos es más efectiva en el sector agrícola tanto primario como procesado, mientras que la ayuda para infraestructura es particularmente efectiva en el sector primario sin agricultura. Portugal-Pérez y Wilson (2012) destacan que la facilitación comercial tiene mayor impacto en el sector de combustibles y en el sector de minerales y metales comparado con el sector de manufacturas y el sector textil. Por su parte, Ferro *et al.* (2014) sugiere que la ayuda destinada a los sectores de transporte y energía es la más efectiva en términos de incremento de las exportaciones.

Pese a que los estudios revisados revelan de forma mayoritaria que la ApC ha sido eficaz, es importante mencionar dos trabajos regionales en los que los resultados sobre su impacto no son tan positivos. Sohn (2013) señalan que la ApC es efectiva en la reducción del tiempo de comerciar en los países de América Latina y el Caribe pero no encuentra un impacto significativo sobre el coste del comercio. En el mismo sentido, Cirera y Winters (2015) concluyen que la ApC no parece tener ningún efecto significativo sobre los costes del comercio ni sobre el cambio estructural en los países de África Subsahariana, solamente la categoría de políticas y reglamentos comerciales tiene un impacto significativo sobre el tiempo de exportar e importar.

La revisión de la literatura econométrica refleja la necesidad de ampliar la investigación sobre la eficacia de la ApC a todas sus categorías, especialmente a la categoría de creación de capacidad productiva, y también a los diferentes sectores productivos y regiones geográficas. Adicionalmente, son necesarios más estudios a nivel micro y una mejora de las bases de datos de ApC.

## 5. CONCLUSIONES

Aunque las sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales han ido facilitando el acceso de los PED al mercado internacional, también han puesto en evidencia los obstáculos —especialmente, las restricciones internas de oferta— a los que todavía se enfrentan para aprovecharse de las potenciales ventajas de un comercio internacional más liberalizado. En muchos casos, una limitada capacidad productiva de bienes exportables o una insuficiente infraestructura física para hacer llegar esos bienes a los mercados internacionales, han mermado sustancialmente sus posibilidades. Con el fin de ayudar a superar estos obstáculos, en 2005 se lanzó la Iniciativa de la ApC que ha contribuido a dar un significativo impulso político al diálogo entre la agenda de comercio y la agenda de desarrollo.

Mucho ha cambiado en el panorama del comercio y del desarrollo desde que la Iniciativa de la ApC fue creada hace 10 años. La Iniciativa ha tenido éxito en movilizar más y mejor ApC y especialmente, en revitalizar la percepción del positivo papel que desempeña el comercio en la promoción del crecimiento y el desarrollo entre los países socios y los donantes. En este sentido, los países socios están avanzando en la incorporación del comercio a sus estrategias nacionales de desarrollo y esto ha tenido un impacto positivo en el apoyo de los donantes con un aumento sostenido de los flujos de ApC.

Los flujos de ApC han aumentado de forma significativa desde el lanzamiento de la Iniciativa y representan aproximadamente un tercio del total de la AOD. No obstante, el análisis realizado en este trabajo muestra debilidades en el cumplimiento de alguno de los objetivos establecidos por el Equipo de Trabajo de la OMC en el año 2006. En particular, no se puede confirmar que la ApC se haya entregado de forma adicional y no en detrimento de otras modalidades de ayuda y además, no se percibe una mejora significativa en la certidumbre o previsibilidad de los flujos de ApC. Asimismo, la ApC se ha destinado mayoritariamente a las categorías de infraestructura económica y de creación de capacidad productiva, a las regiones de Asia y África y a los países de renta media como se pretendía al ampliar el alcance de la ApC. Como consecuencia, la categoría de políticas y reglamentos comerciales y los PMA han recibido menos ApC de lo que en un principio se preveía en los objetivos debido a sus problemas de capacidad de absorción.

La revisión de la literatura econométrica muestra que la ApC ha sido en general efectiva tanto a nivel macro como micro en la reducción de los costes del comercio y en la mejora de la actividad comercial de los países socios. Sin embargo, los resultados varían en función de la categoría de ApC analizada, la técnica econométrica empleada, el nivel de renta y la región geográfica del país receptor y el sector productivo al que se destinan los flujos de ApC. Los resultados de los estudios empíricos recomiendan incrementar la ApC destinada a políticas y reglamentos comerciales y especialmente, continuar con la investigación empírica poniendo énfasis en el análisis micro y en la categoría de creación productiva a la que se ha prestado escasa atención en los estudios econométricos publicados en la última década.

La nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible requiere un incremento significativo de la financiación. En este contexto, el análisis realizado permite concluir que la Iniciativa de ApC constituye un mecanismo esencial para contribuir al logro de los ODS mediante el fortalecimiento de las capacidades comerciales de los países en desarrollo y la contribución del comercio a un “crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible” (ODS n.º 8).

## BIBLIOGRAFÍA

Basnett Y, Engel J, Kennan J, Kingombe C, Massa I, te Velde DW (2012). Increasing the effectiveness of aid for trade: the circumstances under which it works best. ODI Working Paper n.º 353. Overseas Development Institute, Londres.

- Berg A, Krueger A (2003). Trade, Growth and Poverty: A Selective Survey. IMF Working Paper, WP/03/30. International Monetary Fund, Washington DC.
- Brenton P, von Uexkull E (2009). Product specific technical assistance for exports – has it been effective? *Journal of International Trade and Development*, vol. 18(2): 235-254.
- Busse M, Hoekstra R, König J (2012). The impact of aid for trade facilitation on the costs of trading. *Kyklos*, vol. 65:143-163.
- Cadot O, Fernandes A, Gourdon J, Mattoo A, de Melo J (2014). Evaluating Aid for Trade: A Survey of Recent Studies. *The World Economy*, vol. 37(4):516-529.
- Calí M, te Velde D (2011). Does Aid for Trade Really Improve Trade Performance? *World Development*, vol. 39(5):725-740.
- Cirera X, Winters L (2015). Aid for trade and structural transformation in sub-Saharan Africa. *Commonwealth Trade Policy Discussion Papers*, nº. 2015/01, Commonwealth Secretariat, Londres.
- Ferro E, Portugal-Perez A, Wilson JS (2014). Aid to the Services Sector. Does It Affect Manufacturing Exports? *The World economy*, vol. 37(4):530-541.
- Gourdon J, Marchat JM, Sharma S, Vishwanath T (2011). Can Matching Grants Promote Exports? Evidence from Tunisia's FAMEX II Programme. En: Cadot O, Fernandes AM, Gourdon J, Mattoo A (eds). *Where to Spend the Next Million? Applying Impact Evaluation to Trade Assistance*. World Bank, Washington DC.
- Hallaert J (2010). Increasing the Impact of Trade Expansion on Growth: Lessons from Trade Reforms for the Design of Aid for Trade. *OECD Trade Policy Working Papers* nº. 100. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Helble M, Mann CL, Wilson JS (2012). Aid-for-trade facilitation. *Review of World Economics*, vol. 148:357-376.
- Hühne P, Meyer B, Nunnenkamp P (2014). Who Benefits from Aid for Trade? Comparing the Effects on Recipient versus Donor Exports. *Journal of Development Studies*, vol. 50(9):1275-1288.
- Ivanic M, Mann CL, Wilson JS (2006). Aid-for-Trade Facilitation. Draft. Disponible en: <http://www.oecd.org/trade/aft/37635205.pdf>.
- Lederman D, Olarreaga M, Payton L (2010). Export Promotion Agencies: Do They Work? *Journal of Development Economics* vol. 91:257-265.
- Martínez-Zarzoso I, Nowak-Lehmann F, Rehwald K (2016). "Is Aid for Trade Effective? A Panel Quantile Regression Approach". *CEGE Discussion Papers* nº. 210. Center for European, Governance and Economic Development Research, Göttingen.
- Martuscelli A, Winters A (2014). Trade Liberalisation and Poverty: What Have We Learned in a Decade? *Annual Review of Resource Economics*, vol. 6:493-512.
- Massa I (2013). Aid for trade facilitation in lower income countries. The role of institutional quality. ODI Report. Overseas Development Institute, Londres.
- Naciones Unidas (2015a). Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba). Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/69/313. Naciones Unidas, Nueva York.
- Naciones Unidas (2015b). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/70/1. Naciones Unidas, Nueva York.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (s.f). (a). *International Development Statistics on line Databases on Aid and Other Resource Flows*. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>. OECD, París.
- OECD (2008). Reporting on Aid for Trade to the Creditor Reporting System. COM/DCD/TAD-2008-10, 8 de septiembre. OECD, París.
- OECD/WTO (Organisation for Economic Co-operation and Development/World Trade Organization) (2015). *Aid for Trade at a Glance 2015: Reducing Trade Costs for Inclusive Sustainable Growth*. OECD/WTO París y Ginebra.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2006). *Recomendaciones del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio*. WT/AFT/1. OMC, Ginebra.
- OMC (2015). *Declaración Ministerial de Nairobi*. Conferencia Ministerial, Décimo período de sesiones. WT/MIN(15)/DEC. OMC, Nairobi.



- Portugal-Perez A, Wilson J (2012). Export Performance and Trade Facilitation Reform: Hard and Soft Infrastructure. *World Development*, vol. 40(7):1295-1307.
- Rodriguez F, Rodrik D (2001). Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to Cross-National Evidence. En: Bernanke BS, Rogoff K (eds). *NBER Macroeconomics Annual 2000*. The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge.
- Rueda-Junquera F, Gozalo-Delgado M (2011). Eficacia de la ayuda para el comercio en América Latina: implicaciones de la Declaración de París. *Avances de Investigación* n°. 57. Fundación Carolina, Madrid.
- Sohn J (2013). The Impact of Aid for Trade on the Cost and Time to Trade. The Case of Latin America and the Caribbean. *ECLAC International Trade Series* n°. 122. United Nations, Santiago de Chile.
- Vijil M, Wagner L (2012). Does Aid for Trade Enhance Export Performance? Investigating the Infrastructure Channel. *World Economy*, vol. 35:838-868.
- Winters A, McCulloch N, McKay A (2004). Trade Liberalisation and Poverty: The Evidence So Far. *Journal of Economic Literature*, vol. XLII:72-115.
- World Bank (2006). *Assessing World Bank Support for Trade, 1987-2004: An IEG Evaluation*. World Bank, Washington DC.

ANEXO. Revisión de los principales estudios econométricos sobre el impacto de la Ayuda para el Comercio

AUTORES	VARIABLES PARA MEDIR LA AYUDA PARA EL COMERCIO	FUENTES DE DATOS	TÉCNICAS ECONOMÉTRICAS	MUESTRAS DE PAÍSES	HORIZONTE TEMPORAL
Ivanic <i>et al.</i> (2006)	Ayuda para infraestructura; fomento del comercio; políticas y reglamentos comerciales; facilitación comercial	Base de datos del SNPA de la OCDE	Modelo de gravedad; equilibrio general computable	Países agrupados en 7 sub-muestras: países desarrollados; Pacífico y Asia del Este; Europa y Asia Central; América Latina y el Caribe; Oriente Medio y África del Norte; Asia del Sur; África Subsahariana	1988-2004
Brenton y von Uexkull (2009)	Programas de desarrollo de exportaciones de productos específicos	Base de datos conjunta de la OMC y la OCDE sobre la Creación de Capacidad Comercial; Datos de la Agencia de Cooperación al Desarrollo de Alemania sobre proyectos de asistencia técnica	Estimador de diferencia en diferencias; efectos fijos Poisson	48 países en desarrollo	1975-2005
Lederman <i>et al.</i> (2010)	Agencias de promoción de exportaciones	Datos de encuestas	Mínimos cuadrados ordinarios; mínimos cuadrados en 2 etapas; corrección Heckman	103 países desarrollados y en desarrollo	2000-2004
Cali and te Velde (2011)	Facilitación comercial; políticas y reglamentos comerciales; infraestructura económica; capacidad productiva	Base de datos del SNPA de la OCDE (desembolsos)	Datos de panel; método generalizado de momentos	130 países en desarrollo	2005-2009
Gourdon <i>et al.</i> (2011)	Un instrumento de promoción de exportaciones (donaciones de contrapartida o <i>matching grant</i> )	Registro Oficial de Empresas de Turquía y datos de encuestas a empresas	Estimador de diferencia en diferencias	1 país en desarrollo (Túnez)	2004 y 2008
Busse <i>et al.</i> (2012)	ApC total; políticas y reglamentos comerciales; facilitación comercial	Base de datos del SNPA de la OCDE (desembolsos)	Datos de panel (efectos fijos)	99 países en desarrollo (incluyendo 33 PMA); Países agrupados en PMA y no-PMA	2004-2009
Helble <i>et al.</i> (2012)	<i>Narrow</i> facilitación comercial; <i>Broad</i> facilitación comercial; <i>Hard</i> facilitación comercial; <i>Soft</i> facilitación comercial	Base de datos del SNPA de la OCDE	Datos de panel de efectos fijos; modelo de gravedad	172 países desarrollados y en desarrollo	1990-2005
Portugal-Perez y Wilson (2012)	Indicadores de facilitación comercial contruidos utilizando análisis de factores	20 indicadores primarios obtenidos de la base de datos del Banco Mundial, del Foro Económico Mundial y de Transparencia Internacional	Modelo de gravedad; modelo de selección en dos etapas de Heckman; regresiones Tobit y Poisson	101 países desarrollados y en desarrollo	2004-2007

AUTORES	VARIABLES PARA MEDIR LA AYUDA PARA EL COMERCIO	FUENTES DE DATOS	TÉCNICAS ECONOMETRICAS	MUESTRAS DE PAÍSES	HORIZONTE TEMPORAL
Vijil y Wagner (2012)	Políticas y reglamentos comerciales; infraestructura económica	Base de datos del SNPA de la OCDE (compromisos)	Mínimos cuadrados ordinarios; mínimos cuadrados en 2 etapas	Todos los países en desarrollo	2002-2008
Massa (2013)	Infraestructura económica; creación de capacidad productiva; políticas y reglamentos comerciales; facilitación comercial	Base de datos del SNPA de la OCDE (desembolsos)	Datos de panel; método generalizado de momentos	58 países de renta baja y de renta media-baja	1996-2011
Sohn (2013)	ApC total; políticas y reglamentos comerciales; facilitación comercial	Base de datos del SNPA de la OCDE (desembolsos)	Datos de panel (efectos fijos)	30 países de América Latina y el Caribe	2004-2010
Ferro <i>et al.</i> (2014)	Ayuda destinada a los sectores de servicios	Base de datos del SNPA de la OCDE (desembolsos)	Mínimos cuadrados ordinarios	132 países en desarrollo; Países agrupados por nivel de renta y por región geográfica	2002-2008
Hühne <i>et al.</i> (2014)	ApC total; políticas y reglamentos comerciales; infraestructura económica; creación de capacidad productiva; facilitación comercial	Base de datos del SNPA de la OCDE	Modelo de gravedad; método generalizado de momentos	Todos los países receptores y donantes incluidos en la lista oficial del CAD de la OCDE; Países agrupados por nivel de renta	1990-2010
Cirera y Winters (2015)	ApC total; AOD total; ApC por sectores	Base de datos del SNPA de la OCDE	Datos de panel (efectos fijos)	15 países de África Subsahariana	1995-2010
Martínez-Zarzoso <i>et al.</i> (2016)	Políticas y reglamentos comerciales; infraestructura económica; creación de capacidad productiva	Base de datos del SNPA de la OCDE (desembolsos)	Datos de panel (regresión de panel por cuartiles)	162 países	2000-2011

Fuente: Elaboración propia.

ApC = Ayuda para el Comercio; AOD = Ayuda Oficial al Desarrollo; CAD = Comité de Ayuda al Desarrollo; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; SNPA = Sistema de Notificación de Acreedores (*Credit Reporting System*); PMA = Países Menos Avanzados.



# La cotidianidad del alcohol en Bengbis y Djoum, provincia sur de Camerún: Implicaciones sociales y culturales de un “hecho social total”

## The everydayness of alcohol in Bengbis and Djoum, South province of Cameroon: Social and cultural implications of a “social total fact”

LÓPEZ FERNÁNDEZ, Rosalía<sup>1</sup>  
rosalf@ugr.es

MAROTO BLANCO, José Manuel<sup>1</sup>  
marotingo@gmail.com

ORTEGA ACOSTA, María José<sup>2</sup>  
mjortegaacosta@hotmail.com

### Resumen

El estudio del consumo de alcohol entre las poblaciones pigmeos Baka y Bantú Bulu muestra que esta realidad se constituye como “hecho social total” puesto que afecta a todos los segmentos de población, a todos los ámbitos de la vida diaria y tiene consecuencias nocivas para los grupos considerados. En este texto se pretende dar a conocer los usos del alcohol en esta población y las motivaciones que llevan a su consumo abusivo atendiendo de forma especial a la búsqueda de las causas que lo favorecen, todo ello con el fin de establecer una base para que las acciones dirigidas a paliar este problema se realicen desde un acercamiento holístico y multifactorial.

**PALABRAS CLAVE:** Alcohol, Camerún, hecho social total, tradición

### Abstract

The study of alcohol consumption among pygmy populations Baka and Bantu Bulu shows that this reality is a “total social fact” as it affects all segments of the population, all areas of their daily life and has adverse consequences for the groups of study. This paper seeks to highlight the use of alcohol in this population and the motivations that lead to their misuse attending specially to the search for the causes that favour its consumption, all in order to establish a baseline for further actions that aim for the alleviation of the problem from a holistic multifactorial approach.

**KEYWORDS:** Alcohol, Cameroon, total social fact, tradition

---

1. Universidad de Granada, Instituto de Migraciones.  
2. Hospital Universitario Virgen de las Nieves (Granada), ONGD Zerca y Lejos.

## 1. INTRODUCCIÓN

El uso nocivo del alcohol causa 2,5 millones de muertes al año y de ellos, una proporción considerable son jóvenes. Además, ocupa el tercer lugar entre los principales factores de riesgo de mala salud en el mundo a la vez que constituye uno de los cuatro factores de riesgo de enfermedades no transmisibles importantes que son susceptibles de modificación y prevención. Por otro lado, el consumo desmesurado de alcohol aumenta la morbilidad relacionada con enfermedades transmisibles como, por ejemplo, la tuberculosis y el HIV/Sida (OMS 2010: 30). Su consumo también está asociado tanto a problemas de índole social y de desarrollo, sobre todo violencia, maltrato a menores y absentismo laboral, como a problemas que afectan gravemente al desarrollo de la vida comunitaria (OMS 2015).

El consumo de alcohol está ampliamente extendido por toda la geografía mundial y los patrones de consumo varían mucho entre distintos países e incluso entre regiones y grupos de población. En el continente africano podemos encontrar extremos opuestos en dichos patrones en los distintos países que lo conforman<sup>3</sup>, ya que, por un lado, tenemos a Arabia Saudí con una media de 0,2 litros per cápita y, por otro, a Sudáfrica con una media de consumo de 11,0 litros de alcohol puro por habitante, estando la media continental en la región africana en 6 litros (OMS 2015). El consumo de alcohol en Camerún es un fenómeno cultural que ya acontecía antes de la actividad colonial en el territorio. Este consumo está asociado a numerosas tradiciones y a distintas formas de sociabilidad, siendo hoy el consumo medio de alcohol puro per cápita de 8,4 litros.

Tras un periodo de investigación en los subdepartamentos de Bengbis y Djoum (provincia sur de Camerún) y tras el análisis de los datos producidos (principalmente por medio de entrevistas, conversaciones informales y observación participante) se pretende dar a conocer los usos del alcohol en esta población y las motivaciones que llevan a su uso abusivo y se atenderá de forma especial a la búsqueda de las causas que favorecen su consumo señalando las diferencias que existen entre los distintos grupos sociales y teniendo en cuenta la relaciones de desigualdad entre bantús y baka, siendo ambos grupos especialmente vulnerables a los efectos nocivos del alcohol.

La finalidad de este estudio es la de dar a conocer los distintos patrones de consumo y las raíces profundas que conducen al consumo de alcohol que se constituye como “hecho social total” puesto que afecta a todos los segmentos de población y a todos los ámbitos de la vida diaria de los grupos considerados. El conocimiento de este fenómeno podría ser de utilidad para/con el objetivo de buscar estrategias de intervención con las que disminuir los daños asociados al alcohol.

## 2. CONTEXTO DEMOGRÁFICO, GEOGRÁFICO Y SOCIOCULTURAL

Camerún es un país con una gran diversidad en todos los aspectos: Geográfica, étnica, histórica, sociocultural, religiosa y económica y que ha tenido la influencia de distintos agentes en las sucesivas colonizaciones y de los países que se encuentran a su alrededor.

En este país se distinguen 250 etnias diferentes que se agrupan en 5 grandes conjuntos. Entre estos grupos, y dentro de los intereses de este estudio, se encuentran los *Bantús* (principalmente de etnia Bulu), asentados en el sur, el sudoeste, el centro, el sudeste y en el litoral y son el grupo mayoritario de esta zona (alrededor del 25 % de la población); y la población *pigmea Baka*, que es minoritaria, y aunque el número exacto es desconocido, se estima alrededor de unas 75.000 personas (0,4 %) (Izsák 2014).

3. La OMS excluye de la región africana a siete países (Egipto, Libia, Túnez, Djibouti, Somalia, Sudán del Sur) y Marruecos países de gran población musulmana y los denomina “países mediterráneos del este” en los cuales la venta del alcohol está restringida o prohibida.

El estudio se ha realizado en el subdepartamento de Bengbis y en el de Djoum que pertenece al Departamento de Dja et Lobo en la Región Sur de Camerún, donde podemos encontrar parte de la población Baka y Bulu. Las condiciones socioeconómicas de la zona son de pobreza, con escasa accesibilidad al agua potable, a la educación y a la sanidad, sobre todo para los baka.

### 2.1. Población Bantú Bulu

En el Departamento de Dja et Lobo la población es mayoritariamente Bantú y dentro de los Bantús, el grupo más numeroso es la etnia Bulu. Los Bantú Bulu provienen de la zona de Ebolowa y Sangmelima. Con la colonización asumieron la fe católica y fueron alfabetizados ocupando cargos en la administración y se les impusieron cultivos como el café y el cacao, aunque continúan unidos a la selva. Se organizan en clanes y linajes con un ancestro común a todos ellos. La familia es muy flexible “elástica” y amplia. La mujer tiene hijos a una temprana edad, siendo las razones que subyacen a este hecho —además de un inicio precoz de las relaciones sexuales—, dos principalmente. Por un lado, la mujer adquiere un estatus social superior y, por otro, podrá demostrar su fertilidad, que es un valor importante en la sociedad tradicional (Marguerat 1976: 11).

### 2.2. Población Pigmea Baka

Los Pigmeos Baka han habitado tradicionalmente en la reserva del Dja y en la provincia del Este de Camerún. Son tradicionalmente nómadas, vivían de la caza, pesca y recolección de frutos. Sin embargo, desde hace unas décadas han tenido que sedentarizarse por varios motivos: las empresas madereras están acabando con su fuente de vida, la selva; la creación de parques nacionales (Reserva del Dja) han provocado en algunas ocasiones la expulsión de poblados pigmeos de sus tierras, la prohibición de la caza, forma de vida tradicional y por último los programas gubernamentales con el fin de poder tener un cierto control sobre estos poblados. Los bakas se concentran en campamentos que se instalaron en el proceso de sedentarización en las periferias de los pueblos-aldeas “villages” y sobre todo a lo largo de las carreteras. Cada campamento está compuesto por alrededor de 50-70 personas unidas por lazos familiares. Los Baka son patrilocales y, en general, se casan jóvenes, tienen gran cantidad de hijos y una mortalidad infantil mucho mayor que la media del país. La mujer tradicionalmente se encuentra en una situación de igualdad con respecto al hombre en la toma de decisiones.

La relación entre las poblaciones Bantú Bulu y Pigmea Baka tiene una serie de características interesantes a destacar. La sedentarización acelerada de los Baka, ha hecho que estos se encuentren en una situación de *marginalidad y dependencia* con respecto a los Bantús Bulu. Esta situación marginal viene determinada por cierto *exotismo* ya que se les considera como los ancestros de los homínidos, unidos a lo arcaico (Abega 2005: 26), que en ocasiones les ha llevado a una relación de *esclavitud* más o menos encubierta, en la que la población Bantú se aprovecha de la poca experiencia de los Baka en su nuevo estilo de vida. Con frecuencia son engañados en la compra-venta de objetos. También han estado al margen de los beneficios de la explotación maderera y de los cultivos llamados de renta (cacao y café) y de otras plantaciones en las cuales trabajan como asalariados en condiciones pésimas y explotados. Los Baka han tenido problemas para establecer sus propios asentamientos y se puede decir que han sido “privados del derecho al suelo del que ellos son herederos” (Abega 2005: 26). Otra característica a tener en cuenta, tanto de los Bulu como de los Baka, es la gran movilidad de la gente, se desplazan en numerosas ocasiones para visitar a la familia materna, a “buscarse la vida”, lo que les dificulta en muchas ocasiones el trabajo sedentarizado.

## 3. LA COTIDIANEIDAD DEL ALCOHOL

Los tipos de alcohol que con más frecuencia se dispensan en los establecimientos para su venta o el consumo directo son la cerveza, el vino tinto y las bolsitas de distintas bebidas alcohólicas

conocidas como “les sachets”, aunque también existen diferentes tipos de alcoholes de fabricación tradicional (vino de palma y odontol) que son amplia y cotidianamente consumidos tanto por los Baka como por los Bantú.

### 3.1. Tipos de bebidas

En primer lugar, tenemos la cerveza que se vende en botellas de 660 ml. Existen múltiples marcas que pertenecen de la Sociedad Anónima de Brasseries de Camerún (SABC) que se encuentran principalmente en Yaoundé y Douala. La mayoría proceden del periodo de colonización alemán y el proceso químico es de origen alemán. Su producción aumenta cada año. Las marcas más conocidas son Castel, la 33 Sport, la Beaufort y su precio es de 550 a 650 CFA (algo menos de 1 euro). Las cervezas Mützig, Amstel e Isenbeck son 50 CFA más caras “porque son más rubias que las otras”. En general se consume en los bares siendo su precio elevado para el nivel de vida de la población y, por tanto, su consumo no es tan frecuente, aunque cada año se incrementa el consumo debido al aumento del nivel de vida. En general los baka no consumen cerveza pues para ellos “la cerveza es cero” (es decir, que este grupo no tiene valor “social”, equiparándola al agua). Si se la regalan “prefieren cambiarla por los *sachets*”. La gente que toma cerveza son en general, de un nivel social y económico más alto y suele tomarse en los bares de la ciudad y en ocasiones especiales.

El vino tinto (*le vin rouge*), se vende en cartones de un litro y suelen ser importados del grupo Don Simón por lo que las marcas tienen nombres españoles como “El Barón de Madrid” o “Casanova”. El precio del litro es de 1100 a 1200 CFAs (1,8 euros). Lo consume la gente más mayor que lo bebe directamente del cartón en la calle y también en algunas casas. Lo normal es que, una vez abierto, se consuma en su totalidad. Actualmente empieza a haber jóvenes que lo consumen en los bares mezclándolo con Coca-Cola. No es de uso muy extendido y también se asocia a un mayor nivel económico, algo obvio por el precio.

Por último, “*les sachets*”, de más reciente comercialización, son bolsitas que contienen 50 ml de alcohol destilado en general de muy mala calidad de una gradación entre 40° y 45°. Estos son de distintas marcas y bebidas: ginebra (King Arthur), whisky (Kitoko, Figther), ron (Rhum-café, Lion d’or). Su precio es de 100 CFA (0,15 euros) y su uso está muy extendido, debido al bajo precio “ahora con lo que cuesta la botella de cerveza, 600 francos, se puede comprar 6 bolsitas de “whisky” y uno puede estar contento todo el día”. De todas maneras “ninguna fiesta que se precie puede comenzar si no hay whisky”. Los *sachets*, además, son fácilmente accesibles, se encuentran en las tiendas de los pueblos o en pequeños comercios portátiles en cualquier lugar. Los *sachets* son un símbolo de prestigio social y además con ello la juventud se diferencia del uso tradicional del alcohol, que es el odontol como luego veremos, aunque el resto de la población lo está incorporando a distintos eventos (funerales, bodas) en los que antes se consumía el vino de palma o el odontol.

### 3.2. Bebidas tradicionales

Las bebidas tradicionales son el vino de palma conocido también en la zona como “matango” y el odontol o “arki”, que es el producto de la destilación casera del vino de palma.

El vino de palma se obtiene de la savia de la palmera de rafia, muy común en la zona. Hay dos maneras de obtenerlo, por un lado, subiendo a la palmera y haciendo un corte para recoger la savia (Mbuagbaw 2012), (aunque esta forma no se utiliza en la zona de estudio), y por otro, abatiendo la palmera, bien cortándola en la base o cavando alrededor hasta hacerla caer, después limpiando el tronco y haciendo cortes de los cuales se recoge la savia que puede llegar a ser hasta 5-6 e “incluso 10 litros al día”. Una buena palmera puede durar 10 días o incluso hasta 20 días. La accesibilidad a este vino es universal pues basta con tener una palmera para tener vino de palma y todo el mundo en la zona posee una palmera puesto que crecen sin ser cuidadas a poco que una nuez de palmera caiga al suelo. Los únicos que no tienen palmeras, por que no suelen poseer terrenos, son los baka, teniéndolo-



lo que comprar. El consumo del vino de palma se hace durante todo el día, “*á tout le temps*”. Cuando los hombres van al campo, van con su botella, lo recogen y lo beben; cuando llegan del campo lo beben en las casas y se ofrece a los vecinos; toda la vida social en el pueblo gira en torno al vino de palma. Se suele beber en “*gobelets*”, vasos de plástico de 250 ml, que se van pasando de unos a otros y que cuestan 100 francos. El vino de palma no suele faltar en los entierros, ni en las bodas, ni en los festejos asociados. Es quizás la bebida que tradicionalmente empiezan a beber los niños ya que las madres y las abuelas se lo dan en los contextos familiares, en principio en pequeñas cantidades. Muchas personas no consideran que el vino de palma sea nocivo para la salud. No se consume en los bares estándar de Bengbis ni de Djoum, pero sí se vende y se consume “in situ” en los mercados al detalle (en *gobelets*) y en los restaurantes callejeros.

El Odontol o “arki” se obtiene de la destilación del vino de palma. Se produce en los pueblos y el conocimiento de su elaboración está muy extendido “todo el mundo lo conoce”. Cuando se hace, en general, se hace de forma programada y puede obtenerse gran cantidad de litros (desde de 20 litros, al menos, pero puede llegar hasta 100) dejándolo fermentar con las cortezas de los árboles (oña y le soc) unos días. La cantidad de vino de palma que se necesita para obtener un litro es variable pero aproximadamente de 4 litros se obtiene 1 litro de odontol y se necesita un kilo de azúcar por cada 10 litros de vino de palma. Los grados de alcohol que contiene son variables, pero normalmente entre 40-45°. Se vende en botellas que cuestan 1000 francos y que la gente se lleva a su casa o en pequeños vasos que cuesta 50 francos y que se toman directamente donde lo compran. La población que lo consume preferentemente es la de más edad y su consumo se realiza a todas horas, según los informantes, “para tener fuerza desde por la mañana temprano para ir a trabajar”. También es habitual consumirlo al final de la jornada de trabajo cuando regresan del campo. En la calle son los hombres, más que las mujeres, quienes consumen odontol no siendo, sin embargo, una bebida popular entre los jóvenes.

### 3.3. Patrones de consumo

Según la bibliografía consultada, en las zonas rurales de África el consumo de alcohol es mayor en las mujeres, debido a que son ellas las que elaboran y comercializan las bebidas destiladas tradicionales, en nuestro caso, el odontol. En base a las observaciones realizadas, se puede indicar que las mujeres beben igual que los hombres, aunque algunos informantes señalan que ellas beben menos. Lo que sí podría afirmarse es que en el caso concreto del campamento de Abing (campamento baka situado en Djoum) el consumo con respecto al género es muy similar entre hombres y mujeres, o al menos, el consumo excesivo. Sin embargo, las mujeres baka no son las que elaboran ni tampoco comercializan el alcohol existiendo otras motivaciones para este consumo en la mujer.

Con respecto a la edad, es más frecuente observar el estado de embriaguez en personas mayores que entre los jóvenes, aunque con este dato no se puede afirmar que estas personas hayan consumido más alcohol, puesto que se debe tener en cuenta las idiosincrasias particulares relativas al alcohol, así como la menor capacidad de metabolización del alcohol.

Atendiendo a la etnia, en general, se observa que los baka están más alcoholizados que los bulus, aunque esta afirmación puede ser precisada ya que dentro de los campamentos baka podemos encontrar diferencias. Por un lado, el campamento de Abing, es un lugar de alto consumo de alcohol que viene determinado por su historia y la situación geográfica en la que se encuentra. Sus habitantes están desvinculados de la selva y aunque siguen yendo a cazar, incluso elefantes, esta caza se realiza de forma ilícita de modo que los beneficios obtenidos les permiten acceder al alcohol. Desde hace algún tiempo, los baka han recibido “ayudas” institucionales y de la iglesia y tienen bastante facilidad para conseguir pequeñas cantidades de dinero haciendo “*petites travaux*”. Todo esto les ha llevados a una situación de aculturación tanto forzada como planificada, que es bastante evidente en Abing (Abega 2005). Sin embargo, en los campamentos baka más aislados, también se consume alcohol, pero este consumo no es diario y suele ir asociado a la posesión o no de dinero. Estos grupos man-

tienen una relación más estrecha con la naturaleza y las relaciones de dependencia con respecto a los bulus no son tan acentuadas. En general, toman bebidas de alta gradación, odontol en zonas más alejadas, aunque ahora prefieren los *sachets*.

Otra diferencia que, a grandes rasgos, podría señalarse con respecto al consumo de alcohol entre bulus y bakas, es la forma en la que este se realiza. Podemos, así, hablar de dos patrones de consumo. Uno que es considerado como más “racional”, que consiste en beber de forma moderada sin llegar a un nivel de embriaguez que provoque consecuencias agudas más o menos graves, y otro consumo “irracional”, que consiste en beber en exceso o de forma abusiva, “*jusqu’á tomber*” (hasta caer). Esta última forma es más frecuente entre los baka que entre los bulus y hace que la alcoholización sea más evidente. El consumo irracional está asociado a la falta de formación, que es más común entre los baka.

A parte de los factores mencionados, se pueden señalar otros elementos relacionados con el consumo como puede ser la “aculturación”. Si tenemos en cuenta su forma de vida tradicional (cazadores, recolectores) que les permitía una economía de subsistencia, ahora esta carne de caza, en vez de ser consumida para su alimentación es vendida para obtener dinero que les permita la compra de otros objetos y alcohol barato que les proporciona “alegría y olvido de sus problemas”. Si recordamos los estudios de Sahlins (1974) “*Economía en la edad de piedra*”, los baka han sido tradicionalmente sociedades que se pudieran considerar “opulentas” puesto que cazaban y recolectaban y era un “sistema altamente eficaz” que les proporcionaba tiempo para desarrollar su ocio, música, sus creencias y estaban “orientados siempre al presente” (Sahlins 1974); el contacto con la cultura occidental y la economía de mercado, ha hecho que tengan que conseguir dinero, que es escaso, para acceder a los bienes de consumo y alimentación de la sociedad en la que viven. Este dinero, sin embargo, les permite el consumo de alcohol que les suple las necesidades alimenticias y que los mantiene en un estado de embriaguez que les resulta agradable y mediante el cual pueden olvidar su situación de marginalidad y desarraigo en el día a día.

#### 4. PATRONES CULTURALES DEL CONSUMO DE ALCOHOL

Los patrones culturales que se asocian con el consumo de alcohol apuntan a dos clases de usos: el “tradicional” y el “moderno”, aunque hay que tener en cuenta que esta división es artificiosa debido a que estas dos formas están mezcladas y son intercambiables dependiendo de las personas y de las situaciones.

La forma “tradicional” es aquella en la que el consumo de alcohol se realiza con la familia y en el domicilio mayoritariamente. El alcohol que se consume es el casero, el vino de palma y el odontol que la familia obtiene por sí misma de sus propias palmeras o de las de los vecinos. El consumo es en grupo y se comparte el alcohol entre los miembros de la familia y los vecinos próximos, amigos, etc. Es una forma de consumo arraigada en la población bulu, que se relaciona más con los “viejos”, “*les plus âgé*”, y con la mujer. La motivación que subyace a este consumo está basada en la tradición, en la costumbre arraigada en la gente que lo ha integrado como algo cotidiano. Esta forma de consumo está relacionada con los beneficios que se otorga al alcohol como nutriente, como preventivo de la meningitis, como sanador de heridas, como necesario para el cuidado del pecho de la mujer lactante y para obtener mejor leche para el bebé. Este patrón se asocia a las fiestas tradicionales, bodas y entierros. El inicio del consumo de alcohol en los niños y adolescentes se produce de esta forma, sobre todo en familias que lo consumen en grandes cantidades.

La siguiente forma la podemos llamar “moderna” y se realiza habitualmente en la calle o en los bares y se asocia a la gente joven. Las bebidas consumidas son la cerveza y los espirituosos industrializados en general (“los *sachets*”). Este consumo supone estar a la moda para los jóvenes bulu, separarse de las tradiciones y acercarse a lo occidental “*les sachets sont modernes*”. Unos jóvenes bakas hablaban del “*suvisme*” (*gregarismo*), pues los jóvenes hacen lo que hacen los otros. Tiene

una connotación de estatus social sobre todo si lo que se toma es cerveza o whisky de mejor calidad. Es un consumo que puede asociarse a los fines de semana y a las fiestas nacionales como el día de la mujer, el día de la juventud en los que la gente bebe sin control.

Los baka no tenían arraigado el uso de alcohol ya que no poseen palmeras y su introducción al consumo ha sido por el contacto con los bulu. Su manera de beber es, por tanto, una forma de imitar estos dos patrones, con ciertas diferencias que les son propias, como ya se ha indicado.

Respecto a estos patrones, se han encontrado relaciones con la religión, la economía, así como otras motivaciones relacionadas con su consumo que a continuación procedemos a detallar.

#### 4.1. Alcohol y religión

A partir de la literatura revisada, se observa que en distintas poblaciones el consumo del alcohol está también vinculado a la religión y a determinados rituales (Berruecos 2005: 21) y, en el caso que nos ocupa, se ha constatado la influencia de lo místico religioso en el consumo —o en la abstinencia— del alcohol y en determinadas formas de explicar sus efectos.

La población musulmana y los miembros de determinadas iglesias protestantes suelen definirse como abstemios. Quienes profesan en las iglesias evangelistas, afirman haber abandonado el alcohol gracias a ello, mientras que la iglesia católica no parece tener influencia en el control del consumo.

Un aspecto a destacar es el de la “influencia mística”, observable en dos sentidos. El primero es relativo al uso de alcohol en distintas celebraciones para realizar embrujos en los que se utiliza el vino de palma. Para ello se comparte el “*gobelet*” de forma que “los venenos y los embrujos se pasan de una a otra persona. Se pone el veneno en el bigote o el labio y lo pasas en el *gobelets* al siguiente”. El segundo elemento observado es relativo a los efectos nocivos que provoca el alcohol, pues para los informantes de este estudio, se debe a que han sido víctimas de hechizos, “me han metido algo dentro, sacádmelo del estómago”, decía un joven en estado de embriaguez que vomitaba sangre. E incluso, hay lugares en los que estos efectos derivados de la “*sorcellerie*” (brujería) tienen unas consecuencias “más intensas”. De esta forma, las reacciones anómalas al alcohol serían provocadas por algo místico, aunque en ocasiones también puede estar relacionado con el consumo de bebidas adulteradas o en mal estado por la falta de control sanitario (Mbugbaw 2012). Otro aspecto en este sentido “místico religioso” es el valor terapéutico que atribuyen al alcohol sustentado en la creencia de su poder curativo-sanador, el alcohol “*soigne*” (sana), y que justifica el consumo en los niños y en las mujeres lactantes “*la ancien Beaufort* es para la mujer embarazada, que lo toma cuando acaba de parir”. “Ella se toma una cerveza al acabar de dar a luz, el mismo día que sale del hospital”. Con estas creencias justifican su consumo, pues “si el cuerpo pide alcohol hay que darle alcohol”.

#### 4.2. Alcohol y economía

La relación entre “alcohol y economía” puede ser abordada desde varios puntos de vista. En primer lugar, desde los beneficios económicos que se obtienen del alcohol, en segundo lugar, de cómo la economía del país influye el consumo del alcohol y, por último, desde las consecuencias económicas que se derivan de este consumo.

Las “*brasseries*” (fábricas de cerveza) del Estado están obligadas a pagar unas tasas por la fabricación del alcohol que le proporciona pingües beneficios. Generan 1.300 empleos directos y 13.000 indirectos y, además, son las encargadas de la financiación de múltiples eventos deportivos con amplia repercusión en el país y en sus relaciones internacionales. Al Estado “le interesa” mantener estas industrias, así como precios competitivos. Por otra parte, la población que vende alcohol también obtiene beneficios. Según el dueño de un establecimiento “de una bolsa de 22 *sachets* el obtiene una ganancia de 1.200 CFAs” (2 euros). Estas ganancias posiblemente sean algo menos porque en la economía camerunesa no se suele tener en cuenta los costes indirectos. El beneficio que procede del

odontol también es grande, pues 1 litro cuesta 1.000 CFAs, pero vendido al por menor los beneficios son mayores. La realidad es que la población afirma que “si alguien en la zona quiere prosperar hay tres cosas que proporcionan beneficios: el alcohol, el tabaco y los móviles”, de ahí la profusión de establecimientos pequeños y movibles que venden estos productos.

Los datos económicos del país muestran que un 10 % de población vive por debajo del umbral de la pobreza y que existe una tasa de paro del alrededor del 30 %, datos que se acentúan a nivel rural dada las diferencias económicas importantes entre la población rural y urbana, que sitúan a nuestra población de estudio en unas condiciones económicas de pobreza severa. La falta de perspectivas, el desempleo, la falta de espacios de ocio, la pérdida del interés por la explotación de la tierra debido a la bajada de los precios de los cultivos de renta y la escasa regulación en la venta de bebidas son algunas de las causas del aumento del consumo de alcohol. En el caso de los baka se añaden las condiciones de marginalización. Por último, las economías familiares se ven muy resentidas por el consumo desmesurado de alcohol ya que casi todo el dinero se emplea en el alcohol y no tienen dinero para recibir atención médica, para alimentar adecuadamente a sus hijos o para pagar la escuela, etc.

### 4.3. Otras motivaciones

Las motivaciones que con más frecuencia refieren para el consumo de alcohol son la tristeza, la decepción amorosa, los problemas, la búsqueda de la alegría o la pobreza, la galantería, para concentrarse en los estudios, para la distracción, para dormir, para tener fuerza, para conseguir valor o coraje, para “conseguir mujeres”, etc.... Y por lo que lo adolescentes bakas han llamado “*suivismo*” (gregarismo), entendida como aquella tendencia sistemática a seguir los acontecimientos sin espíritu crítico que desafían las ideas de moderación y de los patrones que se asocian a la edad y el género (Partanen en Willis 2006).

## 5. CONSECUENCIAS DEL CONSUMO DE ALCOHOL

Todas las consecuencias derivadas del alcohol que recoge la bibliografía, ya sean médicas o sociales, se han podido constatar durante la fase de trabajo de campo realizada para la elaboración de este estudio, aunque las consecuencias más importantes son las que pasan desapercibidas o, en otras palabras, las que no se relacionan directamente con el alcohol.

Los casos de malnutrición asociados sobre todo a los niños baka en el campamento de Abing lo delatan. Esta malnutrición afecta principalmente a las personas más vulnerables, los niños y los ancianos. La fácil accesibilidad al alcohol, que quita el hambre de forma cómoda, lleva finalmente a la persona a una situación de marginalidad. Una vez alcoholizadas, estas personas son objeto de burlas y desprecio siendo este el caso de “todos los bakas” considerados, por extensión, alcohólicos.

Con respecto al VIH-SIDA, su contagio se relaciona de forma larvada con el uso de alcohol pues este viene dado desde la persona que se infecta, pero también de la persona contagiada que infecta. Al estar ebrio no controla y no usa preservativo en sus relaciones sexuales, “se rompen las reglas de la higiene”, pudiendo contagiar a otras personas. Los problemas con la medicación de los enfermos con VIH son consecuencia del alcohol pues “cuando tú has bebido bastante tú puedes olvidar tomar los medicamentos”. Los accidentes, las peleas o la violencia sí son consideradas como consecuencias del alcohol, pero de nuevo, solo es relacionado con el consumo en exceso.

## 6. CONCLUSIONES

La cotidianidad del alcohol en los bulus y los bakas indica que el alcohol está totalmente “incrustado” en la vida de estas poblaciones. El alcohol está presente en prácticamente todos los aspectos de la vida diaria desde la más temprana infancia, formando parte principal de la rica sociabilidad

que caracteriza a los africanos: en el hogar, en el trabajo, en el campo, en las diversiones, en los festejos, en la familia... Pues hasta para conservar la salud, se considera necesario el alcohol.

Esta ideosincrasia y los comportamientos asociados a ella nos hace entender el consumo de alcohol como un “hecho social total” en esta sociedad puesto que convierten al alcohol y sus patrones de consumo en un elemento estructurador de la realidad, conocido y compartido por el grupo y que permite conformar determinadas prácticas. Esto hace que los individuos se comporten en base a unos presupuestos incorporados en “la cultura” y que generalmente no son objeto de ninguna reflexión.

Esta cotidianidad y su invisibilidad como problema (sobre todo para las autoridades administrativas) se ve favorecida por políticas que permiten su fácil acceso. Los cambios acaecidos en la sociedad rural de Camerún, tales como la colonización y la occidentalización, han contribuido a desarrollar el patrón que hemos llamado “moderno” y que algunos autores han denominado la nueva “*drinking culture*” que es problemática debido a que se caracteriza por una casi ausencia de normas, que lleva al uso irracional del alcohol y que hace que el problema se agudice.

En base a lo expuesto en este estudio, y como punto de partida para futuras investigaciones, se recomendaría abordar los usos del alcohol en estas poblaciones desde una visión holística que atienda a los aspectos culturales (y no solos los médico-sanitarios) puesto que podrían aportar claves para la reducción de los daños causados por el alcohol. La actuación frente a este problema debería plantearse de forma multifactorial, incidiendo de forma especial en la educación de la población y en los daños reales que provoca el alcohol. A todo esto, debería unirse otras acciones globales y locales que regulen el consumo del alcohol, su precio y su comercio. Se debería dar a la juventud perspectivas de futuro y también realizar acciones para restituir la dignidad a los bakas (evitando su dependencia de los bantús y de los organismos gubernamentales que los representan y de los no gubernamentales, en la mayoría de los casos occidentales). Para todo ello sería un factor clave realizar proyectos que impliquen a las distintas poblaciones desde el inicio hasta el fin ya que son ellos quienes deberían demandar actuaciones concretas a los organismos competentes.

## AGRADECIMIENTOS

Damos las gracias a la ONGD Zerca y Lejos por habernos facilitado la información necesaria para completar este estudio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abega SC, Bigombe Logo P (2005). *Le marginalisation des Pygmées d’Afrique Centrale*. Ed. Maisonneuve y Larose. Afredit (Africaine d’edition), Yaoundé.
- Berruecos Villalobos L (2005). “El consumo de bebidas alcohólicas y el alcoholismo en la población indígena mexicana”. En: Capítulo II, Escenario multiétnico, Retos para la atención del alcoholismo en pueblos indígenas, México, Secretariado Técnico del Consejo Nacional contra las Adicciones, Secretaría de Salud. pp 21-27, [http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/publicaciones/retalco\\_II.pdf](http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/publicaciones/retalco_II.pdf), acceso 18 febrero 2016.
- Izsák R (2014). Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas. Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Rita Izsák [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A\\_HRC\\_25\\_56\\_SPA.doc](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A_HRC_25_56_SPA.doc), acceso 22 febrero 2016.
- Marguerat Y (1976). *Les peuples du Cameroun*. Paris: ORSTOM, [http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/pleins\\_textes\\_5/b\\_fdi\\_02-03/02969.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_5/b_fdi_02-03/02969.pdf), acceso 17 febrero 2016.
- Mbuagbaw L, Noorduy G (2012). The Palm Wine Trade: Occupational and Health Hazards. *The International Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 3:157-164, <http://www.theijocem.com/ijocem/index.php/ijocem/article/view/177/304>, acceso 17 febrero 2016.
- OMS (2010). Estrategia mundial para reducir el uso de alcohol. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.

- OMS (2015). Alcohol. Centro de prensa. Nota descriptiva nº349. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- Sahlins M (1974). La sociedad opulenta primitiva, en Economía de la sociedad de piedra. Ed. Akal, Madrid.
- Willis J (2006). Drinking crisis? Change and continuity in cultures of drinking in Sub-Saharan Africa. *African Journal of Drug and alcohol Studies*, 5 (1), <http://indexmedicus.afro.who.int/iah/fulltext/Pages%20from%202006vol5-2.pdf>, acceso 17 febrero 2016.

# 3

**RELACIONES INTERNACIONALES,  
DESARROLLO Y COOPERACIÓN**





# Latinoamérica y el Caribe en la “trampa” de los países de renta media

## Latin America and the Caribbean into the “trap” of the middle income countries

CERDA DUEÑAS, CARLOS<sup>1</sup>  
carlos.cerda@itesm.mx

### Resumen

La gran mayoría de los países de la región de América Latina y el Caribe registran altos índices de pobreza y sectores con un alto grado de vulnerabilidad, pero no califican para ser receptores de ayuda oficial o ésta les ha sido reducida significativamente debido a que son clasificados como Países de Renta Media en función de su ingreso. En este sentido, la ponencia analiza la diplomacia que estos países han venido instrumentando con la intención de que su incursión en el régimen de la cooperación para el desarrollo tenga como fundamento el principio de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas.

### Abstract

According to international economic indicators, most of Latin America and Caribbean countries have historically recorded high rates of poverty affecting large parts of their populations. Nonetheless, they do not qualify as recipients of official development aid or it is significantly reduced due to their classification as middle income countries. Accordingly, this paper analyzes the kind of diplomacy that these countries have to undertake for reverting this exclusion for development aid and be at the same time treated under the principle of common but differentiated responsibilities.

---

1. Tecnológico de Monterrey, Campus Guadalajara (México).

## 1. INTRODUCCIÓN

En materia de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), un criterio comúnmente utilizado para clasificar a los países receptores es el que se basa en el ingreso per cápita como el principal factor para definir los grupos. Esta clasificación se relaciona con la idea de que los países deberían asumir la responsabilidad de su propio desarrollo luego de alcanzar un cierto nivel de ingresos (proceso denominado “graduación”). Lo anterior, se ha traducido en una canalización de los recursos hacia países de menores ingresos, en detrimento de los países de renta media (PRM), lo que ha derivado en una concentración de la ayuda de los donantes tradicionales en los países más pobres. Adicionalmente, el uso de límites arbitrarios de ingresos para definir categorías acarrea muchas consecuencias importantes, pues no se toma en cuenta el amplio rango de capacidades y necesidades diferentes que existen entre los países de renta media (CEPAL 2011). No es una cuestión menor, el grueso de la población total como los sectores más pobres del mundo en desarrollo residen en PRM.

La cuota de AOD dirigida a los 103 PRM identificados como tales en 2011 cayó desde cerca del 55 por ciento, en 1990, a algo menos del 40 por ciento en los datos más recientes del Banco Mundial (Alonso *et al.* 2014 p. 3). En América Latina y el Caribe, la AOD neta recibida ha pasado de representar un 0,9 % del INB regional en la década de 1960 y 0,5 % a finales de los 80's a representar tan solo 0,18 % en la actualidad. Durante la década de 1960 la región recibía en promedio alrededor de un 14 % del total de la AOD destinada a los países en desarrollo mientras que hoy en día la cifra ronda el 8 % del total (CEPAL 2015 p. 16).

Aunque los problemas de desarrollo de los PRM subsisten, los donantes internacionales están reduciendo, o programan reducir, su apoyo financiero a estos países. Se ha señalado que será difícil acabar con la pobreza si no se trabaja también con aquellos países en donde los pobres residen. Los PRM están llamados a tener cada vez más responsabilidad en la resolución de los problemas colectivos (Alonso 2013). La mayor parte de los PRM todavía afrontan considerables déficits estructurales y vulnerabilidades que afectan a sus respectivos procesos de desarrollo. Y, en segundo lugar, que el futuro del progreso y del bienestar a escala internacional estará fuertemente influido por el grado de éxito que tengan los PRM en sus respectivos procesos de desarrollo (Alonso *et al.* 2014 p. 2), los cuales se ven estancados o retrotraídos por las llamadas “trampas de renta media”.

Desde que Gill y Kharas (2007) introdujeron el término “trampa de renta media” en el léxico académico, el número de artículos que mencionan este fenómeno supuestamente observable, así como referencias indirectas, ha aumentado significativamente. En muchas economías en desarrollo, se centran debates sobre políticas relativas al concepto y los gobiernos hablan de la elaboración de planes para evitarlo (Felipe *et al.* 2014 p. 1)

El fenómeno ampliamente discutido de la trampa de renta media es problemático porque no se ha definido y no ha sido estudiado teóricamente. También es problemático porque la idea de una trampa implica que las economías están en recesión, lo cual no es necesariamente cierto. (Felipe *et al.* 2014 p. 20). Las acepciones más utilizadas tienen que ver con las deficiencias estructurales de los PRM como un factor inhibitorio de los procesos de desarrollo, conceptos retomados por la CEPAL bajo la denominación de brechas. La trampa de renta media es el fenómeno en el cual países alcanzan un alto nivel de crecimiento debido a ciertos factores como la dotación de recursos naturales, por ejemplo--y eventualmente se atasque debido a la falta de innovación, educación y desarrollo de capacidades según la OCDE.

El problema es que a pesar de las numerosas referencias a él, la idea de una trampa de renta media es más bien vaga, sin dejar de mencionar que el término no es parte de la literatura de desarrollo-crecimiento (Felipe *et al.* 2014, p. 1). Lo cual parece, cada vez más, estar revirtiéndose y consolidándose en esta materia. En este contexto, la Vicecanciller costarricense, Gioconda Ubeda Rivera, durante su intervención en el Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo celebrado en la Ciudad de México en abril de 2014, reiteró que los criterios que miden el

crecimiento económico no son capaces de medir el grado de desarrollo de un país. Ubeda refirió que: “la *gran trampa* [de los PRM] es haber aceptado esa clasificación” (Ubeda 2014).

Esta es la concepción que, para dicho término se utilizará en esta comunicación, en el sentido de analizar que el PIB per cápita constituye un criterio muy deficiente para asignar la ayuda: por un lado, porque no agota el conjunto de dimensiones relevantes para diagnosticar a un país; por el otro, porque expresa un promedio que resulta en ocasiones insuficientemente representativo de la diversidad de situaciones existentes en un país (Alonso 2013), por lo que los PRM están desplegando una activa diplomacia con la intención de que su incursión en el régimen de la cooperación para el desarrollo tenga como fundamento el principio de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas. Esta postura es resultado del hecho de que estos países vieron reducidos sus ingresos derivados de los flujos que recibían como parte de los programas de AOD.

Esta comunicación analizará entonces, en primer término, el ingreso como criterio para la entrega de la AOD; enseguida se tratará la cuestión de los PRM y las particularidades de estos en ALC para después analizar sus esfuerzos por ser tratados de forma diferente. Finalmente se expondrán las conclusiones al respecto.

## 2. EL INGRESO COMO CRITERIO PARA LA ENTREGA DE LA AOD

Las economías están actualmente divididas en cuatro grupos a partir del ingreso: baja, media baja, media alta y alta renta, lo cual tiene su base en el Producto Nacional Bruto per cápita (en dólares de Estados Unidos, convertidos a la moneda local usando el método Atlas del Banco Mundial —BM—). La estimación del PNB es obtenida por economistas del BM en unidades por país; los demógrafos calculan el tamaño de la población utilizando una variedad de fuentes, incluyendo los Prospectos de Población Mundial que elabora de forma bienal las Naciones Unidas. Grupos similares fueron originalmente utilizados en el Reporte de Desarrollo Mundial a finales de los 70’s, pero los países no fueron clasificados consistentemente. El BM reasigna anualmente a los países cada 1° de julio, basándose en las estimaciones del año fiscal anterior.

La clasificación de los países en baja, media y alta renta fue establecida en 1989 por el Banco Mundial basado sobre todo en enfoques previamente establecidos. Esta división supuestamente no tendría implicaciones operacionales para el Banco. Sin embargo, obedece a los mismos criterios usados para la clasificación que el Banco emplea para propósitos operacionales, es decir, el PNB per cápita y su ajuste de la inflación). El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento —BIRF— del Grupo del Banco Mundial tiene la obligación estatutaria de prestar sólo a países miembros solventes que no puedan de otra forma obtener financiamiento externo en términos razonables. Esta obligación requirió al BIRF designar a una porción de su membresía como prestatarios elegibles. La determinación de la elegibilidad fue inicialmente arbitraria, pero a principios de los 80’s, el BIRF se movió hacia un sistema más regulado con base en la utilización del criterio del PIB (Nielsen 2011 p. 9).

El BM explica que se consideró al PNB per cápita como el mejor indicador para ofrecer una medida amplia de la capacidad económica de un país, dada la alta correlación que existía entre esta variable y otros indicadores del desarrollo económico y social, (Alonso *et al.* 2014 p. 19) En 1971 la Asamblea General de Naciones Unidas identificó a un grupo de países menos desarrollados para que les fuera otorgada atención especial en el contexto de la implementación de la segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Nielsen 2011 p. 7).

Por otra parte, dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a través de su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) elabora su famosa “Lista de Receptores” que utiliza para clasificar los flujos de ayuda y otros recursos que tienen su origen en los países donantes. Esta clasificación incluye los rubros de Países Menos Desarrollados, Países de Ingreso

Bajo, Países de Renta Media Baja y Países de Renta Media Alta y está basada en la metodología del BM e incluye a los Países Menos Desarrollados (PMD) asumiendo la definición de Naciones Unidas.

El CAD revisa su lista cada tres años y aquellos países que mantengan o excedan el tipo de Alta son removidos (la lista actual dada a conocer a fines de 2014 y que regirá para los años 2014-2016 advierte a Antigua y Barbuda, Chile y Uruguay su eventual remoción en caso de que continúen como Renta Media Alta para la próxima revisión que tendrá lugar en la segunda mitad de 2017). Para la OCDE, “los cambios en la lista del CAD reflejan sustanciales mejoras en la prosperidad global durante las décadas recientes”. Destacando que, en comparación con la lista de 1970, 57 países han abandonado la lista, esencialmente por el incremento de su ingreso per cápita y que la tendencia a un mayor ingreso ha continuado a pesar de la crisis financiera. Que en la revisión de 2014, dos países dejaron la lista y ocho están por alcanzar una mayor categoría en lo que a ingreso se refiere.

De 1989 a 2014, los siguientes países de ALC fueron removidos de la lista de países receptores de ayuda del CAD de la OCDE: Guyana Francesa, Guadalupe y Martinica en 1992; Bermuda, Islas Caimán y Malvinas en 1997; Aruba, las Islas Vírgenes Británicas y las entonces denominadas Antillas Holandesas en 2000; Islas Turcas y Caicos en 2008; Barbados y Trinidad y Tobago en 2011 y; Anguila y Saint Kitts y Nevis en 2014. Es un hecho que la lista de países receptores del CAD es consistente con la práctica del BM, aunque excluye a los países del G8 o de la UE así como el trato que da a los países reconocidos como menos desarrollados (PMD). Como fuere, esta lista es aceptada y utilizada por países donantes y organismos multilaterales para definir criterios de flujos de ayuda.

### 3. LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA Y LAS PARTICULARIDADES DE LOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

De acuerdo con el BM, la gran mayoría de los países latinoamericanos ha transitado de países de ingresos bajos a medianos, pero la mayoría queda sumida en la llamada trampa de renta media. Sólo Chile, Uruguay y algunos países del Caribe se han unido a las filas de los países de ingresos altos. En este sentido, la cooperación para el desarrollo con los PRM no es solo una cuestión de necesidades. Un dólar de ayuda es probablemente más eficaz en países que, como los PRM, tienen un relativo mayor desarrollo, donde el Estado tiene más capacidades y donde, además, es más fácil reducir la pobreza si las personas afectadas, como de nuevo sucede en los PRM, están más cerca de la línea de pobreza (Alonso *et al.* 2014 p. 10). A medida que los países ascienden en la escala de la renta y acceden de forma más fácil (en la mayor parte de los casos) a fondos, tanto domésticos como privados internacionales, los países requerirán menos financiación oficial del exterior en forma de ayuda (Alonso *et al.* 2014 p. 9), por otra parte, los PRM sufren un mayor riesgo que los PRB de padecer shocks financieros, en la medida en que están generalmente más integrados en los mercados financieros internacionales (Alonso *et al.* 2014 p. 12).

Si bien es cierto, la exclusión de los PRM de los flujos destinados a la CID es una inquietud global, es un hecho que preocupa de forma particular a los países latinoamericanos en función de la reducción que ha venido experimentando la cooperación en la región. “Las prioridades de asignación de la asistencia deberían fijarse sobre la base de un conjunto de indicadores más amplio que refleje las particularidades concretas de los países y permita detectar dónde están las principales necesidades en cada caso particular” (CEPAL 2012 p. 24). De hecho, si se considera el número total de pobres, casi el 50 % de los 183,5 millones de pobres de América Latina viven en solo dos países: el Brasil (26 %) y México (23 %), clasificados como de renta media-alta. (CEPAL 2011 p.11)

Aunque sus poblaciones son pequeñas, el problema cobra singular importancia en países del Caribe que reciben la clasificación de ingresos altos sobre todo por los recursos que reciben de inversiones de portafolio o por ser caracterizados como paraísos fiscales o de negocios *offshore*. Muchos países caribeños están clasificados y operan como paraísos fiscales atrayendo fuertes inversiones que impactan en el PIB, pero que no bajan hasta sus habitantes en pobreza que ven agudizada dicha situación. Por ello, cada vez que el Secretario General del CARICOM recibe cartas creden-

ciales de un embajador proveniente de un país donante, se hace mención a la necesidad de que se siga considerando receptores a los países de la región. Lo mismo en eventos de cierta trascendencia, por ejemplo, en la Declaración Conjunta CARICOM-España dada en St. John’s, capital de Antigua y Barbuda, el 2 de julio de 2014, se colocó un considerando, el IV, donde se hace referencia a que debe tomarse en cuenta por parte de las diferentes agencias internacionales de cooperación, las necesidades específicas y vulnerabilidades de los países de renta media, incluyendo el criterio para clasificarlos como tales. En septiembre de 2013, emitieron un documento apelando a la comunidad internacional para que apoye la revisión de la “graduación” de los países de la región.

#### 4. LA BÚSQUEDA DE UN TRATO DIFERENTE Y EL RETORNO A LA CALIDAD DE RECEPTORES

Como antecedentes del debate referido al tratamiento de los PRM en la agenda del desarrollo, se puede mencionar que, en marzo de 2007, se realizó en Madrid una Conferencia convocada por el Gobierno de España con el auspicio del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas para discutir la justificación, oportunidad y enfoque de una cooperación más activa y estratégica con los PRM. Las delegaciones establecieron que los propósitos y esfuerzos para el combate contra la pobreza que presta mayor atención a las necesidades de los países y de los sectores sociales más pobres, no debiera estar reñido con mantener una eficaz política de respaldo a los avances de desarrollo que realizan los PRM.

En octubre de ese mismo año, en seguimiento a dicha reunión, se celebró en El Salvador la llamada II Conferencia Intergubernamental sobre Cooperación con los Países de Renta de Media. Los trabajos de dicha reunión estaban encaminados a precisar las características y necesidades de desarrollo de los PRM y en la búsqueda de respuestas más adecuadas de la comunidad internacional a este grupo de países, así como de la concientización a la comunidad internacional donante sobre la importancia de seguir apoyando a los PRM. Según se desprende del documento emitido con el nombre de “Consenso de El Salvador” sobre Cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media.

En la Declaración Ministerial de Windhoek sobre Cooperación al Desarrollo con Países de Renta Media, adoptada en la III Conferencia celebrada en la capital Namibia en agosto de 2008, se reitera la necesidad de fortalecer la cooperación entre los PRM, incluyendo la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular. También se resolvió elaborar un borrador para la consideración la Asamblea General de las Naciones Unidas durante su 63° periodo de sesiones con el objeto de mandar una revisión integral de las prácticas existentes en el sistema de cooperación internacional. Así, las Naciones Unidas se involucraron en el tema y ello se reflejó en la Resolución de la Asamblea General 63/223 del 19 de diciembre de 2008 relativa a la cooperación para el desarrollo con países de ingresos medianos en el que reconoce el esfuerzo de dichos países en la materia y “pide al sistema de Naciones Unidas que siga apoyando estos esfuerzos en colaboración con otras organizaciones internacionales competentes” (Res/AG/223/63 2008).

En este contexto, durante las Cumbres Iberoamericanas de Santiago, San Salvador y Estoril (2007, 2008 y 2009, respectivamente), se hicieron sendos pronunciamientos sobre la cooperación con PRM. En San Salvador se emitió un comunicado reconociendo la importancia de fortalecer y ampliar el respaldo político a la temática de los PRM en la agenda internacional del desarrollo. El mismo comunicado señalaba el reconocimiento de que “los países latinoamericanos son altamente heterogéneos y sus realidades sociales no se ven reflejadas adecuadamente en la categorización de renta media”. Los mismos planteamientos se hicieron durante la Cumbre de Portugal. El debate declinó un tanto, pero fue retomado en la última Cumbre, la XXV, celebrada a finales de 2014 en Veracruz, México, donde se asentó que “América Latina se ha convertido en una región con importantes avances en sus niveles de desarrollo aunque todavía persisten brechas estructurales que impactan en un porcentaje de la población”, establece que hoy en los foros internacionales los PRM

juegan un papel preponderante liderando el debate sobre la CSS, la triangular y el papel de los PRM en la nueva arquitectura del sistema de cooperación al desarrollo.

Dentro del debate sobre la Eficacia de la Cooperación, el tema de los PRM tuvo sus primeros asomos durante el Tercer *Foro de Alto Nivel* sobre Eficacia de la Ayuda que se realizó en Ghana, en septiembre de 2008, y se plasmó en el documento Programa de Acción de *Accra* donde se estableció que los países participantes reconocían las contribuciones realizadas por todos los actores involucrados en el desarrollo, en especial el papel que cumplen los países de ingreso mediano, como proveedores y como receptores de ayuda. Reconociendo también la importancia y las particularidades de la cooperación Sur-Sur. Los países latinoamericanos fueron muy activos en los esfuerzos de ampliar la agenda para incluir la CSS y se realizó en la región el evento de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur y Fortalecimiento de las Capacidades en Bogotá, “en la cual afirmaron su capacidad de definir una agenda propia”, aun cuando no hay unanimidad sobre la misma dentro de la región ni con relación a otras partes del Sur (Freres y Martínez 2010 p. 34).

El tema fue cuestión de análisis particular durante el Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, específicamente, la Cuarta Sesión Plenaria de esta reunión tuvo como objetivo entablar un diálogo sobre el lugar adecuado de los PRM dentro del régimen de la CID. Esta sesión suscitó una amplia reflexión sobre las formas en que la comunidad internacional debe continuar apoyando los esfuerzos para reducir la pobreza y generar un crecimiento inclusivo en PRM; así como explorar diferentes criterios para la clasificación de los países y sus implicaciones para la CID (Global Partnership For Effective Development Co-Operation 2014b). El Comunicado de la Reunión de México señala que la clasificación de PRM atendiendo un único indicador —el ingreso per cápita—, tiene un alcance limitado y no refleja la diversidad y la complejidad de los desafíos del desarrollo que afrontan estos países donde viven el mayor número de personas pobres del mundo; por lo tanto, se sugirió que la CID no será eficaz si se suprime abruptamente el apoyo que se les brinda a este grupo de países. Además, se reconoció la necesidad de diseñar metodologías que reflejen mejor las realidades diversas y complejas de los PRM y crear una sólida base de estrategias flexibles, enfocadas y diferenciadas para la eficaz cooperación al desarrollo en los PRM (Global Partnership For Effective Development Co-Operation 2014)

Para junio de 2013, delegados de 68 países catalogados como de renta media se reunieron en Costa Rica para tratar de conformar un frente común para modernizar los esquemas de cooperación internacional. El evento fue inaugurado por la presidenta Laura Chinchilla; así como por el presidente del Consejo Económico y Social de la ONU, Néstor Osorio. Este funcionario señaló que la reunión contribuiría a la construcción de los ejes que formarán parte de la agenda de desarrollo “post 2015”, criticando el criterio con el que se califica a un país como de renta media por ser “muy simple” al tomar únicamente en cuenta el ingreso per cápita y no otros factores que dificultan el desarrollo de estas naciones, señalando que la principal queja de estos países es que no tienen el suficiente acceso a los flujos de cooperación para el desarrollo tan solo por estar considerados de renta media. Por su parte, la presidenta Chinchilla manifestó, en referencia al concepto de renta media, que “el acceso a los flujos de cooperación no debe depender de una fría estadística” y que es necesario tomar en cuenta otros “criterios éticos”. Al final de la Reunión se suscribió la Declaración de San José, con la solicitud de un marco conceptual más sólido respecto de la actual clasificación de los países de renta media.

En enero de 2014, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) reunida en su Segunda Cumbre celebrada en La Habana, emitió una Declaración especial sobre los desafíos de los Países de Ingreso Medio en América Latina y el Caribe, en la cual, entre otras cosas, apoyaron el resultado de la Conferencia de Costa Rica; reconocieron la contribución de la cooperación internacional para el desarrollo que reciben los países de la región de sus contrapartes más desarrolladas e instaron a sus socios en el desarrollo a trabajar en indicadores que reflejen de manera más adecuada la realidad de los PRM, y en particular la problemática específica de los estados caribeños. La CE-

LAC ha venido insistiendo sobre el tema, en la Declaración Política de Quito-Mitad del Mundo, documento adoptado el 27 de enero de 2016, al finalizar la IV Cumbre, su punto 47 estableció que “Reconocemos que los países de ingresos medianos seguimos teniendo importantes dificultades para alcanzar el desarrollo sostenible y por tanto, solicitamos al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones regionales y otros interesados, que velen porque las necesidades de desarrollo diversas y específicas de los países de ingresos medianos se tomen debidamente en cuenta y se aborden, de manera adaptada, en sus estrategias y políticas pertinentes, con el fin de promover un enfoque coherente y amplio”.

El tema de los PRM tuvo inclusión en la Agenda de Acción de Addis Abeba, que es el documento adoptado en la III Conferencia Mundial sobre Financiamiento al Desarrollo celebrado en julio de 2015, particularmente el punto 71 señala, entre otras cosas, la solicitud a los interesados que velen porque las necesidades de desarrollo diversas y específicas de los países de ingresos medianos se tomen debidamente en cuenta y se aborden, en sus estrategias y políticas pertinentes con el fin de promover un enfoque coherente y amplio. Se reconoció que la AOD y otros tipos de financiación en condiciones favorables siguen siendo esenciales para estos países y tienen una función en la obtención de resultados específicos. En el punto 72, se señaló la necesidad de elaborar metodologías encaminadas a tener en cuenta de manera cabal la complejidad y la diversidad de las realidades de los países de ingresos medianos. Observa con preocupación que el acceso a la financiación en condiciones favorables se reduce a medida que crecen los ingresos de los países. En esta reunión hubo un amplio despliegue diplomático de los PRM, encabezados por el Grupo de los 77 y China, para que se señalara explícitamente el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas. La propuesta no fue aprobada.

En la Cumbre de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Nueva York en septiembre de 2015, se estableció en el documento oficial, a través del punto 22 que cada país enfrenta desafíos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, pero merecen especial atención los países más vulnerables y, en particular, los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, al igual que los países que se encuentran en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto. Como dicho de paso, al final del punto referido se estableció que “Muchos países de ingresos medianos también están atravesando graves dificultades”. Otros dos puntos, el 44 y el 58 vuelven a tratar el tema de los PRM, pero es significativamente el 65 el que de forma explícita señala el reconocimiento de que los países de ingresos medianos siguen teniendo importantes dificultades para alcanzar el desarrollo sostenible, agregando que a fin de mantener los logros alcanzados hasta la fecha, deben redoblar los esfuerzos por encarar los desafíos actuales mediante el intercambio de experiencias, una mejor coordinación y un mejor apoyo específico.

Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, al referirse a la nueva agenda para el desarrollo, señaló: “Esta agenda... debe basarse en el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas. Se necesita un nuevo enfoque para los PRM que refleje los logros y necesidades específicas de cada nación...” (CEPAL 2014). Asimismo afirmó que la actual arquitectura financiera internacional no representa adecuadamente la voz de los PRM y no considera la importancia cada vez más alta que tienen para un crecimiento económico mundial sostenido.

Abonando a lo anterior, se ha señalado que el incremento de la CSS es una manifestación de los cambios que suceden a través del mundo: la antigua distinción entre países desarrollados y en desarrollo no refleja más el actual balance del poder mundial. El mundo como un todo, pero también como una “comunidad de cooperación para el desarrollo” se está moviendo de una bipolaridad a una multipolaridad, como fue reconocido en el Foro de Busan. Estos cambios han tenido un efecto en la cooperación para el desarrollo, no sólo en la forma en que es manejada sino también en la relación entre ayuda al desarrollo y otras formas de financiamiento. La actual preferencia por el término “cooperación para el desarrollo” sobre “ayuda” es un reflejo de esta nueva perspectiva y esto está claramente influenciado por la filosofía de la CSS (Killen 2013).

Con este contexto, los PRM están desplegando una activa diplomacia con la intención de que su incursión en el régimen de la cooperación para el desarrollo tenga como fundamento el principio de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas. Esta postura es resultado del hecho de que estos países vieron reducidos sus ingresos derivados de los flujos que recibían como parte de los programas de AOD. Así, al establecerse una clasificación basada en el promedio de ingresos estos países, no sólo se ubicaron al margen de los principales flujos de la AOD, sino también se les invitó a que eventualmente participaran como donadores en circunstancias similares a los países desarrollados cuando es un hecho que la mayoría de estos países tienen altos porcentajes de su población en pobreza.

El principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas se manifiesta primariamente en las cuestiones relativas al medio ambiente, pero se le ha caracterizado jurídicamente como una manifestación de los principios generales de la equidad en el derecho internacional y se origina como el reconocimiento de las diferencias históricas en las contribuciones de los países desarrollados y en desarrollo a los problemas ambientales globales, particularmente, por su capacidad técnica y económica para enfrentar dichos problemas. En el artículo 2.2 del Acuerdo de París (12 de diciembre de 2015) se estableció que “El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”. Esto ha implicado, sin duda, un fuerte incentivo para los PRM en la búsqueda y consecución de este principio en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

## 5. CONCLUSIONES

Definir categorías de países según su nivel de ingreso per cápita no reflejan una realidad homogénea sino que existe más bien una gran heterogeneidad entre los países de una misma categoría en lo que hace a las condiciones de pobreza, inclusión social, capacidad productiva, institucional y financiera entre muchas otras variables (CEPAL 2015 p. 17). Esta categorización no puede ser una medida suficiente por sí misma para captar las capacidades y desafíos de desarrollo propios de los países, como evidencia la gran diversidad existente en el seno de los PRM. Sin embargo, el principal problema no es la clasificación en sí misma, sino el hecho de que los donantes la usen para decidir la elegibilidad de los países y la asignación de la ayuda (Alonso *et al.* 2014 p. 20). En este sentido, el progreso de algunos países y su reflejo en la graduación de renta responde más bien a percepciones políticas por parte de los donantes.

Un paso crucial sería la revisión de los métodos utilizados para clasificar países y la sustitución de los criterios actuales (basados en los ingresos) por nuevos indicadores que sean más adecuados. Estos nuevos indicadores deberían ser capaces de captar la naturaleza multifacética del problema del desarrollo y, por lo tanto, permitir la formación de grupos de países menos heterogéneos entre sí (CEPAL 2011 p. 6) y, por lo tanto, considerar el papel crecientemente importante que los PRM tienen como actores en el desarrollo.

La Cooperación para el Desarrollo debe apoyar a los PRM para que puedan consolidar sus procesos de desarrollo, no hacerlo, significaría dejarles atrapados en la “trampa de renta media”, es decir, con crecimiento económico, pero sin la capacidad de resolver sus problemas totales de pobreza. A la vez debe respaldar las tareas que estos países realizan en la construcción de la nueva arquitectura global de desarrollo. La ocupación de los PRM pasa por su reinserción como receptores de AOD y por el soporte a su contribución al desarrollo en la medida de sus capacidades. Lograrlo, será la consecución de su activismo y constituirá su impronta en la materia, esto es, su ansiado reconocimiento del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas.



## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso JA (2013). Cooperación con países de renta media: un enfoque basado en incentivos. AECID, Madrid.
- Alonso JA, Glennie J, Sumner A (2014). Receptores y contribuyentes: Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo. Naciones Unidas/UNDESA, Nueva York.
- Bracho G, Ayala C, Pérez J (2009). La identidad de los países de renta media y de México desde la perspectiva de la OCDE. En: Ayala C, Pérez J (coords). México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos? Instituto Mora, México, pp 287-315.
- Bracho G, García-López A (2011). México y el CAD de la OCDE: Una Relación en Construcción. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, (28):67-79.
- Bracho G (2015). In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
- Killen B (2013). Interview. Journal. Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean IDB-INTAL Buenos Aires, 17 (36):149-152.
- Joint Statement by the Caribbean Community and Spain, St John's, Antigua and Barbuda, 2 July 2014. Acceso 2 marzo 2016.
- Caribbean Community (CARICOM) Secretariat. Press release 203/2013. (26 September 2013) “CARICOM appeals to international community to support review of ‘graduation’”. Georgetown. Acceso 2 marzo 2016.
- CEPAL (2011). El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media: nuevos desafíos. Santiago.
- CEPAL (2012). Los Países de Renta Media: Un Enfoque Basado en Brechas Estructurales, Santiago.
- CEPAL (2014). Agenda post-2015 requiere nuevo esquema de cooperación internacional para países de renta media. <http://www.cepal.org/es/comunicados/agenda-post-2015-requiere-nuevo-esquema-de-cooperacion-internacional-para-paises-de> acceso 22 noviembre 2015.
- CEPAL (2015). El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media. Santiago.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), III Cumbre, 28 y 29 de enero de 2015. Declaración Especial 19: Sobre el financiamiento para el Desarrollo. San José de Costa Rica <http://www.celac2015.go.cr/declaracion-especial-19-sobre-el-financiamiento-para-el-desarrollo/> acceso 3 marzo 2016.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), IV Cumbre, 27 de enero de 2016. Declaración Política de Quito-Mitad del Mundo. <http://www.cuartacumbrecelac.com/wp-content/uploads/2016/02/IV-CUMBRE-CELAC-DeclaraciónPolítica-ESP.pdf> acceso 23 marzo 2016.
- Consenso de El Salvador (2007). [http://www.sela.org/media/267245/t023600002773-0-consenso\\_de\\_el\\_salvador\\_oct\\_2007.pdf](http://www.sela.org/media/267245/t023600002773-0-consenso_de_el_salvador_oct_2007.pdf) Acceso 7 marzo 2016.
- Felipe J, Kumar U, Galope R (2014). Middle Income Transitions: Trap or Myth? Asian Development Bank, Manila.
- Felipe J, Abdon A, Kumar U (2012). Tracking the Middle-income Trap: What Is It, Who Is in It, and Why? Levy Economics Institute, Nueva York.
- Freres C, Martínez I, Angulo O (2010). La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación. Fundación Carolina. Madrid.
- Gill I, Kharas H (2007). An East Asian Renaissance. Ideas for Economic Growth. IBRD/WB, Washington.
- Global Partnership for Effective Development Co-Operation (2014). Plenary Session 4: Development Cooperation with Middle Income Countries, First High-Level Meeting. <http://effectivecooperation.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/04/Plenary-4-Development-Cooperation-with-Middle-Income-Countries.pdf> Acceso 23 abril 2014
- Global Partnership for Effective Development Co-Operation (2014b). Plenary Session 4 <http://effectivecooperation.org/2553-2/> Acceso 23 abril 2014.
- Martínez I, Angulo O (2010). Los Estudios de Caso en América Latina. En: La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación. Fundación Carolina Madrid, pp 71-127.
- Naciones Unidas. Asamblea General. A/RES/63/223, 19 diciembre 2008. Nueva York.
- Naciones Unidas. Asamblea General. A/RES/69/313, 17 julio 2015, Anexo. Nueva York.

- Naciones Unidas. Asamblea General. A/RES/70/1, 21 octubre 2015. Nueva York.
- Naciones Unidas. Doc FCCC/CP/2015/L.9, 12 diciembre 2015. París.
- Nielsen L (2011). *Classifications of Countries Based on Their Level of Development: How it is Done and How it Could be Done*. International Monetary Fund, Washington DC.
- OCDE (2014). *The Future of the DAC List of ODA Recipients*. Development Assistance Committee. <http://www.oecd.org/dac/externalfinancingfordevelopment/documentupload/ERG%20S2%20Jan%202014%20-%20The%20Future%20of%20the%20DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%20DCD-DAC-2014-4-ENG.pdf>. Acceso 8 abril 2014.
- Pérez J, Ayala C (2009). Debate sobre la continuidad de la ayuda a los países de renta media en la actualidad. En: Ayala C, Pérez J (coords). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?* Instituto Mora, México, pp 78-112.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2014). México, sede de la primera reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. Comunicado de prensa. <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/en/comunicados/3990-144> Acceso 22 abril 2014.
- SEGIB (2014). Declaración de Veracruz. XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. <http://segib.org/wp-content/uploads/1.Declaracion-Veracruz-JEG-E1.pdf> Acceso 18 marzo 2016.
- Ubeda G (2014). Intervención de la Vicecanciller Gioconda Ubeda Rivera en la 4ª Sesión Plenaria, Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. <http://new.livestream.com/accounts/7864091/events/2919353/videos/48239827>. Acceso 25 abril 2014.
- Vera C, Pérez-Caldentey E (2015). *El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago.

# Dependencia, neoliberalismo y autoritarismo político: El caso de Sudán (1956-2011)

## Dependency, neoliberalism and political authoritarianism: the case of Sudan (1956-2011)

LANGA HERRERO, Alfredo<sup>1</sup>  
alfredo.langa@iecah.org

### Resumen

La República de Sudán ha sido desde su nacimiento un país dependiente de diversas potencias que han ejercido como metrópolis, las cuales se han servido de sus recursos y han condicionado parte de la economía nacional, influyendo decisivamente en las decisiones de las élites socioeconómicas locales. Dicha dependencia ha tenido un carácter dual, ya que, paralelamente a que el país constituía la periferia del poder británico, primero, norteamericano, después, y finalmente de Arabia Saudí y China, el sur del país ha sido igualmente dependiente de las políticas del Gobierno de Jartum. Esta doble dependencia, junto al ejercicio casi continuo de la represión por parte de los diversos Gobiernos, han supuesto aspectos esenciales a tener en cuenta de cara a explicar la situación de subdesarrollo e inseguridad alimentaria que se vivía en gran parte del territorio en pleno siglo XXI.

**PALABRAS CLAVE:** Dependencia, neoliberalismo, autoritarismo, Sudán

### Abstract

The Republic of Sudan has been a dependent country since its independence. The metropolis has exploited its resources, conditioned part of the national economy as well as influenced the decision making process of the local elites. Such dependency has kept a dual character. On the one hand, in the north an export economy connected with international markets (Great Britain, USA, Saudi Arabia and China) and ruled by elites coexists with a traditional sector based on subsistence economies. On the other hand, south Sudan had an economy only based on pre-capitalist activities and subordinated to the Sudanese Government. Therefore, dependency and permanent repression have crystallized as essential aspects in order to understand underdevelopment and food insecurity in most of Sudanese regions in the 21<sup>st</sup> century.

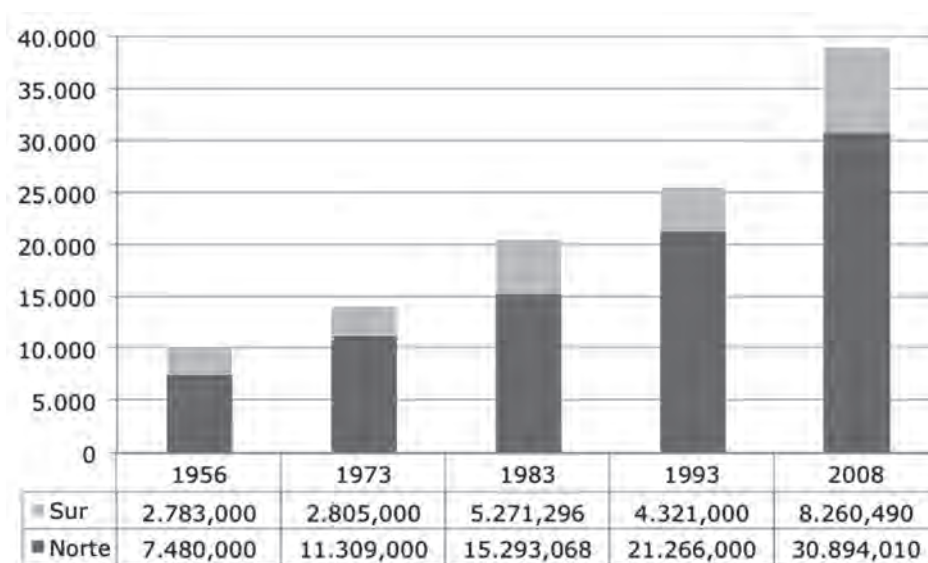
**KEYWORDS:** Dependency, neoliberalism, authoritarianism, Sudan

---

1. Doctor en economía (PhD), con mención internacional. Colaborador Honorario de la Universidad Pablo de Olavide, investigador del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) y docente invitado en la Universidad Alice Salomon de Berlín.

## 1. INTRODUCCIÓN

Sudán ha mantenido desde 1956 y hasta 2011 la típica estructura demográfica de país en desarrollo, manteniendo un crecimiento de la población desigual en términos espaciales y temporales. Y ello debido a los desequilibrios interregionales e intrarregionales que han marcado la realidad sudanesa. Igualmente, el conflicto armado y la inestabilidad que han condicionado la dinámica poblacional. De esta manera, mientras que el norte ha experimentado un crecimiento estable de la población, éste ha sido discontinuo e incluso decreciente en algunos momentos en el sur del país, como muestra la siguiente gráfica. Igualmente, entre las regiones del norte y del sur, dicho crecimiento ha sido divergente, aunque la dificultad para encontrar datos desagregados dificulta el análisis. La evolución de la población sería un primer factor que evidenciaría la existencia de, al menos, dos realidades sobre el mismo territorio.



Fuente. IBRD (1958), SCBS (2011a) y elaboración propia

FIGURA 1. Evolución de la población del norte y sur de Sudán según los censos realizados (en miles de personas)

En este sentido, este artículo expone los principales elementos que explican la situación permanente de dependencia de la economía sudanesa desde su independencia y hasta la independencia del sur en 2011, teniendo en cuenta la doble dualidad norte-sur. Para ello, el texto presenta un enfoque cronológico donde se identifican cuatro etapas fundamentales de la economía sudanesa en función de aspectos relacionados con las políticas económicas y las estrategias de desarrollo aplicadas, así como con acontecimientos sociopolíticos relevantes. En dichas etapas, se analizan, fundamentalmente las características que han definido el carácter periférico de la economía sudanesa, las cuales han propiciado las dinámicas en las que se ha basado el sistema político autoritario y el proceso de neoliberalización de la economía.

La primera de estas etapas se refiere a la etapa que abarca desde la independencia, en 1956 hasta la llegada al poder del presidente Numeiri en 1969, donde se suceden los intentos de desarrollo económico y de progreso social que no logran reducir la dependencia de la economía sudanesa ni su inestabilidad. Posteriormente, se distingue una amplia etapa que ocupa dos décadas (1969-89), que comienza con la corta etapa socialista 1969-1971/72, donde hay un tímido intento de desconexión con respecto a la antigua metrópolis colonial, pero que no se culmina. Ésta etapa continúa con dos subetapas (1973-77 y 1978-89) que suponen el progresivo abandono de la economía socialista y que implican una tendencia liberalizadora de la economía, a la vez que se produce un gradual acercamiento político a los movimientos islamistas.

La siguiente fase, de 1989-1999, está marcada por la llegada al poder de los militares islamistas del presidente Bashir y el control islamista de la economía y la política. Este periodo está marcado por los intentos de sustitución de las metrópolis occidentales como socios comerciales, pero durante el cual se culmina la sumisión a las directrices de las organizaciones financieras multilaterales.

Por último, la etapa 1999-2011, implica la continuación del proceso a la neoliberalización económica de Sudán y el carácter esencialmente pragmático y dependiente de las decisiones económicas. Este periodo, además se vio marcado por el auge de la extracción petrolera y por sus consecuencias para con la estructura productiva sudanesa.

## 2. LA FRACASADA INDEPENDENCIA ECONÓMICA (1956-1969)

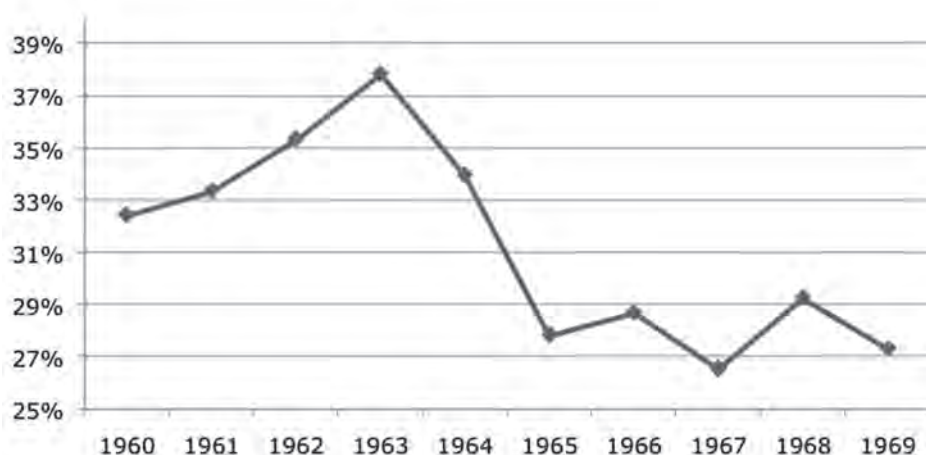
Tras la independencia política en 1956, Sudán constituía la periferia agrícola del antiguo Imperio Británico, por lo que ello marcaría la estructura económica del nuevo Estado. Sudán hereda las políticas y estrategias económicas del Condominio, por lo que nace abocado a la extraversion de su economía y a la dependencia del exterior. Asimismo, dicha dependencia había fomentado la desarticulación de la economía sudanesa, aunque un aspecto esencial presentaría opciones de transformación: su doble carácter dual. De esta manera, el norte presentaba las características de las economías periféricas que expusiera Raúl Prebisch (1976) en su día, con una economía de subsistencia local y una economía moderna abocada a la exportación, con unas elites modernas y tradicionales en torno al sector exportador y a cargo de las decisiones políticas, así como una amplia porción de la población dedicada a tareas productivas tradicionales, al margen del proceso de extraversion y alejadas, por tanto de los procesos de acumulación del capital y del acceso al poder político.

En Sudán, sin embargo, encontramos una doble dualidad, ya que a la dualidad en el norte, habría que sumar la dualidad norte-sur, ya que en el sur no se daría dualidad alguna, sino una economía de base pre capitalista con una población que vive de actividades de subsistencia, al margen de los circuitos internacionales y de la toma de decisiones políticas. Además, ninguno de los Gobiernos, durante esta etapa, trataría de modificar la estructura de la economía sudanesa, que daba la espalda a la mayor parte de la población, la cual sobrevivía, sobre todo fuera del Valle del Nilo y de Jartum, mediante actividades agrarias de subsistencia con métodos tradicionales. Y ello ha continuado hasta hoy día.

Los años sesenta fueron momentos de inestabilidad política y ésta siguió afectando a los progresos económicos necesarios para lograr un desarrollo duradero en Sudán, a lo cual contribuyó el Gobierno del general Abboud y el Gobierno de Al Jalifa (Johnson, 2011). El limitado crecimiento no fue suficiente para sostener los intentos de políticas desarrollistas y, en este sentido, la guerra iniciada en 1955 y la falta de voluntad política de las nuevas élites dominantes para incorporar a las regiones del sur en las estrategias de desarrollo serían fuente de conflicto e inestabilidad constante. Parecía, por tanto, que la guerra se consideraba inevitable en un contexto de bajo crecimiento económico y luchas de poder entre grupos que ansiaban el reparto de los recursos.

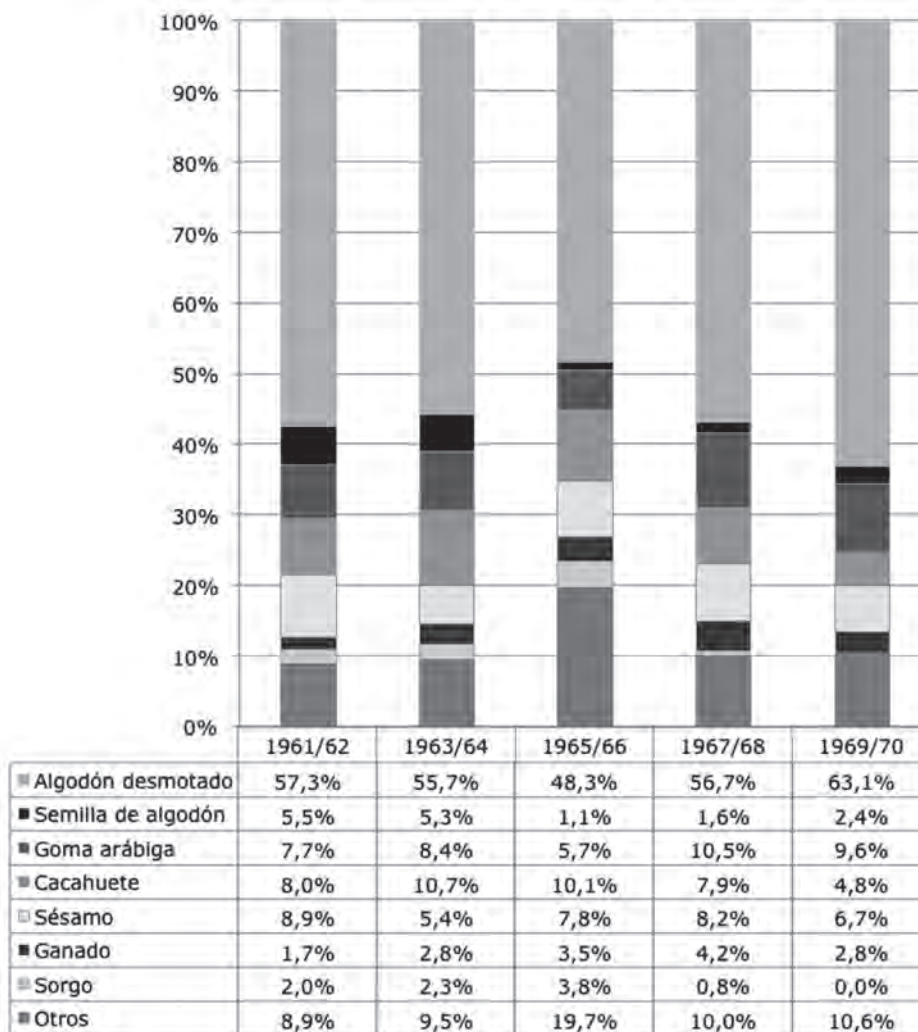
No obstante, la economía sudanesa nació con posibilidades de gestionar dicha dependencia y de tratar de articular su economía, disminuir su extraversion y suavizar la dualidad. Se antojaba complicado escapar de la dinámica centro-periferia, pero la baja tasa de apertura (véase figura 2) y la importancia del sector agrario posibilitaban un aumento de la soberanía económica a través de la sustitución de importaciones y de la mejora de la relación de la demanda y la oferta internas. El esfuerzo debería de ser grande, ya que las infraestructuras realizadas durante la época colonial tenían una clara vocación exportadora.

Sin embargo, como se ve en la siguiente figura, Sudán continuaría siendo un país exportador de algodón y la importancia de los productos agrícolas en el comercio internacional no disminuiría, sino que aumentaría durante la década de los sesenta.



Fuente. Banco Mundial (2015)

FIGURA 2. Evolución de la tasa de apertura de la economía sudanesa de 1960-69



Fuente. IBRD (1972)

FIGURA 3. Evolución de la distribución de las exportaciones por producto de 1961/62-1969/70

Por último, el hecho de que el Estado aún no hubiese influido decisivamente en lograr la ruptura del frágil equilibrio logrado en las zonas fronterizas y en las regiones olvidadas por las políticas de Jartum, mantuvo cierto nivel de seguridad alimentaria en el país durante los años sesenta (Von Braun *et al.*, 1999; Keen, 2008). A pesar de ello, Sudán sufrió la violencia que marcó la exclusión de los sursudaneses del proceso de independencia. La violencia, además, vino de la mano de la pugna de diversas comunidades por el control de los recursos escasos necesarios para su supervivencia (Abdel Wahab, 1976). Desgraciadamente, en la década de los sesenta se sentarían las bases sobre las que las situaciones de hambruna se harían una realidad en las décadas posteriores.

### 3. DEL SOCIALISMO BUROCRÁTICO AL PAULATINO DESMANTELAMIENTO DEL INCIPIENTE ESTADO (1969-1989)

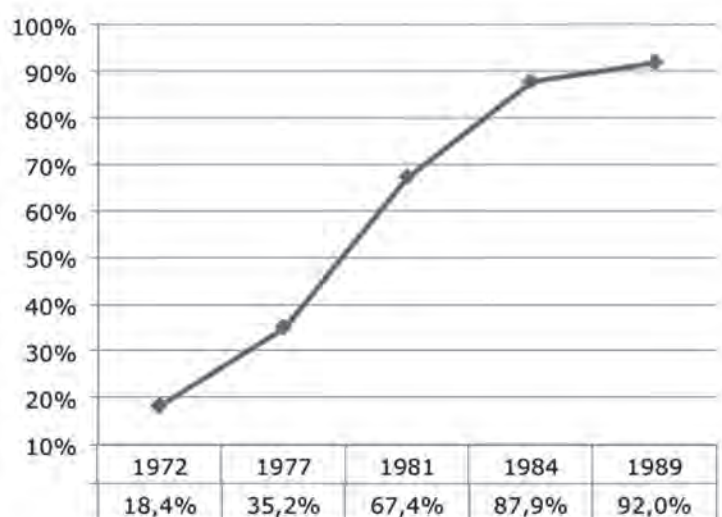
El golpe de Estado que llevó al poder a Yaafar Mohamed el Numeiri en mayo de 1969 significó una nueva fase en las estrategias económicas llevadas a cabo por el Gobierno de Sudán, debido al papel decisivo que una nueva coalición de fuerzas sociales tendría en el país. Ello introdujo grandes expectativas de desarrollo a inicio de los años setenta por parte de amplios sectores de la población, que fueron alimentadas por las ambiciosas metas de los primeros planes del Gobierno (Niblock, 1988).

En un primer momento, la revolución liderada por Numeiri trajo del brazo una agenda política de base socialista que planteaba un ambicioso programa de reformas para reestructurar la economía y la sociedad sudanesas y para tratar de plantar cara al statu quo sociopolítico imperante. Sin embargo, la dura oposición de las élites dominantes, unida a las crecientes divisiones internas dentro del movimiento revolucionario desde prácticamente los primeros pasos, no hicieron posible la implementación del giro socialista, el cual apenas duraría dos años (Johnson, 2011). Además, el giro al socialismo carecía de una base social amplia y resultaba de carácter tecnocrático, desarrollado desde la dirigencia y no desde la sociedad, por lo que sucumbió a los envites de las élites tradicionales. Al mismo tiempo, la inexistencia de un Estado fuerte necesario para construir un sistema “a la soviética”, añadía debilidad al nuevo régimen. A pesar de ello, al menos de inicio, el Gobierno sudanés muestra la actitud y la voluntad política necesaria para hacer posible el Acuerdo de Paz de Addis Abeba de 1972 y se experimentarían, asimismo, los pasos decisivos para alcanzar un cierto clima de paz en el sur.

A partir de 1972 se manifestaría el abandono de la perspectiva socialista por parte del Gobierno de Numeiri y se consolida la opción por una forma de capitalismo de Estado de corte burocrático. De 1972-1977 se fortalece una élite burocrática afín que facilitaría el paso del modelo socialista al nacionalista, para culminar en cierto pragmatismo que abriría las puertas de la liberalización económica, ya que durante 1978-89 se vigorizan las políticas liberales con la apertura de la economía al exterior, la entrada de capital extranjero y la puesta en marcha de las recetas de los organismos financieros multilaterales, como el FMI. Por ello, gradualmente se materializaría el abrazo progresivo del modelo económico neoliberal, a la vez que se daba la mano al islamismo radical, lo cual traería consigo una nueva lucha de poder dentro de las élites norteñas, así como la confirmación de la puesta en escena de un tercer actor político y económico en la esfera de la identidad árabe-musulmana. Los islamistas alrededor de los Hermanos Musulmanes, primero, y del Frente Islámico Nacional, posteriormente, cristalizarían como el tercer actor que combinaría la economía de mercado con la aplicación política y social de la charía, lo que a la postre significó la introducción de elementos que propiciaban la destrucción paulatina del Estado creado en 1956. Cuajaba, de esta forma, un proceso de neoliberalización definido como *roll-back* por Peck y Tickell (2002), que implicaba la desregulación de la economía y el desmantelamiento del Estado.

Dentro de este proceso, el Gobierno de Numeiri emprende una estrategia de fomento de exportaciones a través de la modernización de la agricultura, auspiciada por las necesidades alimenticias de sus nuevos socios comerciales árabes, y sobre todo de Arabia Saudí, cuyo papel de prestamista

se acentuó tras el aumento de los precios del petróleo en 1972 y con la intensificación del flujo de petrodólares en la economía mundial. Además, el aumento de los precios del crudo afectaría a la factura energética del país, que se encontraba intentando ejecutar su programa de desarrollo<sup>2</sup>. Ello no significa que los países occidentales dejaran de ser importantes, ya que la tecnología de éstos resultaría fundamental dentro de esta nueva estrategia de modernización, mediante la cual las economías tradicionales sufren las peores consecuencias. Además, desde el punto de vista geoestratégico, Gran Bretaña pasó el relevo a EE.UU. en cuanto a potencia colonial, aunque ello no conllevara un peso importante en cuanto al comercio exterior. Sudán se convirtió en receptor de ayuda financiera norteamericana y EE.UU. en un donante, con la consecuente relación de dependencia que ello implicaba. En este sentido, y tal como señalaba Alex de Waal (1997), Sudán se convierte en un actor clave para la estrategia anticomunista de Occidente y, sobre todo de los EE.UU.<sup>3</sup> en Oriente Medio y el Norte de África, por lo que no es de extrañar que en cierta manera hubiera un alineamiento con los islamistas, igualmente anticomunistas. Por consiguiente, paralelamente que el régimen se acercaba a los islamistas, también asumía y trataba de aplicar las recetas del FMI que los compromisos financieros adquiridos obligaban (véase figura 4).



Fuente. Banco Mundial (2015) y elaboración propia

FIGURA 4. Evolución de la deuda externa acumulada (% del INB) de 1972-1989

Dicha dependencia de la economía sudanesa con respecto al exterior, tanto de los países árabes como de Occidente, fue en aumento en los años ochenta. Al mismo tiempo, los problemas económicos de inicios de los ochenta fueron decisivos para el desarrollo de las dinámicas que permitieron el resurgir del conflicto en el sur, ya que fue allí donde los efectos de la crisis económica se dejaron sentir con más intensidad.

Por ello, la inestabilidad política fue en aumento a la vez que el resurgir de la resistencia organizada en el sur se hizo notar. De esta forma, la crisis económica desembocó en una crisis política y

2. Como efectos indirectos, el aumento del precio del petróleo mejoró las expectativas de los países productores —aún no de Sudán— que emprendieron importantes proyectos para lo que requirieron de mano de obra cualificada. Dado que los salarios eran mayores en los países del golfo, los salarios para dichos trabajadores tuvieron que ser competitivos de cara a evitar la salida de profesionales, lo cual aumentó la presión sobre la inflación y provocó el aumento de las importaciones de productos que dichos trabajadores cualificados demandaban (Awad, 1983; Niblock, 1988; De Waal, 1997). Sobre todo automóviles, lo cual ejercía aún más presión sobre las necesidades energéticas de un Sudán que todavía no había explotado su capacidad petrolífera (Niblock, 1988).
3. Sudán pasó a ser el principal beneficiario de ayuda exterior norteamericana en África Subsahariana a inicios de los años ochenta (De Waal, 1997).



recíprocamente ésta dio cuenta de la maltrecha economía, en un ciclo perverso que fue alimentado por la aguda sequía de 1984-85 (Khalid, 1990). En este contexto, Sudán se precipitó hacia una trampa que la obligaba a extender y aumentar su producción agrícola no alimentaria para exportar y hacer frente a los pagos de la deuda, lo cual influía en la inseguridad alimentaria del país. Esta situación, unida al escenario de hambruna, provocaba la necesidad de ayuda alimentaria de emergencia, que precisamente provenía de muchos de los acreedores de Sudán. Se conformaba, de esta manera, un triángulo obscuro, mediante el cual Sudán pagaba con creces la ayuda humanitaria que recibía tan sólo con los intereses de su deuda externa.

Las consecuencias de dicha política de desarrollo agrario no influiría sólo en los aspectos económicos, sino que provocaría la movilidad forzosa de población árabe-musulmana hacia territorios fronterizos con el sur, como muestra el mapa 1, lo que a la postre haría despertar el espectro de la esclavitud y el monstruo dormido del conflicto armado y el hambre. Hasta entonces, a pesar de que Sudán nacería en el contexto de la Primera Guerra Civil (1955-1972), los débiles equilibrios ecológicos habían podido ser mantenidos. El desplazamiento de tribus arabizadas rompería, sin embargo ese equilibrio, a pesar de los acuerdos de paz y de los intentos de descentralización del primer Gobierno de Numeiri, ya que dichas tribus presionarían sobre las tribus no árabes, principalmente, sobre dinkas y nuer.



Fuente: Teklu et al.ia (1991) y elaboración propia

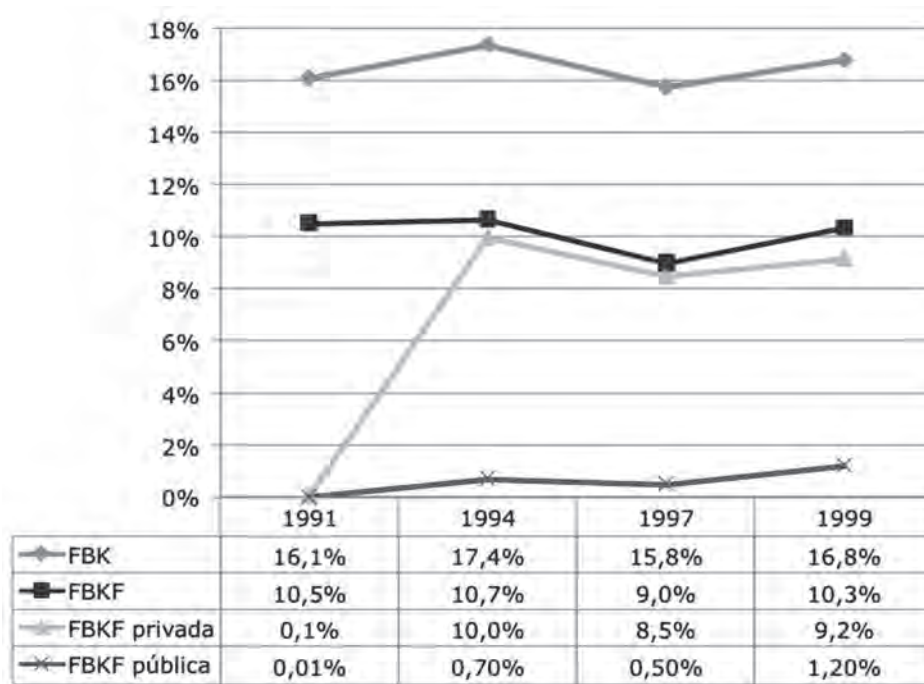
MAPA 1. Ruta de las tribus nómadas árabes desplazadas entre 1983-85

En este sentido, tras la caída de Numeiri en 1985, la crisis de la economía rural se convirtió en una característica de la economía sudanesa. De 1985 en adelante la maltrecha economía sudanesa sobrevivió gracias a las remesas de los emigrantes y no tanto a las exportaciones, que disminuyeron sobre todo en el sector agrícola, tanto de producciones de secano como de regadío. La economía dependió, por tanto de las remesas que, en gran medida estuvieron monopolizadas por los bancos y los comerciantes islamistas (Elnur, 2008). No obstante, la breve etapa pseudodemocrática de 1986-1989 no deja las tesis islámicas adoptadas por Numeiri y continuará con su alineación neoliberal.

#### 4. LA MATERIALIZACIÓN DEL ISLAMISMO NEOLIBERAL (1989-1999)

La influencia creciente de los islamistas y el proceso de neoliberalización iniciado con Numeiri definió una nueva fase económica tras la toma del poder político por parte de los islamistas. Con la toma del poder en junio de 1989 por parte del Consejo del Mando Revolucionario encabezado por Omar al Bashir, se puso fin al breve lapso parlamentario y comienza una etapa que coincide con la primera fase de los islamistas civiles y militares del Gobierno de Salvación Nacional. Este período se definió políticamente por un tipo de Administración bicéfala, con Hassan al Turabi como principal asesor y Omar al Bashir como presidente (Johnson, 2011).

Con la llegada del Gobierno islamista, el proceso de neoliberalización se intensifica y el sector público formal casi desaparece, dejando tan sólo en manos estatales las industrias militares encargadas de la represión. La economía se privatiza a la manera islamista y una economía paralela, financiada por la banca islámica y un sector social apoyado por las organizaciones de beneficencia islámica, hacen posible cierto crecimiento económico. El Estado abandona cualquier intento de política industrial estatal civil y el sector primario se refuerza durante los años noventa al amparo del aislamiento exterior y la lógica neoliberal, por lo que serán las inversiones foráneas y las remesas las que sostendrán a la economía sudanesa a la espera de que el petróleo dé sus frutos (Elnur, 2008). La siguiente gráfica evidencia este aspecto con los datos sobre formación bruta de capital (FBK) y formación bruta de capital fijo (FBKF).



Fuente. Banco Mundial (2015) y elaboración propia

FIGURA 5. Evolución de la FBK, la FBKF total, FBKF pública y la FBKF privada en relación al PIB de 1991-1999

A pesar de que EE.UU. inició su campaña de sanciones contra Sudán por motivaciones políticas y geoestratégicas, el país abrazaría las políticas neoliberales y de ajuste estructural a mediados de los años noventa, tomando en cuenta los dictados del FMI y sin dejar de acudir a las fuentes de financiación multilaterales (Elnur, 2008). Se consumaba en Sudán, de esta forma, la convivencia y colaboración tácita de dos elementos aparentemente contradictorios: el islamismo político y el neoliberalismo económico. Ni el primero ni el segundo lograrían, desafortunadamente, la articulación de la sociedad y la economía local, lo cual sería un acicate para la génesis de la inseguridad alimentaria experimentada durante este periodo. Es más, la combinación de ambos paradigmas llevarían a un proceso intenso de desregulación y desmantelamiento del Estado vigente, lo cual propiciaría el efecto sustitución de las organizaciones de corte islámico que cubrieron el espacio social, otrora ocupado por las instituciones del régimen de Numeiri.

Además, el proceso de *roll-back* se consolida y durante esta etapa comienzan a sentarse las bases del Estado neoliberal, por lo que se experimenta una transición entre el *roll-back* y el *roll-out*, que implicaba la construcción del Estado sobre cimientos neoliberales, aunque con mimbres islamistas. La base institucional creada al final de este periodo constituiría una preparación para la fase que se inicia en 1999 y que tendrá a la explotación petrolera como eje.

Consecuentemente, la grave crisis humanitaria de 1998 y 1999 y el escenario de hambre que sufrieron, sobre todo, en las áreas fronterizas entre el norte y el sur, serían la consecuencia de las estrategias político-económicas y militares aplicadas por el Gobierno islamista y no sólo el resultado de factores climáticos y medioambientales.

## 5. LA GÉNESIS DEL SUDÁN PETROLERO (1999-2011)

Las expectativas de hallazgo de crudo, que habrían sostenido la quiebra técnica del Gobierno de Numeiri, proporcionaron financiación al Sudán islamista, aunque en el umbral del siglo XXI, la etapa islamista se quebró y un nuevo periodo económico y político se pone en marcha. Por un lado, caracterizado por el fin del desmantelamiento del Estado y el inicio de la construcción y consolidación de un Estado neoliberal mediante el *roll-out* neoliberal. Por otro lado, tras la ruptura entre los islamistas militares y civiles, lo cual desbanca a Turabi y los suyos de poder y facilita la relajación en el sur de la imposición de la identidad islamista. Esto, unido a las presiones internacionales y a la necesidad de explotar el petróleo, propiciaría la división del sur del país en 2011.

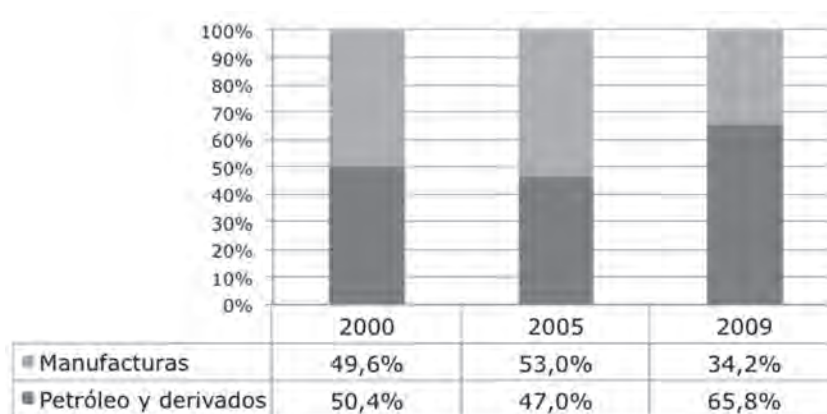
Durante la primera década del siglo XXI, Sudán se materializa en una forma de Estado híbrida que incluye elementos islamistas y neoliberales, cuyo Gobierno lleva a cabo políticas económicas pragmáticas acordes a las recetas de los organismos internacionales. No obstante, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, la presión de EEUU sobre los movimientos islamistas y el Gobierno sudanés, incide en el divorcio entre el presidente Bashir y Turabi (Johnson, 2011).

Durante esta última etapa, que culmina con la escisión de los territorios del sur de la República de Sudán y la creación de la República de Sudán del Sur, se experimenta una prolongación del proceso de neoliberalización económica iniciado por Numeiri en los últimos años de su mandato y asumido en los años noventa por el Gobierno bicéfalo de los islamistas civiles y militares. No obstante, el pragmatismo de la facción militar islamista, encabezada por el presidente Bashir, no dudó en enfrentarse al ala civil del Gobierno de Salvación Nacional, representada por Turabi (Elnur, 2008; Johnson, 2011). El Gobierno de Salvación Nacional descabeza a uno de sus líderes y pone la economía sudanesa en manos del FMI, cuyas recetas acepta sin reparos<sup>4</sup>. Este habría comenzado a

4. Según el Banco Mundial (World Bank, 2003a), con la política de reformas llevadas a cabo bajo la supervisión del FMI, a partir de 1997, las mejoras se aceleraron y profundizaron, lográndose los siguientes resultados: la contención de los desequilibrios macroeconómicos y la inflación; la rectificación de las políticas de nacionalización y el incremento de espacio para el sector privado; así como la relajación de control sobre los precios y los mercados, además de reformar el sistema financiero. Estas reformas vinieron acompañadas por el relanzamiento del crecimiento económico y un aumento del ingreso per cápita (World Bank, 2003a).

finales de los años noventa, si bien se consolida en el nuevo siglo, a pesar de que el acuerdo de paz de 2005 con el sur tratará de incluir como prioridades el logro de los ODM, el impulso del proceso democrático o la mejora de los derechos humanos, tanto en el norte como en el sur del país. Ello modularía el carácter híbrido neoliberal-islamista del régimen hacia el desarrollo de un proceso de reformas que apuntalan el maltrecho Estado y lo rehabilitan a la manera de un *roll-out* neoliberal. Como consecuencia de esto, la sanidad y la educación se verían favorecidas desde el lado público, lo cual atenuaría la tendencia desmanteladora del estado de los años noventa.

La producción de petróleo permitió a Sudán acceder al mercado de divisas a finales del siglo XX, lo que propició el incremento de las inversiones extranjeras en el sector, así como el aumento de los ingresos petroleros, y la reducción de las importaciones de crudo y derivados. De esta forma, el Gobierno sudanés halló una fuente de recursos para financiar los crecientes gastos del Estado y para afianzar su poder, lo cual no implicaría el optimismo que apuntaba el Banco Mundial en sus informes de 2003 y 2009 (World Bank, 2003a y 2009). Por el contrario, el petróleo habría posibilitado el acceso de Sudán a los flujos internacionales de capital, quedando a merced de las condiciones de los mercados financieros, los cuales, según Amin (1997), se encuentran íntimamente vinculados a la toma de decisiones políticas, sobre todo tras la crisis del Estado que se ha experimentado dentro del proceso de globalización.

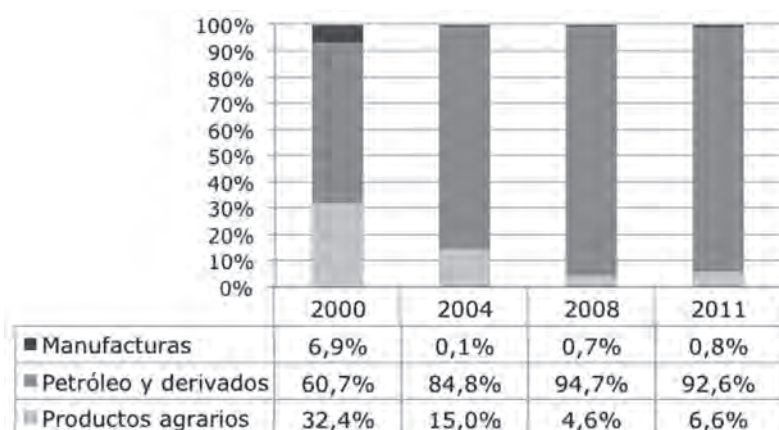


Fuente. FMI (2013) y elaboración propia

FIGURA 6. Evolución de la distribución sectorial del valor añadido industrial en 2000, 2005 y 2009

Por ello, y ante la necesidad de explotar el recurso que los sondeos de los noventa daban como casi inagotable, Sudán echó mano de un nuevo socio preferente: China. Sus inversiones han constituido el motor de la industria petrolera sudanesa y en cierta manera, el gigante asiático ha significado, económicamente, lo que las monarquías del Golfo en los noventa, aunque con mayor profundidad (Elnur, 2008; Johnson, 2011). No obstante, el aporte chino a la economía sudanesa ha traído, igualmente, dependencia y ha posibilitado la obtención de un gran excedente y un proceso de acumulación de capital que, de nuevo, ha sido puesto en manos de una élite vinculada al poder político. Han sido los militares islamistas y los burócratas en torno al partido del Gobierno los beneficiados por el *boom* petrolero y no la mayor parte de la población sudanesa, ya sea en el norte o en el sur. Además, la salida de los islamistas civiles no ha impedido que la desigualdad en las regiones y la represión desaparezcan. Es más, la colaboración chino-sudanesa ha propiciado la opresión y la guerra en Darfur, gracias a la utilización del crudo como carburante que ha alimentado el conflicto armado.

La economía sudanesa, sin embargo, no ha aprovechado las prebendas del petróleo, sino que se produce un proceso de “primarización” de la actividad productiva y la necesaria diversificación de los sectores productivos vuelve a ser una quimera. Es más, los niveles de desarticulación y extroversión de la economía sudanesa se disparan en los albores del siglo XXI, con una economía menos



Fuente. World Bank (2003)

FIGURA 7. Evolución de la distribución de las exportaciones por producto en 2000, 2004, 2008 y 2011.

diversificada, si cabe, que en los primeros años de la independencia. Todo ello, con la consecuente dependencia del exterior y su continuado carácter de periferia extractiva, que haría del sur, la periferia de la periferia, teniendo como centro a China y los Países Árabes, principalmente.

La extracción de petróleo habría provocado, por tanto, la “petrolización” de la economía sudanesa o enfermedad holandesa —*Dutch disease*— lo cual explicaría la pérdida de importancia del resto de sectores económicos y la persistencia de la desarticulación, sin evitar la grave contradicción que implica la coexistencia del aumento de los ingresos públicos con un escenario de creciente inseguridad alimentaria en amplias áreas del país (World Bank, 2012).

Por todo ello, el petróleo y el proceso de globalización habrían significado para Sudán una profundización en el proceso de desarticulación, dualidad estructural, extraversion y dependencia que hallaría su consecuencia más dramática en la permanencia de las crisis de la seguridad alimentaria durante la primera década del siglo XXI<sup>5</sup> (WFP, 2011). Dicho escenario de inseguridad alimentaria no habría correspondido sólo a las áreas en conflicto de los estados de Darfur, sino que habría persistido en amplias zonas fronterizas entre el norte y el sur, a pesar de la paz firmada en 2005. Además, las zonas con mayor incidencia del hambre habrían correspondido a áreas donde se encuentran los principales yacimientos de crudo del país, como muestra el mapa 2, algunos de los cuales debían de ser repartidos según los acuerdos de paz y donde la diversidad étnica y la confluencia de varios movimientos guerrilleros sursudaneses enfrentados entre sí completarían un complejo panorama.

## 6. CONCLUSIONES

La consecución del desarrollo humano durante la existencia de la república de Sudán (1956-2011) se ha visto claramente obstaculizada por la situación de dependencia económica permanente de los principales sectores productivos exportadores, así como por el carácter doblemente dual de su economía. Esta doble dualidad se refiere a la consecución de actividades económicas diferenciadas en el norte y soportadas por una élite social, económica y política aneja. Sin embargo, en el sur del

5. Los desafíos que planteara el Banco Mundial en su informe de 2009 y los temores subyacentes se vieron confirmados y la visión relativamente optimista presentada en 2009, contrasta con la que expresará tres años más tarde, en su informe de 2012. En dicho informe el Banco Mundial (World Bank, 2012) concluía que Sudán había perdido la oportunidad de aprovechar el boom petrolero de 1999-2010 para sentar las bases de una economía diversificada que no estuviese basada en el crudo. Ello debido a que las rentas del petróleo no se transformaron en inversión pública en educación e infraestructuras, ya que el valor del petróleo extraído superó con creces los recursos destinados a la inversión pública. De esta manera, la extracción de crudo no hizo sino enmascarar una economía abocada al consumo y la importación y no a la producción y la exportación.



Fuente. WFP (2011) y elaboración propia

MAPA 2. Proporción de hogares con inseguridad alimentaria severa en octubre/noviembre de 2010.

país no se ha dado dicha dualidad, sino que su economía ha permanecido en condiciones pre capitalistas, sin apenas conexiones con los flujos exportadores. Ello ha propiciado que la desarticulación económica haya afectado en menor medida al sur que al norte, hasta que el hallazgo de recursos naturales, en el sur, ha favorecido la explotación de los mismos.

Por otro lado, la escasa capacidad de movilización de recursos e incentivación de las capacidades productivas del país por parte del Estado, junto a la existencia de unas élites económicas poco interesadas en la inversión, han condenado a Sudán a una situación de subdesarrollo constante. Dichas élites, vinculadas tanto en el aspecto político como en el social y el religioso, llevaron las riendas de la independencia y han tratado de controlar los resortes del poder sin intenciones de modificar la estructura productiva causante de la dependencia y la extraversion económica. Tan sólo anecdóticamente se llevaron a cabo esfuerzos reales por desarrollar la economía nacional y articular los mercados internos. No obstante, dichos intentos han sido estériles y el proceso de liberalización y destrucción del incipiente Estado sudanés ha culminado, en los albores del siglo XXI, de la mano del autoritarismo político representado por los islamistas —que aún hoy detentan el poder en lo que fue el norte del país— y ha sido alimentado por la renta petrolera.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Abdel Wahab AR (1976). *Development Planning in the Sudan. Policy and Organization*. En: El Hassan AM (1976). *An Introduction to the Sudan Economy*. Khartoum University Press, Jartum.
- Amin S (1997). *Capitalism in the Age of Globalization. The Management of Contemporary Society*. Zed Books Ltd. Londres y Nueva Jersey.
- Awad MH (ed.) (1983). *Socio-economic change in the Sudan*. Graduate College Publications. Selected Essays: Monograph 6. University of Khartoum. Jartum.
- Banco Mundial (2015). Banco de datos mundial. Indicadores del desarrollo mundial (en línea) <<http://datos.bancomundial.org/>>. Consulta (04-03-2015 y 30-05-2015).
- De Waal A (1997). *Famine Crimes. Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*. African Issues. African Rights and the International Africa Institute. Ed. James Currey, Oxford.
- Elnur I (2009). *Contested Sudan. The political economy of war and reconstruction*. Routledge, Londres.
- FMI (2013). *Sudan. Interim Poverty Reduction Strategy Paper*. IMF Country Report No. 13/318. International Monetary Fund. Washington.
- IBRD (1958). *The Economy of the Sudan. Main Report*. Department of Operations South Asia and Middle East International. Bank for Reconstruction and Development (IBRD). Washington.
- IBRD (1972). *The Economic Development and Prospects of the Sudan. Volume I. The main report*. Bank for reconstruction and development (IBRD). International Development Association. Eastern Africa Department. Washington.
- Johnson DH (2011). *The root causes of Sudan's civil wars*. African Issues. The International Africa Institute. Fountain Publishers (Kampala) and James Currey (Suffolk).
- Keen D (2008). *The benefits of Famine. A political economy of famine and relief in southwestern Sudan 1983-1989*. Eastern African Studies. James Currey Ltd, Oxford.
- Khalid M (1990). *The Government They Deserve. The Role of the Elite in Sudan's political evolution*. Kegan Paul International Ltd, Londres.
- Niblock T (1988). *Class and Power in Sudan. The Dynamics of Sudanese Politics, 1898-1985*. MacMillan Press Ltd, Londres.
- Peck J, Tickell A (2002). *Neoliberalizing space*. Antipode, Volume 34(3). Wiley, Nueva Jersey.
- Prebisch R (1976). *Crítica al capitalismo periférico*. Revista de la CEPAL. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- SCBS (2011). *Fifth Population & Housing Census 2008 Priority Results*. Sudan Central Bureau of Statistics (SCBS). (en línea) <<http://www.cbs.gov.sd/en/node/6>>. Acceso 2 septiembre 2013.
- Teklu T (1991). *Drought and famine relationships in Sudan: policy implications*. Research Report 88. International Food Policy Research Institute (IFPRI). Washington.
- Von Braun J (1999). *Famine in Africa. Causes, Responses, and Prevention*. International Food Policy Research Institute (IFPRI). The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- WFP (2011). *Special Report. Government of Sudan and FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the 15 Northern States of Sudan*. World Food Programme (WFP) y Food and Agriculture Organization (FAO), Jartum.
- World Bank (2003). *Sudan Stabilization and Reconstruction. Country Economic Memorandum. Volume 1: Main Text. Government of Sudan. Poverty Reduction and Economic Management 2. Africa Region. Document of the World Bank*. Washington.
- World Bank (2009). *Sudan toward Sustainable and Broad-Based Growth. Poverty Reduction and Economic Management Unit. Africa Region. Document of the World Bank*, Washington.
- World Bank (2012). *Sudan Economic Brief: Recent Economic Developments. 2nd Semester 2012*. World Bank, Washington.





# Encuentros y desencuentros en la alianza global para el desarrollo: Un análisis de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible desde la cooperación Sur-Sur

## Agreements and disagreements in the global partnership for development: An analysis of the 2030 Agenda for Sustainable Development from South-South cooperation

OJEDA MEDINA, Tahina<sup>1</sup>  
tojeda@iudc.es

### Resumen

La comunidad internacional promueve la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con el fin de reforzar la alianza global para el desarrollo que fue emprendida en el año 2000 con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La grave situación del desarrollo en el mundo, los cuestionamientos teóricos sobre el desarrollo y la gestión de la cooperación internacional en sus formas más tradicionales, son sólo algunas muestra de las complejidades a las que se enfrenta esta agenda para lograr los objetivos propuestos para 2030. En esta ponencia se analizan las claves interpretativas de esta nueva agenda de desarrollo sostenible, estudiando el contexto que sirve de marco para su conceptualización, los rasgos característicos y diferenciadores (con relación a los ODM) y ponderando cómo quedan reflejadas las necesidades y propuestas de los actores del Sur y de la cooperación Sur-Sur dentro de sus objetivos.

**PALABRAS CLAVE:** Agenda 2030, cooperación Sur-Sur, desarrollo sostenible, alianza global.

### Abstract

The 2030 Agenda for Sustainable Development is being promoted by the international community to strengthen the global development partnership that started in 2000 with the Millennium Development Goals (MDG). The difficult situation facing world development, the questioning of development and the management of international cooperation in its more traditional forms, are just some of the examples of the many complexities that this agenda faces in order to achieve the proposed goals to 2030. The lecture will analyze the key interpretations of the new sustainable development agenda and will study the context of the framework for its conceptualization and the characteristic and distinguishing features (relative to the MDG). Finally, it will consider how the needs and proposals of the key players in the South as well as South-South cooperation are reflected within its objectives.

**KEYWORDS:** 2030 Agenda, South-South cooperation, sustainable development, global alliance.

---

1. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Universidad Complutense de Madrid.

## 1. INTRODUCCIÓN

Finalizó el plazo para el logro de los ODM y con él se cerró un ciclo de políticas de desarrollo centradas en la reducción de la pobreza extrema, con más retos que tareas cumplidas. El camino continúa con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el refuerzo de la alianza global para el desarrollo, lo que nos lleva, en principio, a plantear dos ideas: la primera, que el contexto en el que se diseñan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es sensiblemente diferente al que primó en el diseño de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, la segunda, que en los últimos 15 años han ocurrido importantes transformaciones tanto en el marco global de las relaciones internacionales como en el marco operativo de la cooperación internacional que, de ser tomadas en cuenta, permitirían poner en marcha alianzas para el desarrollo que reflejen la diversidad de visiones, actores y propuestas que conviven en la actualidad.

Ante este panorama resulta conveniente no dejar de lado los cuestionamientos teóricos y prácticos sobre el desarrollo y la gestión de la cooperación internacional en sus formas más tradicionales, ya que han demostrado tener un alcance limitado y poca eficacia en la lucha contra la pobreza y la búsqueda del desarrollo. Además, que la clásica visión de la cooperación internacional centrada en los binomios Norte-Sur y donante-receptor ya no resulta útil si se pretende establecer una alianza real donde todos los actores participen en calidad de socios del desarrollo. Es por ello que en la presente ponencia se analizan las claves interpretativas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, estudiando el contexto que sirve de marco para su conceptualización, los rasgos característicos y diferenciadores (con relación a los ODM) y ponderando cómo quedan reflejadas las necesidades y propuestas de los actores del Sur y de la cooperación Sur-Sur dentro de los ODS.

## 2. EL CONTEXTO DE LA AGENDA 2030 DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Actualmente, tanto el sistema internacional como las agendas de desarrollo global están atravesando por una serie de cambios que se producen con mucha rapidez y que tienen una marcada influencia en la manera como se conciben el desarrollo y los instrumentos que ben ser aplicados para abordar los principales retos a los que nos enfrentamos. A continuación, se presentarán algunos apuntes sobre los cambios que consideramos son más significativos en el contexto de la promoción de la Agenda 2030.

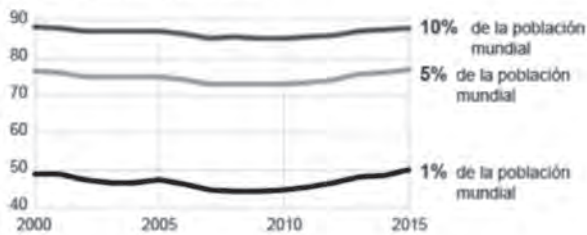
En primer lugar, se observa un incremento de las críticas a los marcos teóricos desde los que se conceptualiza el desarrollo y que sirven de sustento a las actuaciones de la cooperación internacional en su forma más ortodoxa. Comienzan a desdibujarse los modelos de desarrollo transmitidos por la cooperación internacional y provenientes de aquellos países considerados desarrollados. Cada vez más, el cuestionamiento a las formas de producción y consumo que dinamizan la economía como elemento central del desarrollo así como las consecuencias ambientales y sociales que ocasionan, ponen de manifiesto la necesidad de centrar la mirada en otros modelos, temas y paradigmas. En la práctica, todo esto se traduce en que la expansión de un único modelo de desarrollo, de fondo capitalista, aunque lo revistamos de humano/sostenible es realmente insostenible e incompatible con la idea de tener una buena vida para las personas y el planeta.

En segundo lugar, con la aplicación de políticas enmarcadas en los ODM se ha contribuido notablemente a la reducción de la pobreza extrema pero la desigualdad en todas sus dimensiones (social, económica, de género, de acceso a servicios básicos, etc.) se ha incrementado; siendo un indicador muy preocupante que la concentración de la riqueza sigue estando en manos de un porcentaje minoritario de la población mundial. El siguiente gráfico que permite visualizar esto último.

En tercer lugar, se observa una nueva geografía política del desarrollo y de las relaciones internacionales. La dimensión Sur-Sur de las relaciones internacionales se ha visto reforzada en la

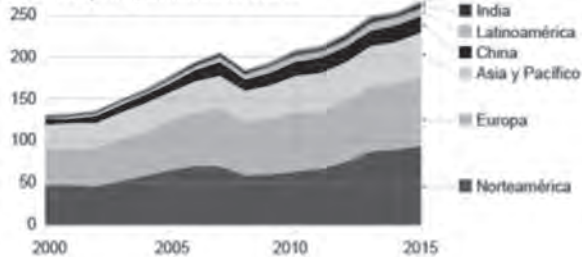
### ► ¿QUIÉN TIENE LA RIQUEZA MUNDIAL?

Evolución entre 2000 y 2015, en %



### ► EVOLUCIÓN DE LA RIQUEZA POR CONTINENTES

Entre 2000 y 2015, en billones de dólares



### ► LA PIRÁMIDE DE LA RIQUEZA GLOBAL



Fuente: [http://elpais.com/elpais/2015/10/13/media/1444754300\\_420807.html](http://elpais.com/elpais/2015/10/13/media/1444754300_420807.html)

primera década del siglo XXI con los cambios políticos, económicos y sociales que han tenido lugar en muchas regiones del Sur.

El ascenso de algunos países del Sur, con relevantes capacidades económicas y técnicas, buscan posicionarse y adquirir mayor protagonismo en las agendas de las relaciones políticas y económicas internacionales. Con una mayor presencia y visibilidad en el escenario internacional estos actores han conseguido dos efectos relacionados entre sí; por un lado, la reactivación o reimpulso de la cooperación Sur-Sur como herramienta de apoyo a sus objetivos de política exterior y de desarrollo y, por otro, el incremento las demandas del Sur que ponen de relieve que las realidades y necesidades de los países Sur no siempre están debidamente reflejadas en las agendas de desarrollo promovidas por los donantes.

Llegados a este punto, es difícil seguir manteniendo las mismas lógicas de actuación y seguir trabajando exclusivamente bajo uno de los binomios (donante-receptor o Norte-Sur) pensando que siguen existiendo dos mundos, uno desarrollado en el Norte y otro en desarrollo en el Sur; la situación es mucho más compleja y la realidad más heterogénea.

En cuarto lugar, se observa un incremento de propuestas de financiación de políticas de desarrollo por parte de organizaciones regionales del Sur que compiten con las instituciones financieras internacionales tradicionales (Alonso, 2014). Es el caso de muchos de los bancos de desarrollo y fondos del Sur como, por ejemplo: Banco de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, Banco del ALBA-TCP, Fondo de Desarrollo de PetroCaribe, Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, Banco de Desarrollo de los países BRICS, etc.). Sin embargo, será necesario que los actores del Sur establezcan una estrategia que permita dar estabilidad y continuidad frente a los escenarios de cambio político y recesión económica que, al menos en el caso sudamericano, podrían mermar la capacidad de financiación.

En quinto lugar, se observa una fuerte apuesta por la aplicación de otras modalidades de cooperación internacional, como es el caso de la cooperación Sur-Sur (CSS) y de herramienta de articulación de intereses entre actores del Norte y del Sur, como es el caso de la cooperación triangular. La pasada agenda de los ODM no consiguió recoger las heterogeneidades del mundo en desarrollo

y terminó siendo muy limitada en sus objetivos (Alonso, 2014; Echart y Puerto, 2006), dejando por fuera a la gran mayoría de países que, aun teniendo altos índices de renta nacional, enfrentan grandes retos de desarrollo, entre ellos, altas tasas de desigualdad social. Esto, sumado a otros factores de tipo económico y político, animó a los actores del Sur, sobre todo a los sudamericanos, a colaborar con la agenda de los ODM, pero también a avanzar en el establecimiento de otras agendas de trabajo regionales e interregionales que consideraban más adecuadas a sus intereses y necesidades.

Por otra parte, se pueden acuñar otras claves más generales del contexto global en que se gestan los ODS en comparación con el que prevalecía cuando se diseñaron los ODM. En el siguiente cuadro se enuncian algunas realidades que caracterizan ambos momentos.

CUADRO 1. Claves del contexto global que prevalece en la gestación de los ODM y de los ODS

	ODM (2000)	ODS (2015)
Estado general del mundo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finalizado el conflicto bipolar.</li> <li>• Auge de la globalización neo-liberal.</li> <li>• Relativa “paz global”.</li> <li>• Auge de las nuevas tecnologías de la comunicación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestionamiento de la globalización neo-liberal y agotamiento de sus postulados.</li> <li>• Guerra contra el “terrorismo global”.</li> <li>• Migraciones forzadas por los conflictos armados en oriente próximo.</li> <li>• Lucha global contra el cambio climático.</li> </ul>
Relaciones internacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auge de algunas potencias y mercados emergentes del Sur.</li> <li>• Protagonismo de las relaciones Norte-Sur.</li> <li>• Regionalismos y procesos de integración abiertos al libre mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lucha por redistribución del poder entre las potencias (tradicionales y emergentes).</li> <li>• Diversificación de las formas de relación entre países (Norte-Sur, Sur-Sur y triangular).</li> <li>• Regionalismos y procesos de integración controlados por los Estados.</li> </ul>
Situación económica internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el Sur: inicio del auge económico, incremento de los precios de materias primas.</li> <li>• En el Norte: inicio de contracción económica (posterior crisis financiera con impacto global).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el Sur: inicio de recesión económica, bajos precios de materias primas y crisis de los <i>commodities</i>.</li> <li>• En el Norte: inicio de recuperación económica tras la crisis financiera de 2008.</li> </ul>
Contexto social global	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevados índices de desigualdad.</li> <li>• Elevados índices de pobreza extrema.</li> <li>• Protestas sociales contra los efectos de la globalización neoliberal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevados índices de desigualdad.</li> <li>• Elevados índices de pobreza relativa.</li> <li>• Criminalización de la protesta social (sobre todo la relacionada con luchas ambientales y por el territorio).</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

### 3. ALGUNAS SEÑAS DE IDENTIDAD DE LA AGENDA 2030

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible presenta algunas características propias que son de especial relevancia.

En cuanto a su conceptualización es de destacar tres elementos; el primero, es que supera el limitado enfoque de los ODM centrado en la satisfacción de necesidades básicas y da paso a un enfoque más generalista que incluye todas las formas de pobreza (ODS-1) y la reducción de las desigualdades (ODS-10). El segundo, es que toma en consideración una serie de variables ambientales que no están desconectadas de los principales problemas del desarrollo, observándose un enfoque amplio al valorar la relación entre medioambiente y lucha contra la pobreza (ODS 6 y 7/ODS 11 a 15). El tercero, es que muestra una agenda social aparentemente más inclusiva puesto que los ODM estaban diseñados para atender a las personas de los países considerados en desarrollo, en concreto para los más pobres según los indicadores económicos empleados para tales clasificaciones, mientras que los ODS están diseñados para abordar temas de interés global y que no hace distinción entre ricos y pobres (como todo lo relaciones con el medio ambiente y los derechos humanos, por ejemplo).

CUADRO 2. Enfoque aplicado para la conceptualización de los ODM y los ODS

ODM	ODS
Específicos (necesidades básicas)	Holísticos (enfoque de desarrollo humano sostenible)
Alcance limitado (países más pobres)	Generalistas (tanto ricos como pobres)
Excluyentes (sólo pobreza extrema)	Incluyente (todas las formas de pobreza y desigualdad)

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al proceso de definición de los objetivos es de destacar dos elementos significativos; el primero, es que los ODM fueron decididos a lo interno del sistema de Naciones Unidas y luego fueron presentados a la comunidad internacional, mientras que los ODS fueron producto de un proceso negociación entre 193 países y de consulta abierta a la sociedad civil y otras partes interesadas (como organizaciones sociales, empresas, universidades, etc.). Esto dota a los ODS de mayor legitimidad frente a la comunidad internacional. No olvidemos que tras la idea de establecer la alianza global para el desarrollo, que quedó recogida en el ODM-8 y en el ODS-17, se encuentra el trabajo del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), quienes publicaron a mediados de los noventa dos documentos fundamentales a este respecto, “Hacia una asociación para el desarrollo en el nuevo contexto mundial” (1995) y “El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI” (1996), que sirvieron de base para la preparación de otro documento muy relevante “2000. Un mundo mejor para todos. Consecución de los Objetivos de Desarrollo Internacional” (2000), elaborado de forma conjunta entre la OCDE, ONU, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (Sotillo, 2015).

El segundo, es que producto de este amplio proceso de consulta se logró identificar objetivos que corresponden con los intereses manifestado por las personas e instituciones participantes. De esta manera se explica por qué el número de objetivos y metas se incrementó de 8 y 21 a 17 y 169 respectivamente.

En cuanto a la financiación de la agenda resulta relevante destacar que, para la financiación de los ODM, la Declaración del Milenio estuvo seguida de la Cumbre de Financiación del Desarrollo que tuvo lugar en Monterrey en 2002. Es decir, en los ODM primero se identificaron los objetivos y luego se analizaron las fuentes de financiación que darían viabilidad a la agenda que los contenía, mientras que, en el caso de los ODS, primero se abordó la financiación y luego los objetivos concretos y su agenda. En esta oportunidad se realizaron, desde 2013, una serie de reuniones en las que participaron las diferentes instancias creadas en el seno de Naciones Unidas para planificar el escenario Post-2015, a saber, el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, el Grupo de Trabajo para apoyar el proceso de elaboración de la Agenda Post-2015 (precedido por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales del PNUD), el Panel de Alto Nivel para la Agenda Post-2015 y se realizó la Cumbre de Financiación de Adís Abeba. Todo ello como un marco preparatorio para dar sustento a la Agenda 2030.

#### 4. LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y LA AGENDA 2030: UN DESECUENTRO INESPERADO E INDESEABLE

La cooperación Sur-Sur tienen una trayectoria de más de seis décadas de prácticas e intercambios entre los países del Sur y ha pasado por varias etapas en su evolución histórica. A inicios del siglo XXI vivió una etapa de reemergencia o renovado auge en la que obtuvo una especial visibilidad producida por el énfasis que pusieron algunos países del Sur en hacer uso de ella y posicionarla como una alternativa para sus políticas de desarrollo y concertación política en los foros internacionales sobre desarrollo. Fue en esta etapa cuando se reconoció formalmente como modalidad de cooperación internacional para el desarrollo y cuando los donantes del CAD-OCDE pusieron atención a la relevancia de sus actuaciones.

A partir de 2005 en el marco de la aprobación y puesta en marcha de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, los países del Sur, sobre todo los latinoamericanos, promovieron el debate sobre el necesario reconocimiento de la cooperación entre países del Sur como modalidad de cooperación internacional y como un aporte tanto para el desarrollo en sí mismo como para la democratización del sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Estos países consiguieron hacerse eco en el sistema de Naciones Unidas y en la OCDE para que se incorporara, no con pocos esfuerzos, las terminologías y algunas visiones de la cooperación Sur-Sur en las declaraciones de las reuniones vinculadas al desarrollo en los últimos 10 años.

En la actualidad la cooperación Sur-Sur se sigue manteniendo en el escenario internacional y generando interés, sobre todo académico y político, pero su renovado auge no parece haber causado el efecto esperando en la reconfiguración de la arquitectura de la ayuda internacional, en la gobernanza del sistema internacional de cooperación y, mucho menos, un cambio sustancial en la lógica de los debates sobre el desarrollo que se generaron en el marco de la Agenda 2030.

Los ODS cuentan con el apoyo de prácticamente todos los actores de la comunidad internacional, sobre todo de los privados. “En un mundo plagado de conflictos, desastres, violencia, injusticia, desigualdad, insostenibilidad, los Objetivos de Desarrollo sostenible no plantean el futuro perfecto, sino el camino a recorrer para evitar o cuando menos disminuir el impacto negativo de todo lo anterior” (Sotillo, 2015: 9). Pero, para conseguir recorrer ese camino sin cometer los mismos errores del pasado, no deberíamos olvidar que el cierre del ciclo de los ODM plantea un debate de gran relevancia sobre las metas de desarrollo global, todo el entramado que debe movilizarse para alcanzarlas y el papel que juegan los países del Sur, sobre todo los de renta media, en ellas.

Una premisa básica, de cara a una alianza global para el desarrollo sostenible, es que los actores deben ser verdaderos aliados en muchos ámbitos que influyen en el desarrollo y que van más allá de él. En este aspecto, la comunidad internacional tiene poco que celebrar si presta atención a la falta de coherencia que existe entre los postulados de las agendas del desarrollo y las dinámicas del sistema internacional. Lo anterior pone de relieve uno de los retos de fondo que habrá que superar para avanzar en la construcción de una alianza global inclusiva y eficaz. Las experiencias históricas indican que, si se establecen unos objetivos globales de desarrollo, pero el mundo sigue superponiendo crisis y funcionando con la misma lógica que originó los problemas que se intentan resolver con esta agenda, lo único que logrará es extender la agonía del desarrollo. Además, se están dejando de lado casi todos los cuestionamientos que desde las teorías críticas se han hecho sobre el desarrollo y la necesidad de comenzar a trabajar sobre otros postulados que tengan más relación con la vida de los pueblos del mundo y que persigan como objetivo el vivir bien.

Cuando describimos en el primer epígrafe de esta ponencia el contexto en el que se gesta la Agenda 2030, señalamos que los indicadores actuales muestran un inicio de recesión económica en el Sur, sobre todo en Sudamérica, dado el desplome de los precios de las materias primas y la crisis de los *commodities*. Si a esto le sumamos que las demandas de los países del Sur no han tenido el impacto esperado en la reforma del sistema internacional de cooperación, a pesar del activo multilateralismo y la diversificación de espacios políticos de actuación del Sur, y que la nueva agenda de desarrollo sólo incluye en el lenguaje las palabras clave de la cooperación Sur-Sur; es de esperar que en los próximos años se produzca otro episodio de desencuentros en la historia de la cooperación y el debilitamiento del espíritu la alianza global para el desarrollo.

En la práctica de la cooperación internacional tiene lugar varias modalidades (entre ellas la Norte-Sur y la Sur-Sur) y una gran variedad de actores (tanto del Norte como del Sur) que conviven en un sistema internacional marcado por una asimetría estructural y por un entramado de relaciones (normativas, institucionales y operativas) descoordinadas entre sí. Este problema estructural no es abordo en el telón de fondo de alianza global que pretende hacer del desarrollo una verdadera meta global. Para que la alianza global sea eficaz, el reconocimiento de todos los actores presentes en el sistema y de los instrumentos que se promueven desde las diferentes modalidades de cooperación

internacional será una estrategia útil para avanzar en los objetivos propuestos. Y es que se pretende hacer operativa esta Agenda 2030 con las mismas estructuras de trabajo, tomando apenas en consideración el mapa geopolítico que tenemos delante y centrada en un enfoque de desarrollo revisitado, pero sin cambios operativos sustanciales.

En el transcurso de la última década la cooperación entre los países del Sur conseguía un mejor posicionamiento en los debates y en el escenario internacional; la lógica indicaba que en la discusión de la nueva Agenda 2030 tendría que tener un papel mucho más protagónico, pero, lamentablemente, no está siendo así. Basta con dar una lectura a los documentos fundamentales para el diseño de las estrategias de desarrollo que guiarán la agenda para los próximos 15 años: la Agenda de Acción de Adís Abeba sobre Financiación para el Desarrollo y el documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la Agenda para el Desarrollo post-2015.

En el caso de la Agenda de Acción de Adís Abeba sobre Financiación para el Desarrollo la cooperación Sur-Sur es presentada con un papel subsidiario o de complemento, casi equiparada con un instrumento de la cooperación internacional (Ojeda, 2016; Surasky, 2015) (entendida en su definición tradicional) y mencionada como coletilla en tan solo 4 de los 131 puntos de dicha agenda. En el documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la Agenda para el Desarrollo post-2015 se menciona tan solo en 2 de los 91 puntos, siendo también presentada como un aporte complementario. Esto, más que ser una cuestión numérica, representa una muestra de los tímidos pasos que se están dando para crear una nueva arquitectura de la ayuda.

Mientras que la lógica y las prácticas de funcionamiento del sistema internacional de cooperación para el desarrollo sigan careciendo de coherencia y articulación con las realidades que se presentan ante nuestros ojos, los objetivos de esta agenda, y las que vendrán, estarán marcada por más episodios de desencuentros que de encuentros entre los actores del sistema internacional.

## 5. CONCLUSIONES

La comunidad internacional celebra, como es lógico, el establecimiento de una nueva agenda que contemple objetivos de desarrollo sostenible, que presente un carácter universal e inclusivo donde todas y todos nos veamos reflejados en las problemáticas que pretende abordar y que, como colofón, retome la idea de general una alianza global para enfrentar unidos en la acción los retos globales a los que nos enfrentamos.

La nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa, por un lado, el recordatorio de que el desarrollo global sigue siendo una tarea pendiente después de casi 70 años de cooperación internacional y, por otro, la esperanza de que esta situación puede cambiar si conseguimos, tal y como lo expresa su lema, “que nadie se quede atrás”.

Esta agenda tiene unos rasgos característicos que dan muestra de que algunas lecciones aprendidas del proceso de los ODM se han tomado en cuenta. Entre ellos, el enfoque con el que se elaboró su conceptualización, los mecanismos empleados para la formulación de sus objetivos y las previsiones que se han tomado para hacer viable su financiación.

Estos elementos, sin duda muy positivos, no se ven acompañados de otros elementos que no son menos importantes y que tienen que ver con la forma como opera la práctica de la cooperación internacional en el marco del sistema que lo sustenta. El llamado es a prestar atención al contexto en el que se gesta la Agenda 2030, a no perder de vista los nuevos mapas geopolíticos que se abren espacio entre nosotros, a las necesidades y realidades que tienen lugar en el mundo en desarrollo del Sur, a sus propuestas, a sus actores y a sus prácticas. También es un llamado de atención para hacer un ejercicio de coherencia de las políticas que debe acompañar cualquier esfuerzo de desarrollo emprendido y por emprender.

Sin atender a la realidad del mundo en el que vivimos, más allá de los problemas, será imposible conseguir que “nadie se quede atrás”. Desde la cooperación Sur-Sur se realizan aportaciones relevantes tanto para el desarrollo como para otras formas de pensar la vida de los pueblos más allá del desarrollo. Es hora de que la cooperación internacional y el sistema que la gobierna se reinvente y dé cabida a todos los actores y sus formas de pensar el mundo si queremos pasar de los buenos deseos a los cambios sustantivos. En definitiva, tenemos que aprender de los errores cometidos y asimilar las oportunidades que se nos presentan para propiciar los encuentros necesarios que permitan hacer de éste un mundo mejor para todos y todas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso JA (2014). Agenda del milenio: situación y debate frente al escenario post-2015. Ponencia en las Jornadas de reflexión y debate sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular en la agenda Post-2015: propuestas para la cooperación española. IUDC-UCM, 3-4 de diciembre, Madrid.
- Echart E, Puerto L (2006). Los objetivos de desarrollo del milenio: ¿una nueva agenda de desarrollo? Revista Española de Desarrollo y Cooperación N° 17: 9-27. IUDC-UCM, Madrid.
- Ojeda T (2016). Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur. IUDC-UCM y los Libros de la Catarata, Madrid.
- Surasky J (2015). Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (mayo a septiembre de 2015). Revista Española de Desarrollo y Cooperación N° 37: 133-146. IUDC-UCM, Madrid.
- Sotillo JA (2015). El reto de cambiar el mundo. La Agenda 2030 de desarrollo sostenible. UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid.



# Entre la promoción del desarrollo y la funcionalidad política: La cooperación Sur-Sur en América Latina

## Between the promotion of development and political functionality: South-South cooperation in Latin America

SANTANDER CAMPOS, Guillermo<sup>1</sup>  
guillermosantander@icei.ucm.es

### Resumen

El objeto fundamental de este artículo es someter a estudio la cooperación Sur-Sur en América Latina, centrandó el análisis en dos elementos clave. Por un lado, construir un marco explicativo a partir del que comprender el auge experimentado por la cooperación Sur-Sur en los últimos años, para lo que se atiende tanto a los factores estructurales que han impulsado esta modalidad como a aquellos cambios operados en las percepciones, identidades e intereses de los actores implicados. Y, por otro lado, explicar la conformación de los distintos modelos que se observan en América Latina, abordando tres casos específicos (Chile, Venezuela y Brasil) —que ilustrarían tres modelos claramente diferenciados—, a partir de la identificación y análisis de los elementos que condicionan las políticas de cooperación Sur-Sur desplegadas por cada uno de ellos.

**PALABRAS CLAVE:** Cooperación sur-sur, cooperación chilena, cooperación venezolana, cooperación brasileña

### Abstract

The main objective of this article is to analyze South-South cooperation in Latin America, focusing the analysis on two key elements. On the one hand, build an explanatory framework from which to understand the growth experienced by South-South cooperation in recent years. For that, attention is paid both structural factors that have driven this cooperation modality and changes that have occurred in perceptions, identities and interests of the actors. On the other hand, explain the existence of the different models that can be observed in Latin America, analyzing three specific cases (Chile, Venezuela and Brazil) —which illustrate three different models—, and paying attention to the identification and analysis of the key elements that determine the South-South cooperation policies implemented by this countries.

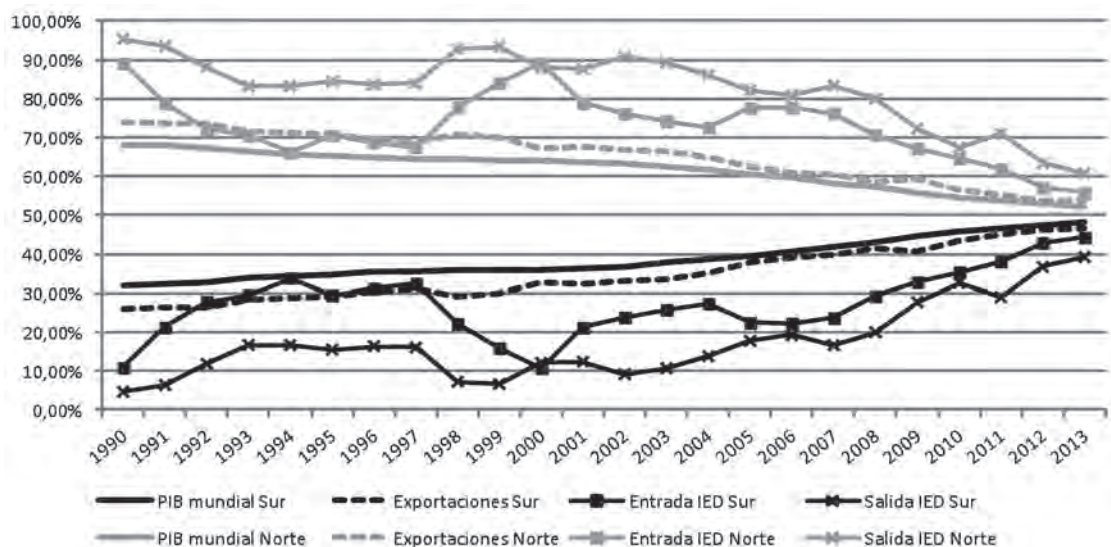
**KEYWORDS:** South-south cooperation, chilean cooperation, venezuelan cooperation, brazilian cooperation.

---

1. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

## 1. INTRODUCCIÓN: HACIA UN MARCO EXPLICATIVO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Lejos de constituir un fenómeno coyuntural y pasajero, el dinamismo mostrado por la cooperación Sur-Sur en los últimos años parece estar en clara relación con las profundas transformaciones que se están produciendo en la estructura del sistema internacional y con los cambios registrados en la naturaleza y distribución del poder. A modo ilustrativo, estos reequilibrios pueden observarse en diversos ámbitos específicos del sistema internacional en los que en buena medida se dirime el poder entre los diversos actores (Strange 1988; Tooze 2000a y 2000b; Sanahuja 2008a). Un primer ejemplo es el que alude a ámbitos como la seguridad o el bienestar, en los que la globalización ha traído consigo la aparición de nuevos actores y fenómenos de naturaleza transnacional, cuyos efectos e implicaciones trascienden las fronteras estatales. En este marco, y en un contexto de creciente interdependencia, algunos de estos fenómenos han comenzado a ser percibidos como nuevas amenazas de naturaleza más multidimensional como es el caso de la mitigación del cambio climático, la adecuada regulación de los flujos migratorios, la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado internacional o, por citar algunos de los más relevantes, el control de posibles pandemias sanitarias (Kaldor 2001; Beck 2002; Duffield 2004; Brown *et al.* 2004; Buzan y Hansen 2009). Un conjunto de desafíos que, en definitiva, denotan una ampliación del espacio de los bienes públicos internacionales (Alonso 2012) y reclaman una mayor participación y protagonismo de los países del Sur para su adecuada gestión y tratamiento. Un segundo ejemplo aludiría a ámbitos como la producción, el comercio y la inversión mundiales donde, además de desplazamientos de poder desde los Estados hacia las empresas transnacionales, se ha asistido a un reequilibrio en el peso relativo de los países del Norte y del Sur<sup>2</sup>, situando a estos últimos en un lugar más relevante en todas estas dimensiones (gráfico 1) (Strange 1988 y 2001; Sanahuja 2008<sup>3</sup>; Spence 2012; PNUD 2013). Y algo similar cabría decir si atendiéramos a la cuestión de la energía, habiendo pasado el Sur a concentrar porcentajes de producción y consumo energéticos ya ligeramente superiores a los presentados por el Norte.



Fuente: World DataBank (Banco Mundial) y UNCTAD

GRÁFICO 1. Evolución de la distribución Norte-Sur de la producción, el comercio y la inversión mundiales, 1990-2013 (% sobre el total mundial)

2. Se utilizan aquí las categorías “Norte” y “Sur” para agrupar desde una lógica geopolítica a los países tradicionalmente considerados por los organismos internacionales como “países desarrollados” y “países en desarrollo”, respectivamente. No obstante, el recurso a estas categorías —ineludible para tratar el fenómeno de la cooperación Sur-Sur, como su nombre indica— no debe obviar la heterogeneidad que cada una de ellas encierra y la creciente presencia en el escenario internacional de dinámicas y procesos que las trascienden, lo que sin duda cada vez las hace más cuestionables y difusas.

Así, la presencia y relevancia adquirida por la cooperación Sur-Sur no puede comprenderse al margen de este contexto de creciente protagonismo de los países del Sur y de los cambios estructurales que en este sentido se están produciendo en el sistema internacional. Ahora bien, como aquí se defiende, una adecuada y más completa comprensión de la emergencia experimentada por esta modalidad de cooperación requiere atender no solo a estos factores estructurales, sino también a los cambios que se han producido en las percepciones, identidades e intereses de los actores que la protagonizan. En este sentido, la constante interacción que se produce entre agentes y estructura genera efectos constitutivos en ambas direcciones: mientras la estructura define un entorno que condiciona el marco de oportunidades y limitaciones con el que se encuentran los agentes, son estos los que, a través de sus propias prácticas y comportamientos, se encargan de reproducir o transformar dicha estructura (Wendt 1987, 1992 y 1994; Onuf 1989 y 1994; Giddens 1995). Ello obliga a prestar una mayor atención a los aspectos sociocognitivos que contribuyen a explicar el comportamiento de los agentes —en este caso, los países del Sur— en una determinada estructura, a la vez que impide asumir sus identidades e intereses como una realidad dada e inmutable, pasando a constituirse en variables a analizar y en elementos en permanente proceso de construcción y redefinición (Zehfuss 2001; Schünemann 2006).

En el caso de la emergencia de la cooperación Sur-Sur, la incorporación de estos elementos sociocognitivos no sólo permite complementar la carga explicativa que corresponde a las transformaciones estructurales que se han producido en el sistema internacional, sino que también hace posible explicar y comprender las distintas respuestas y modelos de cooperación Sur-Sur que los diversos países han articulado pese a operar en una misma estructura. De ahí que sea relevante analizar aquellos factores que han incidido en la percepción que estos actores tienen del sistema internacional y del papel a desempeñar en su seno, influyendo con ello en sus comportamientos y en su forma de relacionarse con el resto de actores. En este sentido, se destaca aquí la existencia de tres elementos o procesos sociocognitivos (diferenciación, identificación positiva e instrumentalización) que habrían incidido en las percepciones, identidades e intereses de los países del Sur, estimulando el desempeño de un rol como cooperantes en el escenario internacional.

## **2. EL PAPEL DE LOS FACTORES SOCIOCOGNITIVOS EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR: DIFERENCIACIÓN, IDENTIFICACIÓN POSITIVA E INSTRUMENTALIZACIÓN**

### **2.1. El proceso de diferenciación entre los países del Sur**

Desde mediados del siglo pasado operó en el sistema internacional una categorización que desencasaba en la consolidación del binomio países desarrollados/países en desarrollo (o países del Norte/países del Sur), de tal forma que en muchas ocasiones se tendió a concebir a cada uno de estos bloques como realidades homogéneas y monolíticas. Aunque los países del Sur presentaban ciertos rasgos en común a partir de los que se consideraba que podían derivarse algunos diagnósticos compartidos, pronto pudo observarse una tensión entre el carácter homogeneizador de esta etiqueta y las diversas realidades que presentaban los países que se agrupaban bajo ella. Estas dificultades para captar y otorgar ciertas dosis de homogeneidad al mundo en desarrollo se han incrementado con el paso del tiempo, como resultado de la creciente heterogeneidad que han experimentado en las últimas décadas los países del Sur, cuestionando la validez y utilidad de las clasificaciones tradicionalmente utilizadas. En realidad, hoy podría decirse que la categoría de “mundo en desarrollo” o “países del Sur” alberga a, al menos, tres grandes grupos de países (Alonso *et al.* 2011): un grupo de países emergentes, que generalmente se ubicarían en el estrato de renta media-alta y con una notable proyección internacional; el grupo de los países menos adelantados, ubicados fundamentalmente en África Subsahariana y Asia Meridional y poco insertados en la globalización; y un grupo que transitaría entre los dos anteriores, en el que se ubicarían fundamentalmente los países de renta baja y media-baja, y que suelen presentar una alta dependencia y vulnerabilidad respecto al entorno internacional.

En términos de las percepciones que inciden en sus identidades y comportamientos, este proceso de divergencia ha nutrido la construcción de una conciencia diferenciadora por parte de estos países respecto a los países su entorno. Así, la identificación y asunción de estos rasgos diferenciales por parte de los diversos países del Sur ha estado en la base de importantes cambios respecto a cómo han concebido su propio papel en el sistema internacional: no solo se ha traducido en la expresión de demandas diferenciadas en su rol de receptores de ayuda (Alonso 2007 y 2013; Glennie 2011), sino que, en lo que aquí más interesa, la percepción de que se disponía de unas capacidades y experiencias diferenciadas activó el interés por explorar iniciativas de cooperación y el intercambio de conocimientos con otros países. De esta forma, la creciente heterogeneidad experimentada por los países del Sur alentó un proceso de diferenciación autoconsciente entre los propios países del Sur que impulsó el desarrollo de acciones e iniciativas de cooperación a partir de las diferentes experiencias de desarrollo atesoradas por cada uno.

## 2.2. El proceso de identificación positiva entre países del Sur

Como es sabido, las identidades tienen un carácter inherentemente relacional y adquieren sentido en un contexto determinado (Wendt 1992 y 1994). Dentro de este marco, pueden desarrollarse formas negativas o positivas de identificación con el otro: mientras en los procesos de *identificación negativa* se percibe que el bienestar propio depende de un empeoramiento de la situación del otro — dando lugar, a pautas de relación basadas en el conflicto —, en los procesos de *identificación positiva* se interpreta que un incremento del bienestar propio depende de una mejora de la situación del otro, lo que estimularía respuestas y relaciones basadas en la cooperación.

Aunque en la sociedad internacional las relaciones entre actores suelen desarrollarse en puntos más confusos y complejos, entremezclándose lógicas de distinto signo, existen factores que pueden incidir en una dirección o en otra. En este sentido, en lo que se refiere específicamente a la identificación entre los países del Sur, han concurrido en las últimas dos décadas dinámicas que habrían estimulado el desarrollo de procesos de identificación positiva entre ellos, alentando la puesta en marcha de esquemas de cooperación Sur-Sur. Uno de especial trascendencia ha sido la emergencia de un conjunto de desafíos y problemáticas que con la globalización han pasado a adquirir la naturaleza de bienes públicos internacionales o, más específicamente en este caso, regionales (Kaul *et al.* 1999; Alonso 2002). Cuestiones como la estabilidad monetaria y financiera, la adecuada regulación de los movimientos migratorios, la gestión de determinados recursos medioambientales o la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado internacional, adquieren esta naturaleza y obligan a acudir a estrategias de acción colectiva para ofrecer respuestas eficaces, situando al otro como colaborador necesario para alcanzar el bienestar propio. Un fenómeno que, por lo demás, guarda estrecha relación con el auge observado de los procesos de integración regional, entendidos como mecanismos a través de los que gobernar y gestionar más eficazmente los retos que la globalización plantea y proveer de manera más eficaz los bienes públicos regionales. Así, la progresiva percepción de que existe una creciente necesidad del otro para abordar desafíos propios, como sucede con la emergencia de determinados bienes públicos regionales, nutre el proceso de identificación positiva con el resto de países, especialmente del entorno regional, alentando con ello la cooperación Sur-Sur.

## 2.3. La instrumentalización: cooperación e intereses nacionales

Un tercer aspecto que habría influido en cómo perciben los países del Sur el recurso a la cooperación, incidiendo favorablemente en su progresiva asunción de un rol como cooperantes activos en el escenario internacional, tiene que ver con las posibilidades que este instrumento brinda para promover otros objetivos de interés nacional. Como es sabido, la cooperación al desarrollo tradicional (o Norte-Sur) ha estado permanentemente sometida a esta crítica, de tal modo que una parte considerable de los flujos de ayuda cabían ser mejor explicados a partir de la agenda e intereses del donante que de las demandas y necesidades de desarrollo del receptor (Sanahuja 2007). Se trataría

de una *instrumentalización* de la ayuda que ha sido fuente de críticas por parte de la sociedad civil, las expertas y expertos académicos, diversos organismos internacionales y por los propios países en desarrollo, principales afectados por tales prácticas.

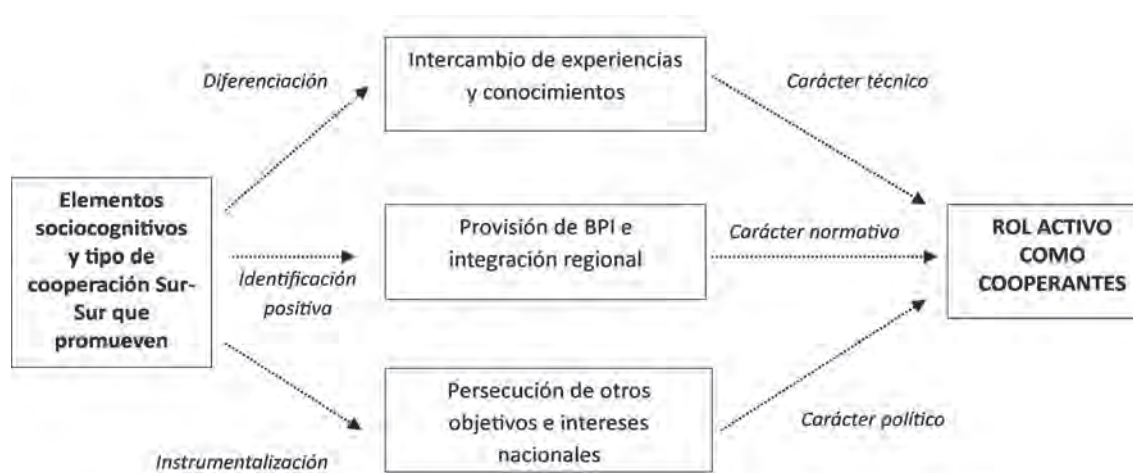
En este marco, no existen razones para suponer que, del mismo modo que la promoción de los intereses propios constituye uno de los diversos componentes —de mayor o menor peso, según las distintas visiones— que explican las políticas de ayuda de los donantes tradicionales, los países del Sur se encuentren exentos de esta motivación en su papel de proveedores de cooperación. Más bien al contrario, como se observará más adelante, se detectan prácticas y comportamientos dentro de la cooperación Sur-Sur que denotan la presencia de otros objetivos de interés nacional distintos a la estricta promoción del desarrollo del país receptor. Este papel de facilitador que la cooperación al desarrollo ha venido desplegando desde sus orígenes para la persecución de otros objetivos de interés nacional, habría incidido así en la percepción que los países del Sur se han construido en torno a esta política, encontrando motivaciones adicionales —de corte más realista— para su emergencia como cooperantes en el sistema internacional.

### 3. ELEMENTOS SOCIOCOGNITIVOS Y MODALIDADES DE COOPERACIÓN SUR-SUR

A lo largo del epígrafe anterior se han expuesto diversos factores de tipo sociocognitivo que contribuirían a explicar, junto con los cambios estructurales señalados previamente, la reciente emergencia y proliferación de la cooperación Sur-Sur, en la medida en que inciden en la forma en la que los países perciben este recurso y, por tanto, en la toma de decisiones de los países que la protagonizan, introduciendo nuevos incentivos a su puesta en práctica. Así, cada uno de estos elementos (diferenciación, identificación positiva e instrumentalización) habría estimulado el desempeño de un rol más activo como proveedores de cooperación por parte de los países del Sur, contribuyendo a explicar el creciente protagonismo que este fenómeno ha adquirido en los últimos años en el sistema internacional.

Del mismo modo, ello sugiere que en las políticas de cooperación desplegadas por los distintos países del Sur están presentes los tres elementos, aunque lo hagan con distinto grado de incidencia en función del marco de decisiones con el que opera cada país (Van der Veen 2011; Malacalza 2012). A la vez, cabe suponer que, por sus respectivos rasgos y requerimientos, cada uno de estos elementos enfatiza y refuerza un tipo de cooperación distinto. Así, la atención a los factores sociocognitivos que están detrás de la cooperación Sur-Sur no sólo contribuiría a explicar de forma más completa *por qué* emerge esta modalidad, sino también *cómo* lo hace, pudiendo condicionar la existencia de distintos perfiles de proveedores de cooperación.

De esta forma, en función del peso y orientación que cada uno de esos elementos adquiere en el marco de políticas de cada país, puede construirse una cierta taxonomía compuesta por distintos modelos de cooperación Sur-Sur, entre los que emergerían tres grandes tipos (figura 1). Por un lado, la dinámica ligada a la creciente heterogeneidad de los países del Sur y al proceso de diferenciación que han experimentado daría lugar a una cooperación con un componente más técnico, por cuanto se asienta en las experiencias propias de desarrollo y en el potencial que de ello se deriva para el intercambio de capacidades y conocimientos con otros países en ámbitos específicos. Por otro lado, el proceso de identificación positiva estimularía prácticas cooperativas con un perfil de carácter más normativo e institucional, con mayores dosis de cooperación multilateral y diálogo político, en la medida en que busca la articulación de espacios de acción colectiva y atiende a la construcción de marcos de gobernanza supranacional y a la provisión de bienes públicos internacionales. Y, por último, el elemento de instrumentalización estaría más en conexión con lógicas de mercado carácter político, en el que las distintas visiones ideológicas o la contribución a un determinado proyecto político adquirirían una mayor protagonismo.



Fuente: elaboración propia

FIGURA 1. Elementos sociocognitivos y modalidades de cooperación Sur-Sur que promueven

Aunque no deben entenderse como compartimentos estancos, apareciendo más imbricados en la realidad, el peso y la orientación que cada uno de estos elementos presenta en cada país parece incidir en las distintas fisonomías mostradas por los protagonistas de la cooperación Sur-Sur. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil resultan unos modelos interesantes para ilustrar esta idea, como se expone a continuación.

#### 4. ESTUDIOS DE CASO: LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE CHILE, VENEZUELA Y BRASIL

A partir de la realización de un amplio trabajo de campo, cabe decir que los tres elementos sociocognitivos señalados anteriormente (diferenciación, identificación positiva e instrumentalización) están presentes en las políticas de cooperación Sur-Sur de cada uno de los tres países señalados (cuadro 1).

En el caso de Chile, el proceso de *diferenciación* se observa en la percepción que existe en este país de que se atesora un conjunto de capacidades específicas y diferenciales con el resto de países de la región como resultado de su experiencia exitosa de desarrollo; el elemento de *identificación positiva* se aprecia en relación a los organismos internacionales y en la concepción fuertemente asentada de que se precisa un sistema multilateral sólido y eficaz para promover una mejor gobernanza internacional; y el elemento de *instrumentalización* de su política de cooperación Sur-Sur se observa en las oportunidades que se percibe que esta modalidad ofrece para mejorar la inserción internacional de Chile, construir una imagen de socio responsable ante los países del Norte y obtener apoyos puntuales en los organismos internacionales (AGCID 2010; Lazo 2012; Santander 2013).

En el caso de Venezuela, el elemento de *diferenciación* descansa fundamentalmente en su presentación como un proyecto ideológico distinto y alternativo al sistema internacional capitalista vigente, aunque también en su elevada disposición de recursos energéticos (lo que le permite articular iniciativas como Petrocaribe); el elemento de *identificación positiva* se aprecia, por un lado, con los países del entorno latinoamericano, especialmente con aquellos con los que existe una afinidad ideológica (fundamentalmente en el marco del ALBA) y, por otro lado, con los países extrarregionales identificados como aliados en su lucha antiimperialista; y el elemento de *instrumentalización*, además de para la obtención de apoyo en los diversos organismos internacionales, se observa en el recurso a la cooperación Sur-Sur como modalidad útil para la transmisión y extensión del denominado Socialismo del Siglo XXI y para la legitimación doméstica de su proyecto político e ideológico (Sanahuja 2008b; Serbin 2010; Ojeda 2010 y 2012; Santander 2011; Rodríguez 2012; Benzi y Zapata 2013).

CUADRO 1. Presencia de los elementos sociocognitivos en la cooperación Sur-Sur de Chile, Venezuela y Brasil

	CHILE	VENEZUELA	BRASIL
Diferenciación	Experiencia exitosa de desarrollo (modernización social, administración del Estado,...)	Defensa de un proyecto ideológico alternativo Elevada disposición de recursos energéticos	Experiencias exitosas de desarrollo (lucha contra la pobreza, agricultura, Sida,...) Rol como potencia emergente
Identificación positiva	Con el sistema multilateral	Con entorno regional Con los países antiimperialistas	Con entorno regional Con las potencias emergentes Con el sistema multilateral
Instrumentalización	Búsqueda de inserción internacional Presentación como socio fiable ante países del Norte Obtención de apoyo en organismos internacionales	Extensión del Socialismo del Siglo XXI Legitimación del proyecto político a nivel doméstico y regional Obtención de apoyo en organismos internacionales	Búsqueda de liderazgo regional Conformación de alianzas extrarregionales Obtención de apoyo en organismos internacionales Intereses económicos (BNDES, Petrobras,..)

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios de caso

Por último, en el caso de Brasil, además del que le confiere su propia condición de potencia emergente, el elemento de *diferenciación* reside fundamentalmente en la acumulación de experiencias exitosas en problemáticas de desarrollo específicas, como las cuestiones relativas a la pobreza y la desigualdad, la lucha contra el VIH/Sida, el desarrollo agrícola o la producción de biocombustibles; el elemento de *identificación positiva* se observa con los países de su entorno regional —cuyo desarrollo le provee mayor estabilidad política y comercial—, con la búsqueda de un sistema multilateral renovado que permita una mejor gobernanza global y, particularmente, en relación con otras potencias emergentes con las que se percibe la existencia de objetivos e intereses compartidos (es el caso de iniciativas como las que aluden a los BRICS o IBSA); y el elemento de *instrumentalización* se aprecia en las oportunidades que Brasil percibe que la cooperación Sur-Sur tiene para la obtención de apoyo en organismos internacionales, para la promoción de intereses económicos nacionales —ligados a la actividad de entidades como BNDES y de Petrobras— y para su consolidación como líder regional y como *global player* (Burgues, 2008 y 2009; Ayllón 2009 y 2013; Cabral y Weinstock 2010a y 2010b; IPEA, 2010 y 2014; Saravia 2012).

No obstante, aunque los tres elementos sociocognitivos están presentes en los tres países analizados, el peso e incidencia que presentan en cada uno de ellos es distinto, condicionando el recurso a distintos tipos de cooperación Sur-Sur. En el caso de Chile, como resultado de su experiencia de desarrollo, adquiere un peso especialmente significativo lo relativo al proceso de diferenciación, lo que incide en la conformación de un modelo de cooperación Sur-Sur con un perfil marcadamente técnico y fuertemente asentado en las capacidades y conocimientos acumulados por el país. En el caso de Venezuela adquiere un peso más significativo el proyecto ideológico en el que su cooperación Sur-Sur se inserta, lo que incide en la conformación de un modelo más marcado políticamente. Por último, en el caso de Brasil se observa un mayor equilibrio entre los tres elementos sociocognitivos, teniendo una especial relevancia en su cooperación Sur-Sur tanto la transferencia de experiencias exitosas acumuladas (*diferenciación*), como la búsqueda de marcos de gobernanza regional y global (*identificación positiva*) y la persecución de intereses nacionales (*instrumentalización*), componiendo un modelo más híbrido, aunque con una marcada orientación normativa e institucional, donde el diálogo político desempeña un rol crucial.

## 5. CONCLUSIONES

Como se ha visto, los elementos sociocognitivos pueden estimular el recurso a unas formas de cooperación sobre otras, ayudando a explicar las diversas fisonomías que cabe observar dentro la cooperación Sur-Sur. No obstante, la conformación de esta diversidad de modelos no se explica si no es en relación con la funcionalidad política que, cada uno de ellos, presenta para los proyectos más amplios que cada país persigue y para el marco de políticas con el que opera.

Así, en el caso de Chile, su cooperación Sur-Sur estaría en buena medida al servicio de un proyecto orientado a la inserción económica internacional, como parte de una estrategia de tipo adaptativo al sistema internacional vigente, lo que lleva a un modelo de cooperación Sur-Sur marcadamente técnico y muy asentado en la experiencia propia. En el caso de Venezuela, su política de cooperación Sur-Sur trataría de ser funcional a la extensión de la revolución bolivariana y del denominado Socialismo del Siglo XXI, formando parte de una estrategia de tipo disruptivo en relación al sistema internacional vigente, lo que da lugar a un modelo de fuerte impronta política e ideológica. Mientras, en el caso de Brasil, su cooperación estaría al servicio de la búsqueda de una proyección global desde el Sur, dedicando especial atención a los aspectos institucionales y normativos del sistema internacional, donde se dirimen cuestiones como la incidencia en la agenda internacional o la reforma de los organismos multilaterales.

En suma, por su particular naturaleza y cometido, las políticas de cooperación Sur-Sur son un instrumento especialmente relevante para incrementar el bienestar y las oportunidades de progreso de los países en desarrollo, presentando en este sentido unas interesantes potencialidades. No obstante, junto a este componente más ligado a la solidaridad y la promoción del desarrollo en el que descansa la cooperación Sur-Sur, la presente investigación pone de manifiesto la concurrencia en el recurso a esta modalidad de otras motivaciones más directamente ligadas a percepciones, identidades e intereses de quien la provee. De esta forma, y sin cuestionar las aportaciones que la cooperación Sur-Sur está realizando (y cada vez en mayor medida puede realizar) en términos de desarrollo, es preciso reconocer la existencia de un más complejo entramado de lógicas e intereses en la conformación de esta política, de manera similar a lo que tradicionalmente ha sucedido con la cooperación Norte-Sur, donde la experiencia acumulada a lo largo de varias décadas de existencia ha mostrado la confluencia de lógicas y motivaciones muy diversas. Este hecho, junto con el carácter dinámico de estos elementos, en permanente estado de construcción y redefinición, aconseja y refuerza el interés por profundizar en el conocimiento e implicaciones de los factores sociocognitivos en la cooperación Sur-Sur.

## AGRADECIMIENTOS

Esta comunicación es un trabajo derivado de la Tesis Doctoral “La cooperación Sur-Sur: entre la promoción del desarrollo y la funcionalidad política. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil”, defendida en enero de 2016 en la Universidad Complutense de Madrid y dirigida por los profesores José Antonio Alonso y Rafael Díaz-Salazar, a quienes el autor expresa todo su agradecimiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGCID (2010). Balance de Gestión Integral 2006-2010. Agencia Chilena de Cooperación Internacional, Santiago de Chile.
- Alonso JA (2013). Cooperación con Países de Renta Media: un enfoque basado en incentivos. Documentos de Trabajo AECID, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid.
- Alonso JA (2012). From aid to global development policy. DESA Working Paper 121. Ecosoc, Naciones Unidas, New York.
- Alonso JA (dir.) (2007). Cooperación con Países de Renta Media. Editorial Complutense, Madrid.



- Alonso JA (2002). Bienes públicos globales y cooperación al desarrollo. La realidad de la ayuda: una evaluación independiente de la ayuda oficial al desarrollo internacional. Intermón Oxfam, Barcelona pp 127-153.
- Alonso JA, Aguirre P, Santander G (2011). La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés. Fundación Carolina-CEALCI, DT n°51, Madrid.
- Ayllón B (2009). El papel de los donantes emergentes en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo. El caso de Brasil". En: Rodríguez I, Teijo C (eds). Ayuda al desarrollo: piezas para un puzle. La Catarata-IUDC, Madrid. pp 279-295.
- Ayllón B (2013). Nuevos horizontes en la cooperación brasileña: proyectos estructurantes, sistemas de información y triangulación. En: Ayllón B, Ojeda T (coords). La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras. La Catarata-IUDC, Madrid. pp 64-86.
- Beck U (2002). La sociedad del riesgo global. Siglo XXI, Madrid.
- Benzi D, Zapata X (2013). Geopolítica, economía y solidaridad internacional en la nueva cooperación Sur-Sur: El caso de la Venezuela bolivariana y Petrocaribe. América Latina Hoy, n°63, 2013, pp 65-89.
- Brown M, Coté OR, Lynn-Jones SM, Miller SE (eds.) (2004). New global dangers: changing dimensions of international security. Cambridge University Press, Cambridge.
- Burgues S (2009). Brazilian Foreign Policy after the Cold War. University Press of Florida.
- Burgues S (2008). Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War, International Relations, vol. 22(1):65-84, SAGE publications.
- Buzan B, Hansen L (2009). The evolution of international security studies. Cambridge University Press, Cambridge.
- Cabral L, Weinstock J (2010a). Brazil: an emerging aid player. ODI Briefing Paper 64. Overseas Development Institute, London.
- Cabral L, Weinstock J (2010b). Brazilian Technical Cooperation for Development. Drivers, mechanics and future prospects. Overseas Development Institute, London.
- Duffield M (2004). Las nuevas guerras en el mundo global: la convergencia entre desarrollo y seguridad. La Catarata, Madrid.
- Giddens A (1995) [1984]. La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración. Amorrortu editores, Buenos Aires.
- Glennie J (2011). The role of aid to middle-income countries: a contribution to evolving EU development policy. ODI Working Paper, 331. Overseas Development Institute, London.
- Hobsbawn E (1999). Primer Mundo y Tercer Mundo después de la Guerra Fría, Revista CEPAL n°67.
- IPEA (2014). Brazilian Cooperation for International Development 2010. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- IPEA (2010). Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- Kaldor M (2001). Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global. Tusquets, Barcelona.
- Kaul I, Grunberg I, Stern M (1999). Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI. PNUD, Oxford University Press, Oxford.
- Lazo C (2012). Chile y la cooperación internacional: 20 años de experiencia (1990-2010). En: Artaza M, Ross C. La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global. RIL editores, Santiago, pp 367-396.
- Malacalza B (2012). La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales. Mural Internacional, 5(2):163-176.
- Ojeda T (2012). La cooperación Sur-Sur de Venezuela en el siglo XXI". En: Ayllón B, Ojeda T (coords). La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras. La Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Madrid, pp 229-246.
- Ojeda T (2010). Experiencias venezolanas en cooperación Sur-Sur. En: Ayllón B, Surasky J (coords). La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad. La Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Madrid, pp 153-176.
- Onuf N (1994). The Constitution of International Society. European Journal of International Law, 5(1):1-19.

- Onuf N (1989). *World of our making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. University of South Carolina Press, Columbia, South Carolina.
- PNUD (2013). *El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Informe sobre el Desarrollo Humano 2013. PNUD.
- Rodríguez M (2013). La cooperación venezolana en América Latina: de la retórica a la acción en América Latina Hoy, (63):113-137.
- Sanahuja JA (2008a). ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea. En: VVAA. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Universidad del País Vasco, pp 297-384.
- Sanahuja JA (2008b). La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). En: VVAA. *Venezuela y la revolución bolivariana*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM), Madrid, pp 201-250.
- Sanahuja JA (2007). ¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. En: Mesa M (coord). *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales*. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la paz (CEIPAZ). CEIPAZ, Madrid, pp 71-101.
- Santander G (2013). La cooperación chilena: una realidad en tránsito. En: Ayllón B, Ojeda T (2013). *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras*. La Catarata-IUDC, Madrid, pp 87-111.
- Santander G (2011). Venezuela: el donante bolivariano. En: Santander G. *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso*. Estudios e Informes ICEI, Madrid, pp 87-107.
- Saravia E (2012). Brazil: Towards Innovation in Development Cooperation. En: Chaturvedi S, Fues T, Sidiropoulos E (2012). *Development, Cooperation and Emerging Powers. New Patterns or Old Patterns?* ZED Books, London.
- Schünemann J (2006). *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación socialconstructivista*. ICEI Working Paper 05/06. Universidad Complutense, Madrid.
- Serbin A (2010). *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Spence M (2012). *The Next Convergence: The Future of Economic Growth in a Multispeed World*. Farrar, Straus & Giroux, Canada.
- Strange S (1988). *States and markets*. Pinter publishers, London.
- Strange S (2001). *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía global*. Icaria-Intermon Oxfam, Barcelona.
- Van der Veen AM (2011). *Ideas, Interests and Foreign Aid*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Vigevani T, Cepalun Gi (2009). *Brazilian Foreign Policy in Changing Times. The Quest for Autonomy from Sarney to Lula*. Lexington Books, Lanham.
- Wendt A (1994). Collective identity formation and the international state. *American Political Science Review*, 88(2):384-396.
- Wendt A (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization* 46(2):391-425. MIT Press, Cambridge.
- Wendt A (1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory, *International Organization*, 41(3):335-70. MIT Press, Cambridge.
- Zehfuss M (2001). Constructivism and Identity: a dangerous liaison. *European Journal of International Relations*, 7(3):315-348. Sage Publications.

# Identificación de Acciones de Cooperación Internacional para la etapa posconflicto<sup>1</sup>

## International Cooperation Projects for Colombian post-conflict phase

**GARCÍA DUQUE, Juana**<sup>2</sup>  
juanagarcia@uniandes.edu.co

**BERGAMASCHI, Isaline**<sup>3</sup>  
isaline.bergamaschi@ulb.ac.be

**GODOY MEDINA, Paola**<sup>4</sup>  
paogodoy25@uniandes.edu.co

**MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Juan David**<sup>4</sup>  
jd.martinez343@uniandes.edu.co

### Resumen

La posible firma de un acuerdo para poner fin al conflicto armado, genera un interés suficiente para que los cooperantes internacionales aporten recursos, aunque ahora son más limitados. No obstante, la cooperación internacional puede tener un papel de calidad en la etapa posconflicto. En países de renta media-alta, el valor de la cooperación no se expresa en términos económicos pero en términos de calidad. Este trabajo identifica las acciones de los cooperantes que han sido exitosos, que puedan servir para replicar al Plan de Estabilización luego de la firma del acuerdo de paz y se identifican algunas tipologías de los modelos de actuación de los cooperantes en Colombia en construcción de paz. Según las particularidades del país y los resultados encontrados se ve la necesidad de un replanteamiento de la actuación de los cooperantes en Colombia en construcción de paz, frente nueva agenda internacional de desarrollo, post 2015.

**PALABRAS CLAVE:** Cooperación internacional, construcción de paz, agenda post 2015

### Abstract

The possible agreement to put an end to the armed conflict creates an interest within the international cooperation agencies to grant resources, although those are now limited. Nonetheless, foreign aid may have a quality-based approach in the post-conflict phase. In upper-middle income countries, the value of foreign aid is not to be measured in economical means but in quality terms. This paper identifies the successful actions accomplished by international donors that could be replied within the Stabilization Plan after a peace agreement, some typologies are outlined according to the standards of practice in peace building of international agencies in Colombia. Depending on the country's characteristics and the study's findings, a need to reconsider the action of international donors in the realm of peace building is identified vis-à-vis a new international development agenda post 2015.

**KEYWORDS:** Foreign aid, peace building, post 2015 development agenda

- 
1. Artículo presentado en REEDES III.
  2. Autor Principal y responsable del trabajo. Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia, profesora Facultad de Administración.
  3. Universidad Libre de Bruselas, profesora.
  4. Universidad de los Andes, asistente investigación.

## 1. INTRODUCCIÓN

Este estudio recoge algunas de las experiencias exitosas de proyectos de cooperación de los principales cooperantes en Colombia que pueden ser replicables en la etapa posconflicto. El estudio identifica factores relevantes según modalidades de actuación, factores de éxito y condiciones de replicabilidad y plantea algunas tipologías de la forma en que los cooperantes han desarrollado su cooperación en construcción de paz en el país.

En su *Agenda para la paz*, el secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali (1992), ha definido la construcción de paz como “acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída al conflicto”. El Reporte Brahimi (ONU) resaltó en el 2000 que la construcción de paz debe “proveer las herramientas necesarias para construir las bases efectivas para la paz futura y que trasciendan ‘la ausencia de la guerra’, agregando que ‘la consolidación de la paz eficaz es un híbrido de actividades políticas y de desarrollo dirigidas a las fuentes del conflicto’”<sup>5</sup>. Esta sección presenta el marco analítico del estudio y una conceptualización del rol de la cooperación internacional en construcción de paz. Por otro lado, resalta los aportes y posibles limitaciones de la cooperación internacional en procesos de post-conflicto.

## 2. SECCIÓN EXPERIMENTAL

### 2.1. Metodología del estudio

La información fue recogida a través de un formato para cada uno de los proyectos seleccionados por los cooperantes y se profundizó por medio de una entrevista en la que participaba el equipo investigador y funcionarios de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. La entrevista se dividía en dos momentos, (i) la identificación de los casos para una respuesta rápida, así como acciones para realizar en menos de dos años, y (ii) la identificación de casos de desarrollo, proyectos de 3 a 5 años de ejecución.

Se realizaron entrevistas a las siguientes agencias de cooperación internacional presentes en Colombia: USAID, Unión Europea, ECHO, AECID, Suecia, Suiza, Canadá, GIZ, PNUD, KOICA, Noruega, Reino Unido, Países Bajos, UNICEF, OIM, ACNUR, PMA, OCHA, FAO, ACF, UNDAF y la MAPP-OEA.

Luego de recibir por parte de las agencias de cooperación internacional los resúmenes de los proyectos que consideraban exitosos, se depuró la información para analizar en detalle un total de 82 proyectos que fueron la base para realizar las tipologías de actuación.

### 2.2. Resultados del estudio

En esta sección, se muestran las gráficas que agrupan la información disponible para los 82 proyectos seleccionados en este estudio. Vienen con aclaraciones sobre el origen y el tratamiento de los datos (cuando es necesario), una breve explicación y un análisis de las cifras, y unas conclusiones generales, en caso de ser relevante.

De acuerdo con la información recogida de los proyectos y por la forma como fueron clasificados por los donantes, estos se han clasificado en tres modalidades de actuación:

1. Desarrollo. Son todo tipo de proyectos cuyos fondos deben cumplir cuatro condiciones, de acuerdo con el Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCED: (i) venir de una entidad

5. Rettberg, Angelika. (2013), “La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional”, *Estudios Políticos*, 42, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 13-36.

- pública, (ii) beneficiar a un país en desarrollo, (iii) estar destinado al desarrollo de otro país y (iv) encontrar condiciones financieras favorables.
2. Humanitario o Acción Rápida. Son todos los proyectos ejecutados por agencias de las Naciones Unidas o por ONG que cumplen con los siguientes principios humanitarios: (i) humanidad —no hay víctimas buenas o malas—, (ii) imparcialidad frente a las partes del conflicto, (iii) neutralidad de actuación, (iv) independencia —frente a intereses políticos, privados o de cualquier índole— y (v) responsabilidad —guiados por la necesidad de ayudar y el principio de no hacer daño— (Magone et. Al. 2011).
  3. Transición. Estos proyectos establecen un puente —una transición— entre la dimensión humanitaria y la de desarrollo, o simplemente incorporan elementos de las dos dimensiones. Por esto se considera que son favorables a establecer una transición entre proyectos de desarrollo y la ayuda humanitaria.

Sin embargo, el papel que la Misión de apoyo al Proceso de Paz de la OEA (MAPP-OEA) no encaja en ninguna de las modalidades de actuación, esto porque su principal objetivo es el acompañamiento del Estado y de la sociedad civil para tender puentes entre diferentes actores para la construcción de paz. Desde el 2004, la MAPP/OEA es el único organismo internacional con mandato para dar un acompañamiento amplio y flexible a las políticas de paz, lo que determina su carácter político y muy diferente frente a los demás cooperantes, además de ser el único organismo internacional que cuenta con la solicitud explícita del gobierno colombiano.

Si bien su mandato inició en el 2004, apoyando la verificación de la desmovilización de las AUC, el mismo ha sido flexible y su trabajo continuo en construcción de confianza y conocimiento del terreno, han hecho que hoy su apoyo a la etapa posconflicto sea clave. La ampliación de su mandato en tiempo y funciones, da cuenta del apoyo del gobierno a su presencia como actor, no sólo político de verificación, sino cada vez más activo con proyectos en terreno.

Este trabajo y conocimiento del terreno, ha logrado una recolección de información, que será clave para dónde y cómo intervenir en respuesta rápida y victorias tempranas, luego de la firma del acuerdo de paz.

Además del acompañamiento, carácter político de su intervención, hay algo que caracteriza a la MAPP-OEA frente a otros cooperantes y es su carácter latinoamericano. Aunque no hay soporte teórico en esta afirmación, vemos que el conocimiento de los funcionarios de la Misión en otros conflictos centroamericanos, la decisión de trabajar en el terreno desde el inicio, ha hecho que el diálogo tanto con el Estado, como con las comunidades sea más cercano y facilite este acompañamiento, imprimiendo legitimidad y confianza a su actuación.

La experiencia en Centroamérica evidencia la forma de actuación de la Misión en Colombia, construyendo paz desde el territorio y con la necesidad de un mandato flexible.

### 2.2.1. Duración de proyectos

¿Cuál es la duración promedio de los proyectos seleccionados?

La mayoría de proyectos son de duración corta (un año), lo que implica que funcionarían bien para las acciones rápidas que se buscan en el marco de los 18 meses después del pos-acuerdo (Figura 1).

### 2.2.2. Modalidad y enfoque general de los proyectos.

¿Cuál es la modalidad y el enfoque principal de los proyectos?

En la base de las descripciones de los proyectos recolectadas, el grupo de investigación logró distinguir algunos objetivos y patrones. Estos no fueron declarados por los cooperantes.

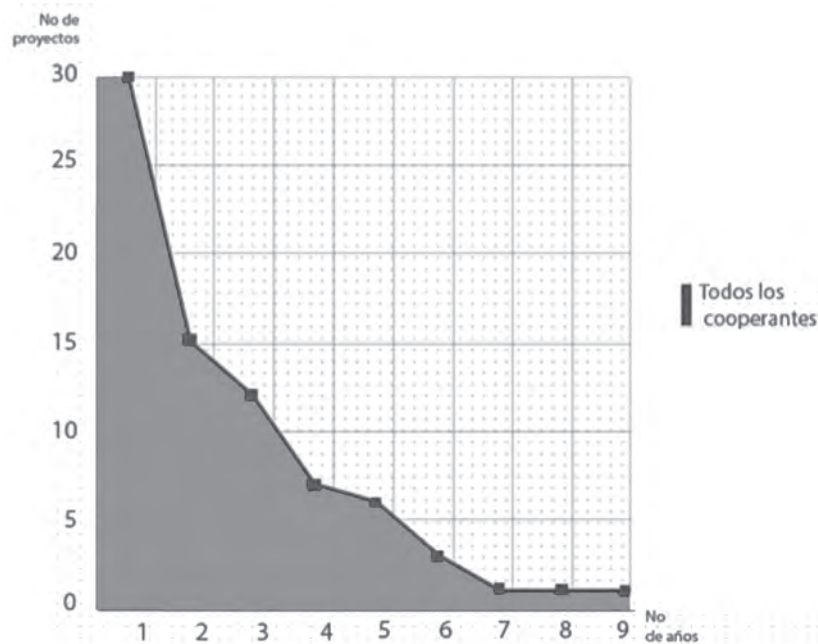


FIGURA 1. Duración de los proyectos. Elaboración propia.

Esta tipología indica que la mayoría de los proyectos hacen acompañamiento tanto “bottom up” (el 35 % de los proyectos hacen acompañamiento a comunidades, y muchas veces con un enfoque de género para las mujeres y la niñez) como “top down” (36 % son de tipo acompañamiento del Estado).

Pocos proyectos (el 16 % del total) contemplan el sector productivo económico, lo que sin embargo sería pertinente para apoyar el eje “ámbito socio-económico” de la Estrategia de Generación de Condiciones para la Paz (EGCP) y para fomentar iniciativas de desarrollo inclusivo. Por otra parte, el 13 % de los proyectos realizan una ayuda humanitaria integral. Todo lo anterior, se plasma en la Figura 2.

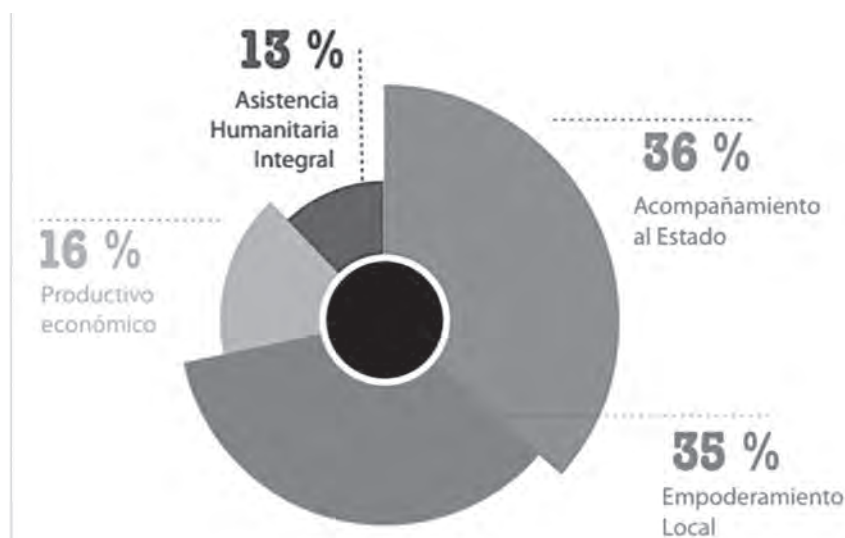


FIGURA 2. Modalidad y enfoque de los proyectos. Elaboración propia.

### 2.2.3. Modalidad y enfoque general por cooperante

¿Cuál es la modalidad y el enfoque principal de los proyectos de los distintos cooperantes?

Esta gráfica (Figura 3) presenta la misma información que la anterior, pero la organiza por cooperantes, así que las barras representan los números de proyectos por cooperante. Ilustran la diversidad (caso de USAID, AECID, Alemania, OIM, Suiza, Suecia, Canadá) o al contrario la homogeneidad (caso de UNICEF, ECHO, Noruega) de los objetivos contemplados por los proyectos seleccionados por los cooperantes.

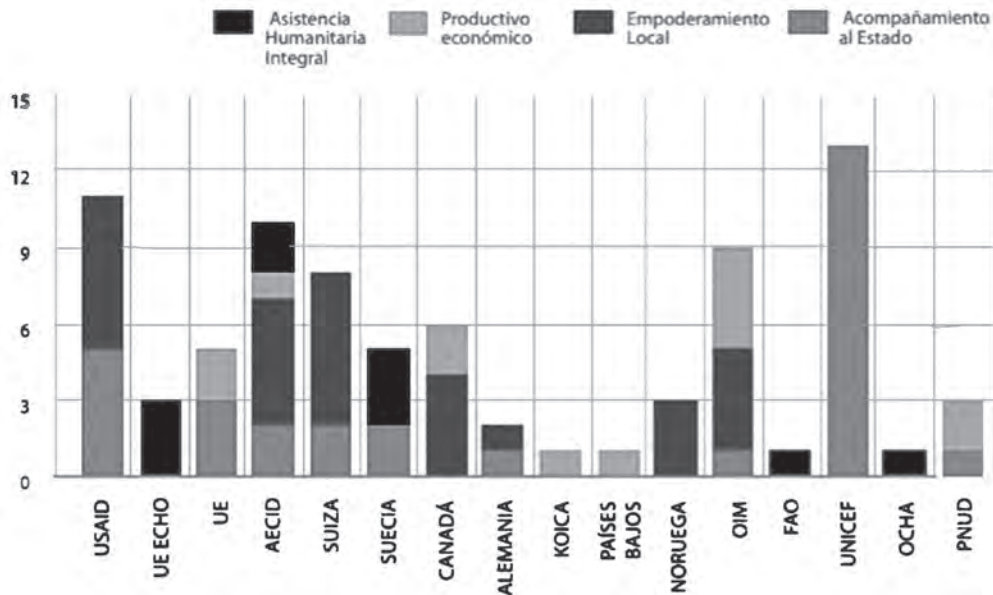


FIGURA 3. Modalidad y enfoque de los proyectos por cooperante. Elaboración propia.

### 2.2.4. Objetivo general

¿Cuál es el objetivo general de los 82 proyectos estudiados, entre emergencia y desarrollo?

El 13 % de los proyectos son de tipo “ayuda humanitaria”, el 65 % de los proyectos son de tipo cooperación para el desarrollo. El 22 % de proyectos califican como “transición” (Figura 4).

Uno de los grandes retos es la puesta en marcha de proyectos de transición ya que son muy pocos los que contemplan esta modalidad, pero serían los más necesarios en un escenario de post-conflicto.

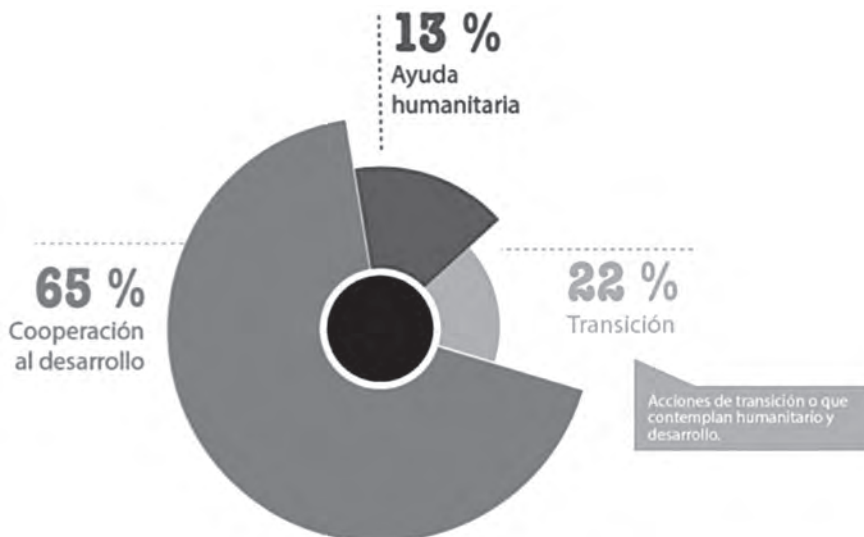


FIGURA 4. Objetivo general de los proyectos. Elaboración propia.

### 2.2.5. Objetivo por cooperante

Esta gráfica (Figura 5) muestra el objetivo de los proyectos por cooperante, para los 16 cooperantes. AECID y Suecia mencionaron proyectos de desarrollo y humanitarios como para reflejar su actuación en construcción de paz. La lectura de la gráfica no implica que solo EEUU y UE tengan proyectos llamados de “transición” (entre acción humanitaria y de desarrollo), los proyectos de los demás cooperantes que fueron considerados para el estudio no mencionaron esta dimensión.

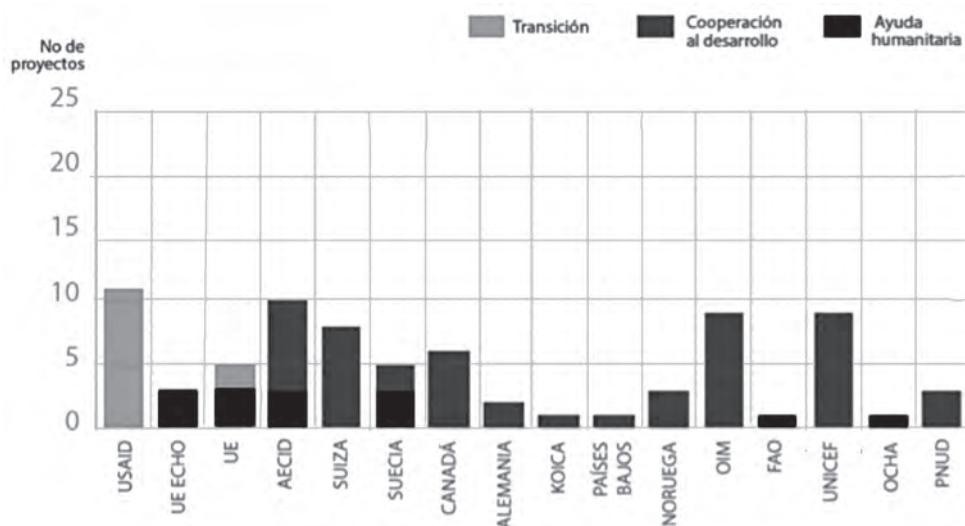


FIGURA 5. Objetivo de los proyectos por cooperante. Elaboración propia.

### 2.2.6. Coordinación con diferentes actores aliados

¿Cuáles han sido los aliados clave para la buena implementación de los proyectos? ¿Con quiénes se han coordinado?

La forma de coordinación que fue mencionada con más frecuencia como importante para la implementación de los proyectos es aquella con el Estado (el 73%), sea a nivel central o local. Luego, se menciona la coordinación con sociedad civil a nivel local (32%) y con otros cooperantes bilaterales y multilaterales (27%). La coordinación con sociedad civil a nivel internacional (clave en el 12% de los casos), con el sector privado (el 13%) y con las comunidades (el 12%) se menciona con una frecuencia similar y con porcentajes bajos (Figura 6).

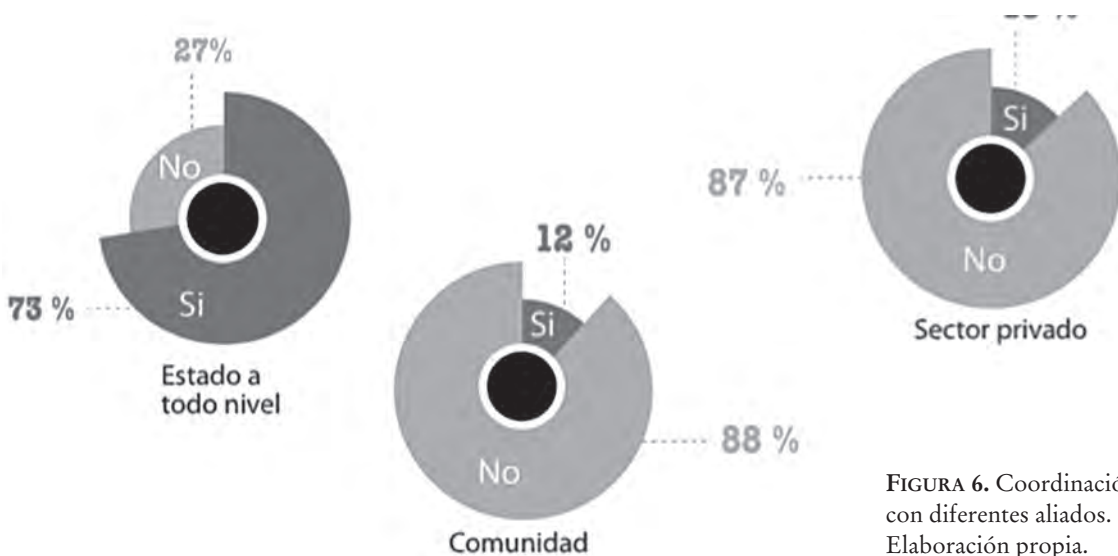


FIGURA 6. Coordinación con diferentes aliados. Elaboración propia.



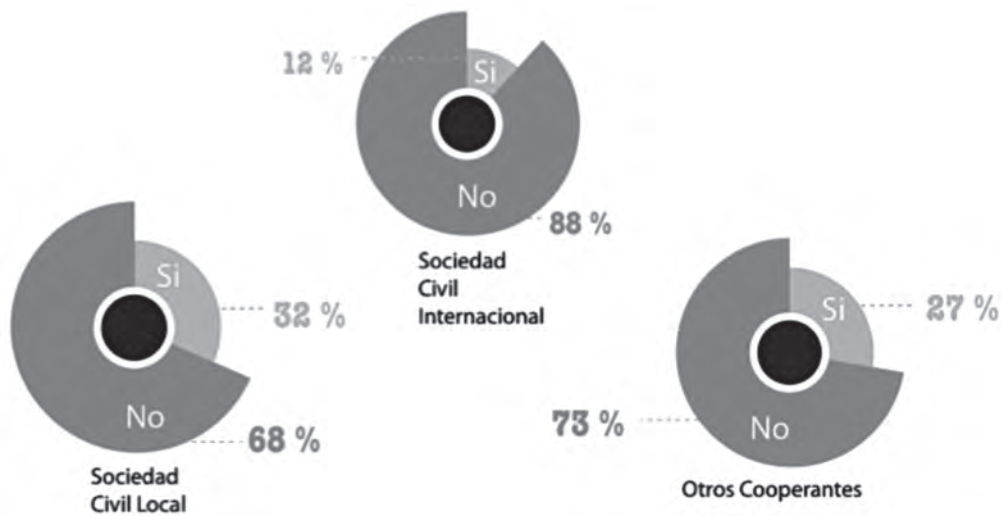


FIGURA 6 (CONTINUACIÓN). Coordinación con diferentes aliados. Elaboración propia.

### 2.2.7. Nivel de Coordinación con el Estado de todos los proyectos

Esta gráfica (Figura 7) pone un enfoque específico en el tema de la coordinación con el Estado, dado que el 76 % de los proyectos tienen algún tipo de coordinación con este. El nivel local y central son mencionados con igual frecuencia (22 %). Un tercio de los proyectos tiene coordinación con ambos niveles de la institucionalidad —central y local (32 %)—. Sin embargo, llama la atención que el 24 % de los proyectos seleccionados no tengan ninguna modalidad de coordinación con el Estado.

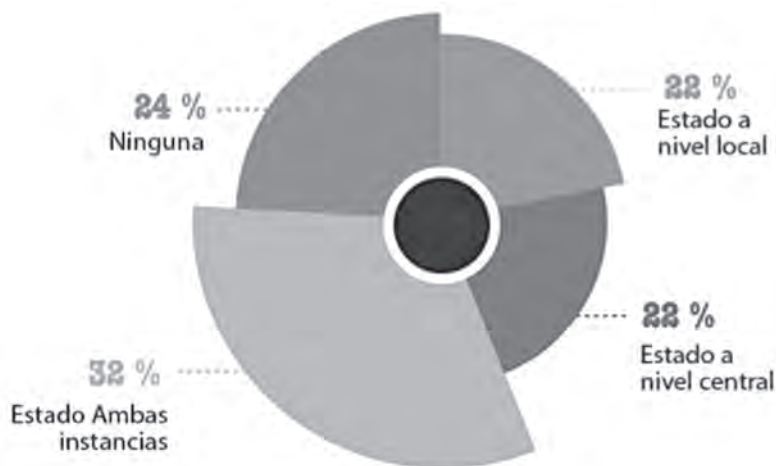


FIGURA 7. Coordinación con el Estado. Elaboración propia.

### 2.2.8. Niveles de coordinación con el Estado según la modalidad del cooperante

¿Con cuáles niveles estatales se han coordinado los proyectos de cooperación para el desarrollo y los proyectos de tipo humanitario?

La gráfica (Figura 8) indica que el 73 % de los proyectos humanitarios involucran cierto nivel de coordinación con el Estado. No obstante, estos mismos no se coordinan exclusivamente con el Estado a nivel central, normalmente se realiza tal ejercicio con instancias locales. Las iniciativas de desarrollo se coordinan con todos los niveles estatales. Tanto en ayuda humanitaria como en desarrollo el Estado ha sido un aliado de los proyectos.

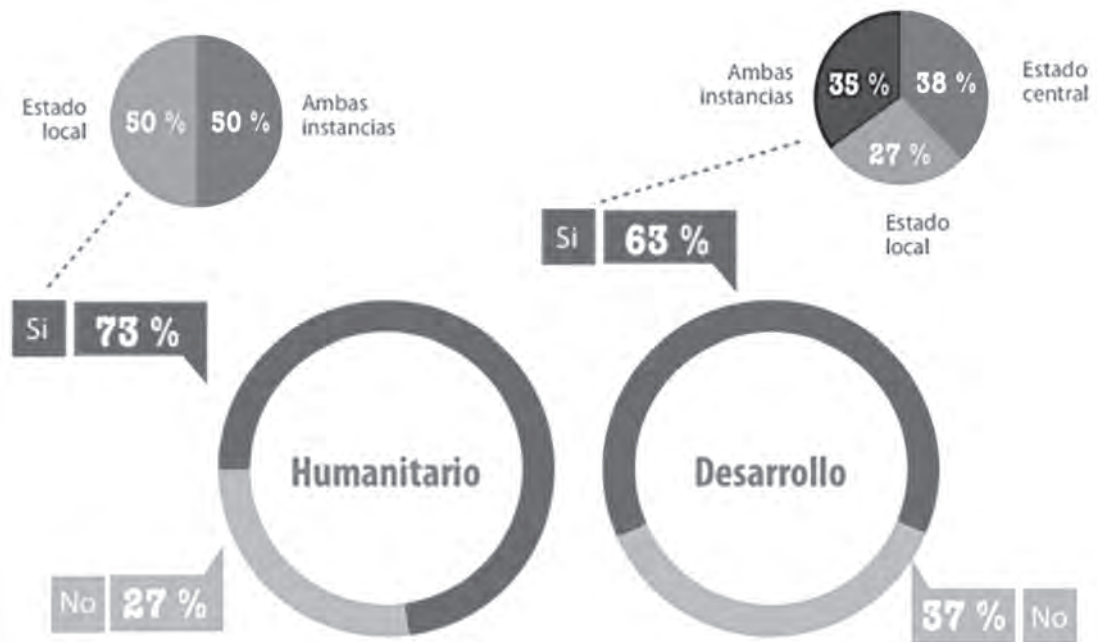


FIGURA 8. Nivel de coordinación con el Estado según la modalidad del cooperante. Elaboración propia.

### 2.2.9. Ejecutores en ayuda humanitaria

¿Quiénes son los ejecutores en los proyectos de tipo humanitario?

De los 11 proyectos de ayuda humanitaria (Figura 9), la mayoría (64%) son ejecutados por ONG nacionales, seguido por agencias de Naciones Unidas (36%) y finalmente por ONG internacionales (27%). El 27% de los proyectos de tipo humanitario se ejecutan directamente por el cooperante quien financia, lo que muestra una capacidad valiosa de ejecución directa de acciones de emergencia. Esta gráfica también resalta el papel clave de las ONG nacionales en la ejecución de proyectos de ayuda humanitaria. El papel del estado, tanto a nivel central (al ejecutar solo el 9% de los proyectos) como a nivel local (que ejecuta solo el 9% de los proyectos), no es prominente en la realización de proyectos humanitarios financiados por cooperación internacional.

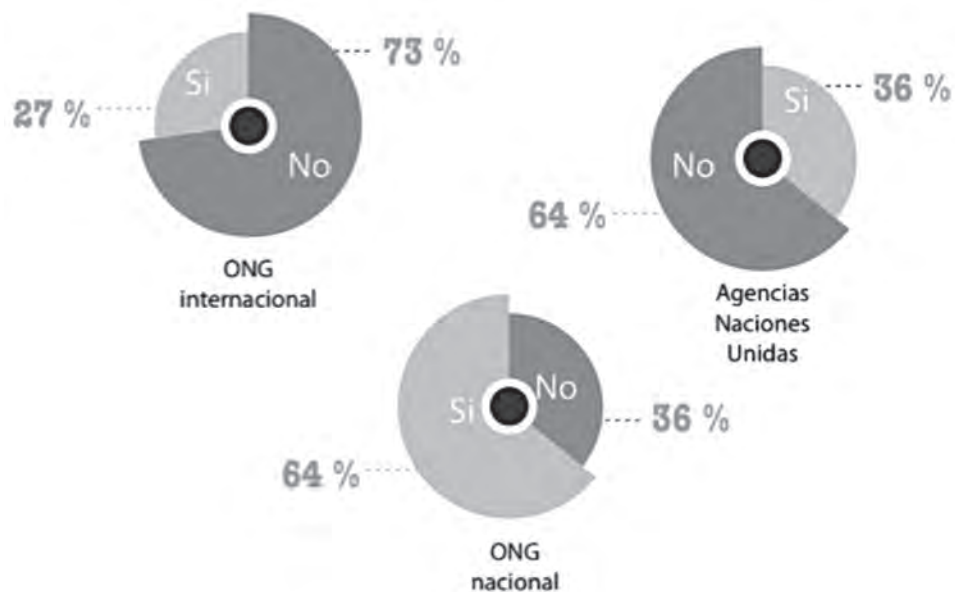


FIGURA 9. Ejecutores en proyectos de ayuda humanitaria. Elaboración propia.

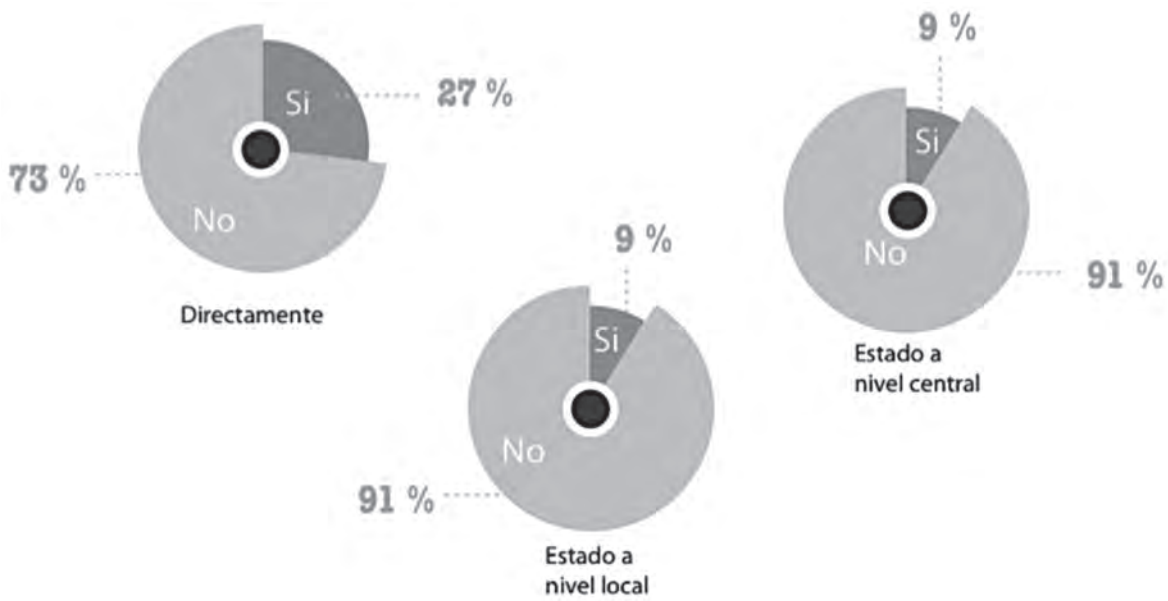


FIGURA 9 (CONTINUACIÓN). Ejecutores en proyectos de ayuda humanitaria. Elaboración propia.

2.2.10. Factores de Éxito

¿Qué permite explicar el éxito de los proyectos seleccionados por los cooperantes?

Esta gráfica (Figura 10) identifica algunos factores tales como fueron mencionados por los cooperantes. Por orden de importancia, el éxito de los proyectos se explica porque:

- Los proyectos se basan en alianzas múltiples entre actores de distinta naturaleza y a todos los niveles (casi el 25 % de los proyectos).
- Los proyectos fueron diseñados desde abajo (casi el 10 %).
- Los proyectos trabajan con el estado a nivel central (casi el 10 %).
- Los proyectos trabajan con organizaciones internacionales o con cooperantes (alrededor de 7.5 % para cada factor).
- Los proyectos se apoyan en una alianza pública-privada, o un trabajo con el Estado local (4 % para cada factor).
- Los proyectos trabajan con organizaciones locales (aproximadamente el 3 %).

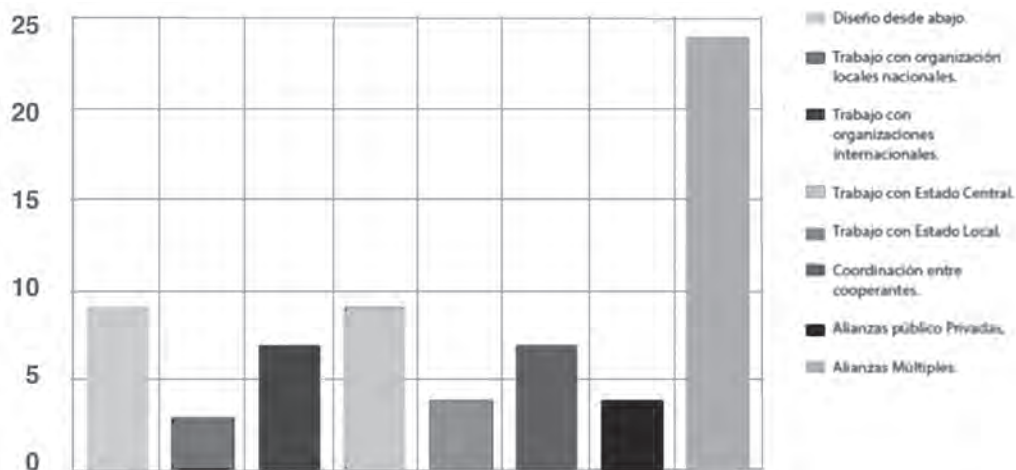


FIGURA 10. Factores de éxito. Elaboración propia.

Esta gráfica resalta la importancia de asociar distintos actores, de diseñar los proyectos desde abajo con las comunidades y la importancia de la coordinación con el estado a nivel central (lo cual va en contravía de la forma de ejecución de los proyectos humanitarios).

### 2.2.11. Condiciones de replicabilidad

¿Bajo cuáles condiciones se podrían replicar los proyectos seleccionados por los cooperantes en el marco del estudio?

Las siguientes tres gráficas clasifican las condiciones de replicabilidad mencionadas por los cooperantes según tres criterios: similitud en el territorio, el hecho de trabajar con lo existente, y la necesidad de crear unas alianzas.

### 2.2.12. Condiciones de replicabilidad: Territorio

La mitad de los proyectos se puede replicar en cualquier territorio sin condición previa (Figura 12). El potencial para replicar proyectos existentes en otros territorios, en la perspectiva de la firma de un acuerdo de paz, parece muy alto.

Para la otra mitad de los proyectos, los cooperantes identificaron como requisito de replicabilidad unas condiciones de similitud entre territorios. Es decir el territorio en el cual se implementó el proyecto y el territorio en el cual se podría replicar deben compartir unas características similares: por geografía, desarrollo socio-económico, participación política y marco legal. Esto puede ser un insumo interesante para la priorización geográfica de la EGCP; es decir, estas condiciones previas se deberían tener en cuenta en el momento de priorizar sus zonas de intervención de la Estrategia luego de la firma del acuerdo.

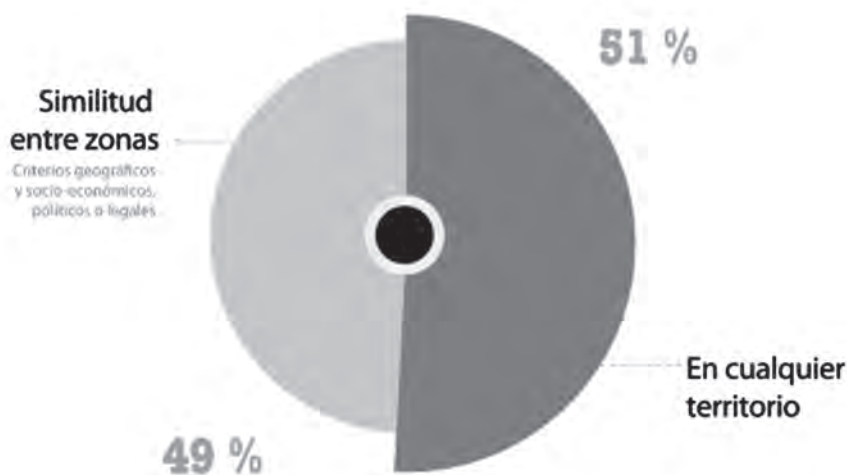


FIGURA 11. Condiciones de replicabilidad: Territorio. Elaboración propia.

### 2.2.13. Condiciones de replicabilidad: Trabajar con lo existente

En el 74 % de los proyectos, los cooperantes recomiendan trabajar con lo existente, bien sea con una metodología existente, los operadores y ejecutores quienes ya conocen la zona, el tema o el método del proyecto (Figura 13). En muchas entrevistas se mencionó la necesidad de trabajar con, y consolidar lo que hay en los territorios, en vez de crear estructuras adicionales, aplicar recetas no comprobadas o apoyar actores totalmente nuevos y sin experiencia. Se resalta la necesidad de generar condiciones de confianza con instituciones y comunidades en el terreno.

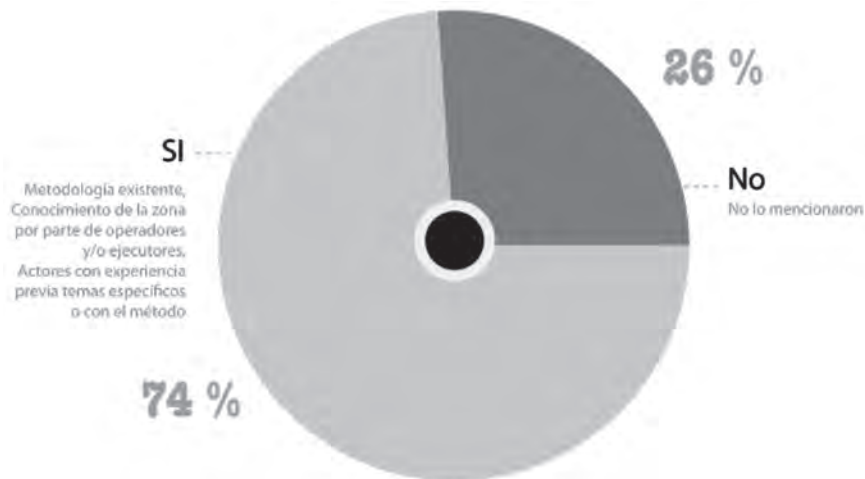


Figura 12. Condiciones de replicabilidad: Trabajar con lo existente. Elaboración propia.

2.2.14. Condiciones de replicabilidad: Alianzas

Según los cooperantes, en más de la mitad de los proyectos, para poder replicarse, se deben buscar alianzas (Figura 14).

En el 56 % de los casos, mencionan como condición de replicabilidad trabajar con un actor por lo menos. Muchas veces, los cooperantes recomendaron trabajar con más de un actor.

En la mayoría de los casos, se hace referencia al Estado.

Para el 23 % de los proyectos, se debería buscar alianzas con dos actores: el Estado y la sociedad civil. El 14 % de los proyectos pueden ser replicados siempre y cuando se asocien tres actores: el Estado, la sociedad civil y cierto grado de coordinación entre cooperantes —entre agencias de NNUU, cooperantes y agentes humanitarios—. En el 17 % de los proyectos que menciona la importancia de asociar tres actores, se resalta la necesidad de involucrar a los donantes bilaterales.

Por fin, 7 % de los proyectos deberían, para ser replicados, asociar 4 actores: el estado, sociedad civil, coordinación entre cooperantes y a la academia.

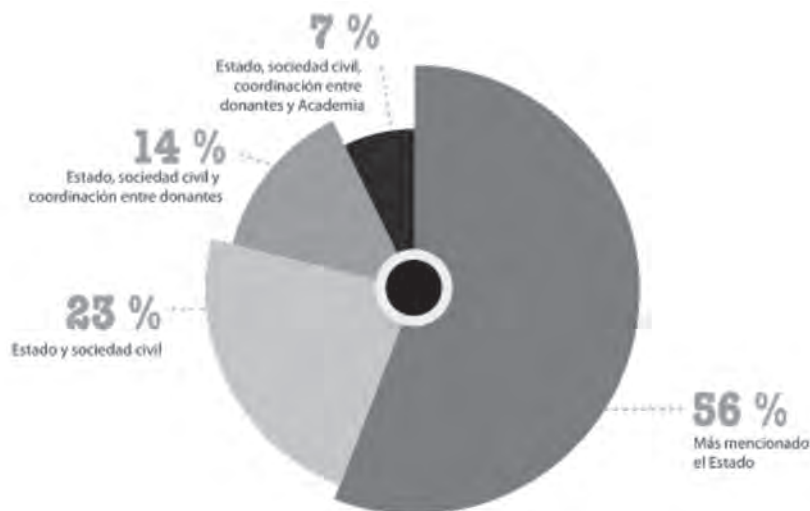


FIGURA 13. Condiciones de replicabilidad: Alianzas. Elaboración propia.

**2.2.15. Recursos vs actuación**

¿Cuáles cooperantes tendrían posibilidad de movilizar recursos adicionales después de la firma de un acuerdo de paz, y cuales tienen posibilidad de actuación rápida?

En esta gráfica (Figura 15), se clasifican los donantes según estas dos variables.

Aparece que la gran mayoría de los donantes se encuentran en la parte superior-derecha de la gráfica, lo que significa que la gran mayoría de los cooperantes combinan posibilidad de actuación rápida y de movilización de recursos adicionales. Es decir que el gobierno puede contar con un apoyo adicional por parte de la cooperación internacional en el contexto pos-acuerdo. En las entrevistas, muchos representantes de cooperación mencionaron que, para poder movilizar recursos adicionales frente a sus sedes, necesitan tener orientaciones claras por parte del gobierno colombiano lo más pronto posible.

Es importante resaltar que no hay grados de habilidad entre los cooperantes que se encuentran en la parte superior-derecha de la gráfica. Es decir, todos manifestaron posibilidad de acción rápida y de movilizar recursos adicionales de igual manera. Sin embargo, el área de los círculos representando a los cooperantes es proporcional a los desembolsos de recursos entre el 2010 y el 2015.

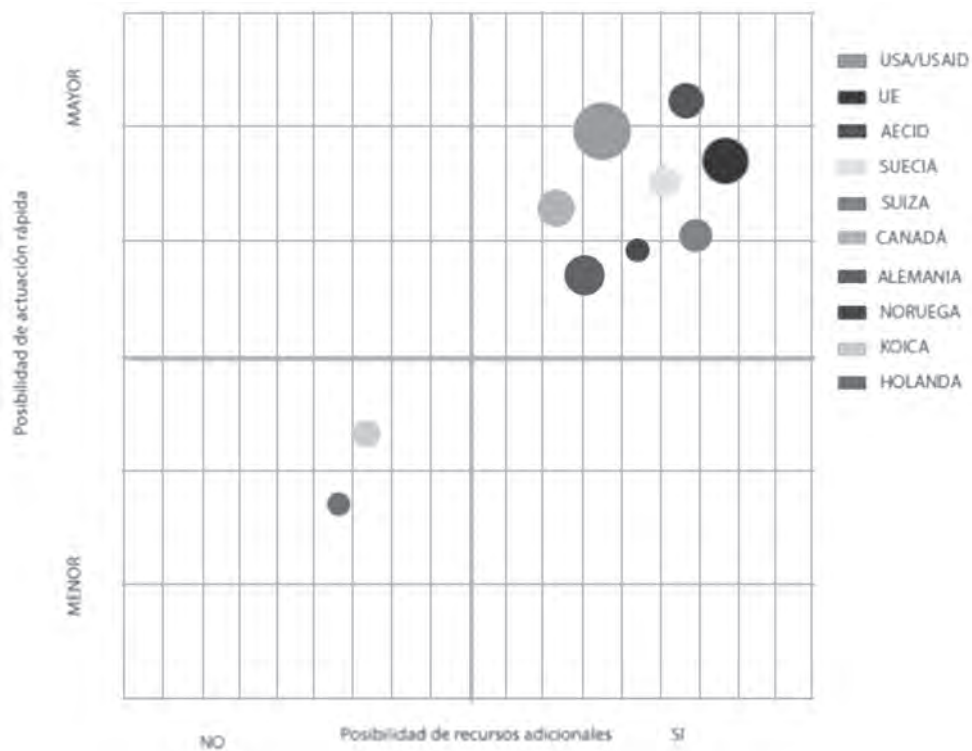


FIGURA 14. Posibilidad de tener recurso adicionales vs. Velocidad de la actuación. Elaboración propia.

**2.2.16. Instrumentos de acción rápida**

Entre los cooperantes que podrían llegar a tener recursos adicionales y tienen posibilidad de acción rápida, ¿con cuáles instrumentos los harían?

Aquí se presentan los instrumentos de acción rápida de los distintos cooperantes (Tabla 1). La mayoría son fondos ya existentes, y que pueden tener recursos adicionales, los nuevos serán los fondos fiduciarios (OTI no hace parte de USAID, es una entidad pública estadounidense).

TABLA 1. Instrumentos en acción rápida. Elaboración propia.

COOPERANTE	INSTRUMENTO
Estados Unidos	OTI (Transitional Initiatives)
UE/ECHO	Fondo Estabilidad y Paz. DCI Development Cooperation Instrument. Fondo Fiduciario. Presupuesto anual.
AECID	Línea Humanitaria.
Suecia	Línea Humanitaria.
Suiza	Líneas tradicionales.
Canadá	Línea Humanitaria. GPSF Global Peace and Security Fund.
Alemania	Fondos Humanitarios. ESUH del Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).
Noruega	Recursos del Ministerio de Relaciones Exteriores. NORAD y FOS:

### 3. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta los resultados de las tipologías y la revisión de la literatura, planteamos algunos retos de la cooperación internacional para la construcción de paz en el país.

#### 3.1. Coordinación de Donantes y división del trabajo

El mayor reto de los cooperantes es lograr un alto nivel de coordinación entre ellos mismos. Pero, ¿qué es la coordinación de donantes?

La coordinación de donantes, contempla tres etapas principales:

- Primera: Coordinación entre cooperantes, una iniciativa propia e interna entre ellos;
- Segunda: Coordinación de la cooperación que establece mecanismos de información y de gestión de la cooperación entre los cooperantes y el gobierno nacional; y finalmente,
- Tercera: Coordinación del desarrollo, liderada por el gobierno y que busca integrar a la cooperación internacional en las prioridades, los mecanismos y sistemas gubernamentales.

En la misma línea de la coordinación de donantes se plantea un nuevo debate y es la división del trabajo.

La división del trabajo implica lo siguiente:

- Los donantes se limitan a un número limitado de sectores.
- Los donantes se especializan según sus ventajas comparativas.
- El número de donantes en cada sector es limitado.

Un ingrediente esencial para lograr esa mayor eficacia e idealmente una división de trabajo entre cooperantes, es un claro liderazgo de parte del gobierno a través de la institución responsable. De hecho hay varias experiencias internacionales que evidencian la importancia de un liderazgo del gobierno en esta etapa frente a los donantes y la alineación de la ayuda a las prioridades definidas para el posconflicto.

Esto busca evitar el free-rider, alineación de intereses y ante recursos escasos reducir costos de transacción.

### **3.2. “Los instrumentos disponibles definen los problemas y sus soluciones” y no el contrario (Jean-David Naudet) ¿Inventar nuevas prácticas o trabajar con lo que hay?**

A nivel internacional, la firma de un acuerdo de paz genera un interés para el país bajo estudio y una posibilidad de apoyo político y financiero. Sin embargo, puede generar también la tentación dentro de las agencias multilaterales y bilaterales, y las ONG de querer acompañar el proceso y tratar el país receptor como un “laboratorio” para la realización de sus recetas en temas de justicia transicional, reconciliación y demás. El riesgo es más alto con actores internacionales nuevos que no tienen una larga trayectoria en el país, en las regiones o los temas que se pretenden consolidar. En este contexto, es clave para los actores nacionales resistir a la tentación de aceptar todas las nuevas iniciativas (que no necesariamente son innovadoras) y fondos ofrecidos, y más bien apoyarse en los programas implementados en el pasado, i.e. de “trabajar con lo que hay”, en los procesos y esquemas existentes, con los actores presentes desde un tiempo y en las lecciones aprendidas.

### **3.3. Necesidad de articular entre acciones de corto y largo plazo**

Aunado al tema de coordinación entre donantes (subepígrafe 3.1.) los proyectos de cooperación internacional o el conocimiento acumulado por los donantes en Colombia, debería apuntar hacia una complementariedad entre los proyectos de corto y largo plazo. De forma que no sean vistos como momentos diferentes en la actuación de los donantes y sus efectos en los beneficiarios sean más amplios y duraderos.

El tema de la articulación de acciones reviste una mayor importancia puesto que la eventual firma de un acuerdo de paz impondrá la necesidad de otorgarles, a las acciones con carácter humanitario, un componente de desarrollo realizando un vínculo entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD). No obstante, como lo reconoce la Comisión Europea (2001), en ámbitos de conflicto prolongado, tales vínculos no se producen y no evolucionan de forma simultánea en todo el país, de ahí que la correcta articulación de iniciativas a corto o largo plazo y la adecuada comunicación de las mismas a instancias gubernamentales, será decisivo para la ejecución del Plan de Estabilización al aprovechar la arquitectura y la confianza institucional creada por los cooperantes internacionales antes presentes.

Este tipo de articulaciones permitirán al estado colombiano no desperdiciar recursos en la creación de tal arquitectura y confianza a nivel local, para enfocarse en procesos igualmente apremiantes como aquellos de reconciliación, reintegración de excombatientes y reforzamiento de la capacidad institucional.

### **3.4. Importancia de los actores Humanitarios en la respuesta rápida**

Por las necesidades propias del conflicto armado colombiano, los actores humanitarios han jugado y tendrán un papel muy importante en el corto plazo. Se debe entonces:

- Buscar nuevas formas de trabajar con ellos justamente para buscar ese vínculo entre rápido y desarrollo.
- Aprender de sus sistemas de coordinación, el clúster humanitario es una muestra clara de coordinación entre cooperantes, estado y sociedad civil.

### **3.5. Replicabilidad, sin recetas únicas**

Si bien la experiencia de otros países en situación de post-conflicto puede servirle a Colombia, la experiencia acumulada por los donantes en estos contextos puede ser útil para inspirar buenas



prácticas y evitar errores frecuentes, y si se busca replicar proyectos exitosos en el territorio, no se puede tratar de replicar recetas originadas en otras circunstancias de forma rígida e idéntica.

Es razonable pensar en el papel de la cooperación internacional como uno propicio a crear las condiciones y el contexto en el cual las iniciativas nacionales de construcción de paz de largo plazo pueden florecer. Los donantes identifican necesidades de mediano a largo plazo concernientes a la implementación de nuevas políticas estructurales que la cooperación internacional puede facilitar y apoyar bajo liderazgo del gobierno. Así ese tipo de acciones de la cooperación internacional en el largo plazo pueden contribuir significativamente a reducir el riesgo de recaída, sentando las bases para un desarrollo sostenible.

### **3.6. La cooperación internacional no debe suplir al Estado, debe haber una articulación del Estado con las intervenciones internacionales**

Aunque el Estado se puede apoyar en acciones rápidas en la cooperación internacional, hay riesgos: si el plan del gobierno no llega rápido o no es lo suficientemente claro, los donantes pueden llegar a imponer sus prioridades o actuar de forma autónoma. Si durante el primer año, las acciones rápidas son implementadas por la comunidad internacional, el sentimiento de ausencia del Estado puede incrementarse fuertemente en ciertas zonas. Es necesario generar capacidad en el Estado y en las comunidades para asegurar la sostenibilidad de los programas.

Es importante resaltar que a nivel operativo, acción gubernamental y cooperación internacional no se articulan tan fácil o armoniosamente.

Si bien hay cooperantes que trabajan con instituciones de gobierno, esto no siempre sucede así. Incluso actores humanitarios en virtud de la imparcialidad, la neutralidad, la independencia y la responsabilidad o las ONG de emergencia no quieren estar asociadas (operacional y políticamente) al Estado, ya que desean mantener su neutralidad frente a todas las partes del conflicto.

Como consecuencia a la debilidad institucional y a problemas de corrupción en la función pública o en la atribución viciada de contratos que se ha presentado de manera recurrente, el Estado colombiano se enfrenta a restricciones legales muy fuertes para la ejecución de fondos, que impiden intervenciones rápidas, sobre todo, pero no solo, durante los periodos electorales (Ley de garantías del 2005). Para evitar estos obstáculos y poder ejecutar fondos, el estado delega parte de los recursos a las agencias de cooperación —especialmente, las agencias de las Naciones Unidas como el PNUD— para la implementación de proyectos. Esta práctica pragmática presenta un límite, pues el Estado pierde una parte importante de crédito y de legitimidad.

### **3.7. División del Trabajo**

Un ingrediente esencial para lograr esa mayor eficacia e idealmente una división de trabajo entre cooperantes, es un claro liderazgo de parte del gobierno a través de la institución responsable. De hecho, varias experiencias internacionales (como la de Ruanda después del 1994) evidencian la importancia de un liderazgo del gobierno en esta etapa frente a los donantes y la alineación de la ayuda a las prioridades definidas para el posconflicto. En El Salvador y Nicaragua, el apoyo masivo de la comunidad internacional al post-conflicto, asociado a la debilidad del Estado, ha llevado a una evasión por parte del Estado frente a su responsabilidad en materia de provisión de servicios públicos y bienestar de la población, a un compromiso débil para la financiación nacional de los acuerdos de paz y la desmovilización, y a una manipulación contra-reformista por parte de las elites conservadoras. Este escenario, que lleva a una situación económica y políticamente insostenible y peligrosa (en Centro América, llevó a un aumento de la criminalidad en la sociedad), podría afectar negativamente las políticas de post-conflicto y reconciliación en Colombia.

#### 4. LA CONSTRUCCION DE PAZ Y LOS ODS

Este estudio se realiza en medio de una coyuntura internacional especial de la Agenda 2030. Si bien uno de los objetivos de los ODS trata el tema del conflicto, Colombia puede identificar en cada uno de los puntos de negociación de La Habana, los objetivos sobre los cuales debe seguir trabajando.

Las apuestas para la construcción de paz complementarán el cumplimiento de los ODS en el país.

#### AGRADECIMIENTOS

Quisiéramos agradecer a todo el equipo de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional —APC-Colombia— quienes nos brindaron todo su apoyo para la correcta consecución de la labor investigativa. Agradecemos también a todos los cooperantes que activamente participaron en este estudio, ofreciéndonos la información necesaria para la reunir y analizar aquellas buenas prácticas que construyen paz en Colombia.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Bergamaschi I (2011) “Le consensus post-Washington au Mali: Genèse, trajectoires et processus d’appropriation”, tesis de doctorado preparada en el Institut d’Etudes Politiques de Paris (Sciences Po)/Centre d’Etudes et de Recherches Internationales (CERI), pp 33-5.
- Bergamaschi I, García J, Santacruz C (2016). Colombia como oferente y como receptor de cooperación internacional, manejando la transición y la dualidad. Para publicación en Bitar S, Tickner A: *Colombia en el Mundo*, Publicaciones Uniandes.
- Borda S (2005). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional* 65, p. 67.
- Borda S, Gómez S (2015) The Internationalization of Colombia’s Current Peace Process: From Isolation to Containment. En Rosen JD, Bagley BM. *Colombia’s Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century From Uribe to Santos and Beyond*. Lexington Books, Lanham, pp 166-8.
- Bigsten A (febrero de 2006). Donor coordination and the uses of aid. *Göteborg University*. Recuperado de la URL: <https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/2723/1/gunwpe0196.pdf> acceso 2 noviembre 2015.
- Boyce JK (1995). External Assistance and the Peace Process in El Salvador. *World Development*, 23 (12):2101-2116.
- Castañeda D (2014). The European Approach to Peacebuilding. Recuperado de la URL: <http://www.palgraveconnect.com.ezproxy.uniandes.edu.co:8080/pc/doi/10.1057/9781137357311.0001>, acceso 21 octubre 2015.
- Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la vinculación entre ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo. 2001. COM 153 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0153:FIN:EN:PDF>
- Easterly W (2013). *The tyranny of experts: Economists, dictators, and the forgotten rights of the poor*. Basic Books, New York.
- García J (2015). Colombia between international integration and development challenges. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 2(2).
- García J (2015). Cooperación Internacional y posconflicto en Colombia: más allá de los recursos económicos. *Sextante*, 5. Recuperado de la URL <http://sextante.uniandes.edu.co/index.php/ejemplares/sextante-5/horizontes/cooperacion-internacional-y-posconflicto-en-colombia>, acceso 21 octubre 2015.
- Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.
- Hartzell C, Hoddie M, Rothchild D (2001). Stabilizing the Peace After Civil War: An Investigation of Some Key Variables. En: *International Organization*, 55(1):183-208.
- Kang S, Meernik J (2004). Determinants of Post-Conflict Economic Assistance. *Journal of Peace Research*, 41 (2), 149-166. (2011). Setting up a more effective coordination mechanism in Serbia. Recuperado de la URL <http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/107/115/Aid%20Coordination%20Mechanism%20final.doc>, acceso 8 julio 2015.

- Magone C, Neuman M, Weissman F (eds) (2011). *Humanitarian Negotiations Revealed: The MSF Experience*, MSF/Hurst & Company, London.
- Malambo M K, Kamar AB, Nyende M (2009). Financing Post-Conflict Recovery in Africa: The role of International Development Assistance. *Journal of African Economies*, 18(1):53-76.
- Manning C, Malbrough M (2010). Bilateral donors and aid conditionality in post-conflict peacebuilding: the case of Mozambique. *Journal of Modern African Studies*, 48 (1):143-169.
- Mawdsley E, McEwan C (2012). Triangular Development Cooperation for peacebuilding: Opportunities and challenges. Recuperado de la URL [http://www.peacebuilding.no/var/ezflow\\_site/storage/original/application/c556f545b11da99c418cd0d72993dc87.pdf](http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/c556f545b11da99c418cd0d72993dc87.pdf), acceso 21 enero 2016.
- McGee R, García Heredia I (2010). Paris in Bogotá: Applying the Aid Effectiveness Agenda in Colombia”, IDS WORKING PAPER 342, pp 31-2.
- Naciones Unidas, Asamblea General, Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects: report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305 (21 August 2000), Recuperado de la URL: <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>, acceso 2 noviembre de 2015.
- Naciones Unidas, Asamblea General, Memoria del Secretario General sobre la labor de la organización, informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada al 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad. A/47/277 (17 de junio de 1992). Recuperado de la URL: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/24111>, acceso 8 julio 2015.
- Naudet J (2000). *Finding Problems to Fit the Solutions: Twenty Years of Aid to the Sahel*. OECD Publishing, Paris.
- Nivia-Ruiz F, Ramos Héndez I (2015). Balance de la Cooperación Internacional al Desarrollo ofrecida y recibida por Colombia: Coherencia entre metas y logros del cuatrienio 2010-2014. *Revista Internacional De Cooperación Y Desarrollo*, 2(1):93-124.
- Petit D, Sondorp E, Mayhew S, Roura M, Roberts B (2013). Implementing a Basic Package of Health Services in post-conflict Liberia: Perceptions of key stakeholders. *Social Science and Medicine*, 78, pp 42-49.
- Rathmell A (2005). Planning Post-Conflict Reconstruction in Iraq: What can we learn? *International Affairs*, 81(5):1013-1038.
- Rettberg A (2013). La construcción de paz bajo la lupa: Una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional. *Estudios Políticos*. Instituto De Estudios Políticos. Universidad De Antioquia, (42):15-38.
- Rey Marcos F, Pineda Ariza LF (2013). Colombia: Between the humanitarian crisis and hope of peace. Recuperado de la URL: [http://www.peacebuilding.no/var/ezflow\\_site/storage/original/application/e0fc5bbf832d45308e35dae826044ddb.pdf](http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/e0fc5bbf832d45308e35dae826044ddb.pdf), acceso 21 enero 2016.
- Siddiqi A (2015). Islamist food aid won't radicalise Pakistan's earthquake survivors. *The Guardian*. Recuperado de la URL: <http://www.theguardian.com/global-development/2015/nov/04/islamist-food-aid-will-not-radicalise-pakistan-earthquake-survivors> acceso 21 enero 2016.
- Uvin P (2001). Difficult choices in the new post-conflict agenda: the international community in Rwanda after the genocide. *Third World Quarterly*, 22(2):177-189.
- Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.



# El turismo y su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Un abordaje desde la cooperación internacional

## Tourism and its contribution to Sustainable Development Goals: An approach based on international cooperation

SALESSI, Maria Lucila<sup>1</sup>  
lucila.salessi@econo.unlp.edu.ar

### Resumen

El presente trabajo pretende presentar un abordaje y análisis del enorme potencial de desarrollo que la actividad turística puede promover en el marco de la Agenda Post- 2015 y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible dentro del espacio latinoamericano. Se procurará realizar un pequeño aporte, que nos permita reflexionar sobre la manera en la que el *turismo* puede contribuir al logro de los ODS, como una forma de tender puentes a través del intercambio de saberes y mejores prácticas que coadyuvarán de manera sostenida a disminuir y superar enormes desigualdades: pobreza, exclusión social, e inequidad en América Latina.

**PALABRAS CLAVE:** Cooperación internacional, turismo, objetivos de desarrollo sostenible, América Latina.

### Abstract

This paper aims to present an approach and analysis of the enormous development potential that tourism can promote within the framework of the Post-2015 Agenda and its relationship to the Sustainable Development Goals within the Latin American space. Efforts will be made to make a small contribution, allowing us to reflect on the way in which tourism can contribute to achieving the ODS, as a way of building bridges through the exchange of knowledge and best practices that will contribute to steadily reduce and overcome enormous inequalities: poverty, social exclusion and inequality in Latin America.

**KEYWORDS:** International cooperation, tourism, sustainable development goals, Latin America.

---

1. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas Argentina.

## 1. INTRODUCCIÓN

En septiembre del año 2015 ciento noventa y tres países miembros del Sistema de Naciones Unidas con sede en Nueva York celebraron y reafirmaron el acuerdo de difundir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para los cuales el compromiso global es profundizar y asegurar 17 objetivos y 169 metas con vistas a los próximos 15 años. De este modo, cada uno de los estados podrá incorporar en sus agendas de políticas públicas y de buen gobierno gran parte de estos objetivos que involucran no sólo cuestiones ambientales, sino también sociales, culturales, económicas, productivas y turísticas. Así, la agenda 2030 del desarrollo sostenible, que renueva y amplía los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) prevé que sus metas incluyan también temas claves, las cuales forman parte del abordaje de las políticas de cada uno de los países en particular, como el crecimiento económico, la inclusión social, la lucha contra la pobreza y la protección del medio ambiente que involucra el recalentamiento global y acción por el clima, todos ellos vinculados a prácticas y políticas sostenibles del turismo. En este sentido, el presente trabajo intentará dar cuenta de la contribución y aporte que el sector turístico puede proporcionar como actividad multidisciplinar y transnacional, a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS.

Todos los países en conformidad adhirieron a incluir en sus plataformas de gobierno la Agenda 2030 con sus retos y desafíos. En América Latina y el Caribe un informe reciente elaborado por la CEPAL sostiene que en estos últimos años, fruto de los elevados precios de las materias primas en el contexto internacional, se potenció un alto crecimiento económico, lo cual permitió mejorar las condiciones de vida en términos de acceso a programas, planes con políticas activas y a sacar de la pobreza e indigencia a un gran porcentaje de la población tanto urbana como rural en las sociedades latinoamericanas. Ahora bien, el efecto contrario que se observa sobre todo en el espacio latinoamericano, es que se ha venido produciendo una fuerte degradación del medio urbano es decir, de las grandes metrópolis como consecuencia de una mayor contaminación ambiental y atmosférica como así también en determinados asentamientos urbanos, un deterioro al acceso de los recursos naturales y a las condiciones de vida esenciales como por ejemplo el acceso al suministro de agua. En general, en las grandes ciudades como por ejemplo el Área Metropolitana de Buenos Aires AMBA, el Área Metropolitana de San Pablo y Ciudad de México que tienen un alto índice demográfico-constituyendo verdaderas urbes superpobladas-, se observa claramente de manifiesto que el impacto de estos procesos es mayor y hace más vulnerable las condiciones de desarrollo humano de la población. Un dato a considerar es que la población urbana en América Latina según lo señalan los informes de la CEPAL pasó del 41 % en 1980 a casi el 90 % entre 2010 y 2014 (CEPAL, 2015)

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible se encuentran enmarcados dentro de un gran ecosistema que es la biosfera y se hallan relacionados estrechamente unos con otros, para lo cual si uno de ellos sufre una alteración va a impactar seriamente sobre los otros como un geosistema, por ello es indispensable la interacción recíproca entre el estado, los organizaciones de la sociedad civil, y las empresas. Asimismo, la educación y las instituciones académicas, como las Universidades deben jugar un papel clave y central en la ejecución e implementación de estas políticas públicas tanto territoriales como ambientales. En América del Sur por ejemplo, en lo que se refiere a la lucha contra el cambio climático, diversas investigaciones y relevamientos científicos aseveran que la temperatura global en el subcontinente ascendió de entre 0.7°C y 1°C desde mediados de los años 70 hasta la actualidad, señalando por un lado enormes transformaciones socioeconómicas y productivas que impactan actualmente de manera negativa en la región. Las proyecciones indican que estas amenazas climáticas continuarán en ascenso, lo cual constituye un verdadero problema a resolver dado que los países tendrán que comenzar a arbitrar estas situaciones considerando las metas, fechas y plazos establecidos en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. En este punto tan relevante, los gobiernos deben poner énfasis, más allá de las alternancias de poder, en considerar estos temas de agenda como política de estado permanente no negociable. Los impactos negativos en los cuales se verían seriamente dañadas las economías de la región afectarían la agricultura, el acceso al agua potable, la biodiversidad, bosques y selvas, la salud y el sector turístico con sus respectivos destinos sufrirían la pérdida de competitividad.

En este contexto, y a modo de interrogante consecuente con el eje rector que guiará nuestro trabajo de investigación, nos preguntamos de qué manera el turismo puede contribuir a potenciar el cumplimiento de los nuevos compromisos internacionales establecidos para el escenario 2030, los Objetivos de Desarrollo Sustentable ODS.

El reconocimiento de la importancia y la contribución potencial del turismo en las estrategias nacionales de desarrollo de cara a los desafíos de una nueva agenda global constituye una realidad inobjetable. El turismo ha sido identificado por el sistema de Naciones Unidas (ONU) como uno de los diez sectores para impulsar el cambio hacia una economía verde y fue incluido en el documento final de Río + 20 como uno de los sectores capaces de hacer “una contribución significativa a las tres dimensiones del desarrollo sostenible, tiene estrechos vínculos con otros sectores, y puede crear puestos de trabajo dignos y generar oportunidades comerciales” (UNWTO, 2015)

## 2. OBJETIVO GENERAL

- Analizar el aporte y la contribución del turismo al cumplimiento y desarrollo de los objetivos y metas formulados en la Agenda Global de Desarrollo Sostenible 2030 en el espacio latinoamericano.

## 3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Presentar un panorama de los ODS, los esquemas de integración subregional y su vinculación al sector turístico.
- Describir el impacto del cambio climático y el turismo.
- Explorar el aporte de la CSS al Sector Turístico y los ODS en Latinoamérica.
- Comprender el potencial de desarrollo a través de la gestión e implementación de prácticas del turismo sostenible en la concreción de los objetivos y metas planteados en la Agenda Global 2030.

## 4. LOS ODS Y LOS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL

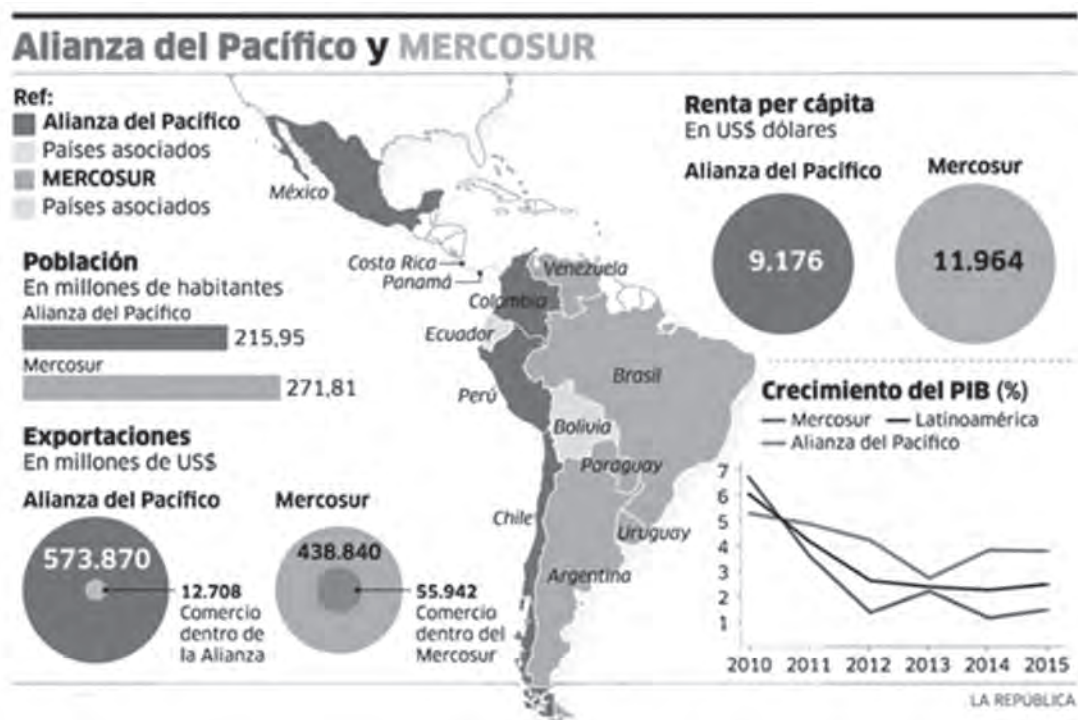
América Latina marcha a dos velocidades. La ambiciosa agenda de cumplimiento propuesta con vistas al año 2030 y los ODS están sujetos y atados a la volatilidad que está sufriendo la economía global y a la desaceleración que en parte atraviesa América Latina. La situación económica está íntimamente relacionada a las metas y desafíos de los ODS sobre todo teniendo en cuenta las perspectivas y proyecciones que se observan en América Latina y el Caribe. El viento de cola que disfrutaron durante una década dichas economías está quedando atrás por diversas razones. En este punto se ha de tener una mirada clara y crítica de la evolución de la economía internacional y naturalmente cómo se encuentra posicionada la región en este escenario. Tal como hemos mencionado, se observa que la región marcha a dos velocidades: por un lado, Sudamérica con sus respectivos bloques de integración regional como son el Mercosur y la Alianza del Pacífico que están atravesando un período de turbulencia en relación a la caída de los precios internacionales del petróleo-una baja sin registros en las últimas décadas-, las materias primas y las commodities. En este contexto, la implementación de los ODS por región y por país está sujeta a este tipo de transformaciones y variables, lo cual se ve agravado como consecuencia de que en estos últimos años China ha sido un interlocutor referente en el tema de las relaciones comerciarles con el subcontinente, teniendo en cuenta que el gigante asiático se desacelera y crece al 6.3 %<sup>2</sup> anual para este año 2016.

2. FMI Boletín 2016.

Desde nuestro enfoque el rol de los ODS con las economías de mercado emergente latinoamericanas—frente a esta nueva situación económica—, observa que este decrecimiento impacta de manera negativa ya que han dejado de ser como en años anteriores motores de crecimiento global. Así pues, en un contexto de análisis integral-regional, vemos que el conjunto de países que integran la Alianza del Pacífico: México, Colombia, Perú y Chile, mantendrán una tasa anualizada de crecimiento<sup>3</sup> del 2.5 %, luego, visto desde la perspectiva de los países que conforman el Bloque del Mercosur más integrados hacia el Atlántico en cuanto a su posición geográfica, observamos que Brasil es la economía que tiene los peores indicadores —3.5 % para este año 2016, arrastrando— recesión de por medio— al resto de la región. Es por ello, que será fundamental de cara a los próximos años ante esta América del Sur dividida o separada en términos de crecimiento observar cuáles son las nuevas perspectivas para la implementación de cada uno de los ODS

Aún no se vislumbra una recuperación total de las economías emergentes y de las economías avanzadas que supieron ser el motor de la economía global. Es por ello que se puede generar cierta incertidumbre respecto de la implementación de los ODS en las políticas y acciones de gobierno de los países adherentes ya que constituyen propuestas muy ambiciosas que mucho dependen del funcionamiento y recuperación de la dinámica economía global.

En el subsiguiente mapa (Fig.1) que adjuntamos a continuación, se observa la localización geográfica en bloques del Mercosur-Alianza del Pacífico en América Latina.



Fuente: Diario El País, 2015.

FIGURA 1. Alianza del Pacífico y Mercosur

En este contexto de esquemas de integración regional, es dable mencionar que desde la implementación del Parlasur —órgano legislativo que forma parte de la estructura institucional del Mercosur—, se ha añadido recientemente en los debates parlamentarios y en los grupos de trabajo,

3. Fuente: FMI *Proyecciones de crecimiento por países 2016*.



la discusión y trascendencia que tienen los ODS a fin de que cada estado miembro-pleno difunda su relevancia e impacto en región.

## 5. LOS ODS CAMBIO CLIMÁTICO Y TURISMO

Para el sistema de Naciones Unidas uno de los temas fundamentales a tratar de cara a los próximos años y-coincidiendo con la agenda post-2015- es enfrentar los retos y desafíos que el mundo entero abordará a través del nuevo Pacto Global. Nos referimos al uso y el acceso de los recursos naturales como por ejemplo el agua, como señala el ODS número seis que postula “Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento *para todos*” (ONU, 2015) y el que se refiere al cambio climático con sus implicancias continentales alineadas con el ODS número trece vinculado a adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático. Tal cual lo señaláramos anteriormente, los ODS Agua-Clima se encuentran interrelacionados ya que uno depende del otro, es por tal motivo que se destaca en la agenda como uno de los principales temas a abordar por parte de los gobiernos, las empresas y otros actores de la vida pública tanto académica, social y cultural. En este sentido, se requiere de una cooperación internacional entre todos los países que suscribieron el acuerdo, llevar a delante un uso racional y sustentable de los recursos naturales. Algunos ejemplos dan cuenta de los problemas urgentes que se deben enfrentar, uno de ellos es el impacto en Sudamérica en estos últimos años referido a la Corriente del Niño, este fenómeno climático ha tomado un grado de notoriedad sin precedentes ya que está relacionado a un recalentamiento en las aguas ecuatoriales y subtropicales del Pacífico Sur y cuyos efectos en algunos casos como el de Perú han sido devastadores, sobre todo para la actividad turística ya que en este caso el país andino-que cuenta con atractivos turísticos declarados Patrimonio de la Humanidad por la Unesco como el caso del corredor Cuzco-Machu Pichu-, ha sufrido en los últimos años graves desplazamientos de tierra sobre todo durante el período estival donde se producen las mayores precipitaciones. Esto ha generado un enorme perjuicio en las economías de la región. Es por eso que el gobierno peruano ha adoptado medidas excepcionales a través de un plan de acción directo para contrarrestar los efectos nocivos de este fenómeno. En este marco, y consecuente con el mencionado fenómeno meteorológico, se ha puesto en peligro la puesta en marcha de un importante evento deportivo internacional que descubre los grandes espacios de América del Sur, y que genera un importante ingreso de divisas como es la competencia internacional del Rallye Dakar 2016.

Según nuestro punto de vista, el turismo debe mostrar su capacidad de resiliencia para poder recuperar y reactivar los destinos turísticos, sosteniendo una acción coordinada no sólo con los gobiernos nacionales sino provinciales y comunales. En este sentido, observamos que este proceso meteorológico se repite en otras latitudes del planeta. Otras investigaciones científicas están demostrando que se está dando el efecto contrario como por ejemplo el establecimiento de largos períodos de sequías sobre todo en países que reciben importantes flujos de visitantes y turistas sujetos a este tipo de variaciones bioclimáticas. Es el caso de Australia, Indonesia y los países que conforman el Sudeste Asiático.

En esta misma línea de análisis, la autora Elsa Bruzone (2010) ha hecho un aporte muy interesante en el cual advierte que el mundo va hacia la *guerra del agua* y afirma que el acceso a este recurso es escaso sobretodo en determinadas áreas del planeta como en Eurasia y parte del África del Norte y el Oriente próximo. Asimismo, la autora reconoce que en Sudamérica existen las mayores reservas de agua dulce del planeta. Un ejemplo de ello lo constituye el Acuífero Guaraní, cuya superficie de agua continental involucra cuatro estados (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) que además coincide con los límites físicos, hidrográficos y políticos con la Cuenca del Plata por un lado y el Mercosur por el otro. El debate que se está llevando a cabo actualmente y que se vincula directamente con el ODS número seis, es el uso que se está haciendo de la toma de aguas fósiles localizadas hace millones de años en rocas sedimentarias en las cuales algunos países como Argentina y Uruguay han localizado fuentes de agua termal para un uso turístico. El dilema a resolver es si se hará una gestión del uso sostenible o una práctica de tipo extractiva o de explotación con las

externalidades negativas que ello conlleva; máxime cuando la mencionada actividad ha permitido un gran desarrollo del sector turístico específicamente la tipología de turismo termal. La mencionada actividad genera importantes beneficios e impactos positivos en la región como la creación de trabajo decente, empleos directos e indirectos y crecimiento económico como bien lo señala el ODS número ocho referido a la promoción del crecimiento económico sostenido y el empleo digno y productivo y el trabajo decente para todos.

### 5.1. Cambio Climático y ODS en el marco de la COP 21

El ODS que se refiere al cambio climático es considerado un tema de agenda prioritaria para Naciones Unidas ya que constituye una verdadera amenaza global. En el marco de la Cumbre celebrada en París en diciembre de 2015, bajo el nombre COP 21 Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) haciendo alusión a las metas ambiciosas que se deben trazar al 2050 prevé que la temperatura no debe superar los 2° C. Es por ello que la Organización Mundial del Turismo (OMT) coordinará esta agenda de temas entre otros foros en la ITB de Berlín en el cual se trabajará de manera coordinada con los países que intervinieron en la Cumbre de París y donde ya se ha establecido el compromiso global de algunos países de establecer metas como por ejemplo Japón que pretende reducir las emisiones de gases GEI. Es evidente que el crecimiento económico acelerado que tuvo China en estos últimos años llegando a tasas de expansión global que incluso han superado el 10 % anual, también ubica al gigante asiático como mayor emisor de gases Gei, debido en parte a que la economía china todavía utiliza el carbón como fuente de energía para la producción y la industria.

La República Popular de China junto con los Estados Unidos de América USA otro de los principales emisores de gases GEI, suscribieron un acuerdo para ir reduciendo paulatinamente entre un 15 % y un 30 % sus emisiones de cara a las próximas décadas. Asimismo, otro dato a considerar es que tanto la economía número uno como la economía número dos China no habían firmado el Protocolo de Kioto de 1997. Es por ello que para el turismo global, este es el principal tema que enfrenta la humanidad. Existen factores que han ido determinando esta situación de emergencia global como por ejemplo podemos citar, la deforestación de la Amazonia con un impacto global sobre el clima, las aguas, la biodiversidad y las selvas del planeta.

En este contexto, el Secretario General de la Organización Mundial del Turismo Taleb Rifai, se refirió a la importancia de gestionar nuestros recursos naturales de forma sostenible y agregó que:

*“La mitigación del cambio climático, la gestión eficaz de los recursos, la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo han de ser los ejes del desarrollo turístico. Debemos dejar claro que el crecimiento económico y la sostenibilidad no están enfrentados (...) Abordar estas prioridades sólo puede lograrse mediante una mayor cooperación internacional y políticas turísticas nacionales transversales. La capacidad del turismo de apoyar de manera efectiva los fundamentos económicos, sociales y ambientales de muchas naciones hace necesario que el sector tenga una mayor implicación en el desarrollo nacional, especialmente en las más altas instancias donde se adoptan las decisiones políticas”.* (Rifai, 2016)

## 6. EL TURISMO Y SU CONTRIBUCIÓN AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: EL ESCENARIO HACIA EL 2030

El turismo tiene el potencial de contribuir directa e indirectamente con la totalidad de los ODS sosteniendo fundamentos esenciales como la educación y formación de calidad, el crecimiento económico sostenido, la generación de empleo digno/decente y la igualdad de oportunidades.; posicionándose firmemente en la agenda de desarrollo post-2015.

En este contexto, y en un ejercicio de vinculación e interrelación del sector turístico con las metas planteadas para los objetivos ODS 4, ODS 8 y ODS 10, se propone asimismo, una asociación transversal con la actividad o sector turístico a saber:

ODS 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. Meta 4.4 De aquí a 2030 se aumentará considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.

ODS 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Meta 8.9 indica que de aquí a 2030, se elaborarán y pondrán en práctica políticas encaminadas a promover el turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.

ODS 10: Reducir la desigualdad en los países y entre ellos. Meta 10.3 se garantizará la igualdad de oportunidades y se reducirá la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.

La educación, capacitación y formación académica y profesional de las personas vinculadas al sector, es decisivo para que el turismo prospere y genere fuentes genuinas de empleo. El turismo puede proporcionar incentivos para invertir en la educación y la formación profesional y ayudar a la movilidad laboral a través de acuerdos transfronterizos en materia de cualificación, normas y certificaciones. En particular, los jóvenes, las mujeres, los ancianos, los pueblos indígenas y los que tienen especial necesidades deberían beneficiarse a través de medios educativos, donde el turismo tiene el potencial de promover la integración, los valores de una cultura de tolerancia, paz y no violencia, en el marco de los intercambios y la ciudadanía global. El turismo puede ser una herramienta poderosa para el desarrollo de la comunidad y la reducción de las desigualdades si se sustenta en las poblaciones locales y todos los actores clave en su desarrollo, dando a las comunidades la oportunidad de prosperar en su lugar de origen. El crecimiento con inclusión debe estar en el centro del desarrollo turístico. (UNWTO 2015). En palabras del Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-moon, en ocasión de las celebraciones del Día Mundial del Turismo de 2014 “Harnessing tourism’s benefits will be critical to achieving the sustainable development goals and implementing the post-2015 development agenda”. (Ban Ki-moon, 2014)

En esta misma línea de análisis y según lo indican recientes informes de la Organización mundial del Turismo (UNWTO, 2015), los ODS más estrechamente vinculados a la actividad o sector turístico, corresponden al ODS número ocho (8.9) que, como lo mencionáramos anteriormente se refiere a la elaboración y puesta en práctica de políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que genere empleo y promueva la cultura y los productos locales. Dicho postulado referido al crecimiento económico sostenido e inclusivo, se correlaciona específicamente a la inmensa capacidad del sector de generar empleos considerando que según datos de la OMT uno de cada once empleos (directos, indirectos e inducidos) a nivel mundial son generados por el sector turístico; luego el ODS número doce (12.b) se expresa sobre la elaboración y aplicación de instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales. La producción y el consumo responsable, deberían formar parte de toda práctica turística sostenible que incluya las distintas prestaciones de servicios y productos en las comunidades locales, la generación genuina de trabajo y productos turísticos sustentables. Por último, la Organización Mundial del Turismo, vincula al sector con el ODS catorce 14 inciso 7 que propone aumentar, de aquí a 2030, los beneficios económicos que los pequeños estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados obtienen del uso de los recursos marinos, en particular mediante la gestión sostenible de la pesca, la acuicultura y el turismo.

Otro de los compromisos internacionales y tema de interés global es la Declaración de Ministros de Turismo del *grupo de los veinte* T20, que reúne a las economías industrializadas del planeta y que han hecho hincapié en reforzar y profundizar la *cooperación internacional* en lo que se refiere al desarrollo sustentable en el marco del sexto encuentro del T20 en la ciudad de Antalya celebrado el 30 de septiembre de 2015. En dicho encuentro, el Director General Adjunto de la Organización In-

ternacional del Trabajo OIT, Greg Vines ha señalado que “el turismo tiene potencial para contribuir en mayor medida al crecimiento económico y la creación de empleo, especialmente en las regiones menos desarrolladas” para la cual le otorga al turismo un papel clave frente a los retos mundiales fijados para la agenda 2030 para el desarrollo sostenible.<sup>4</sup>

En este marco internacional del G20-T20, los Estados Parte han coincidido en articular una serie de temas para contribuir a potenciar un mejor uso y apropiación de los ODS y el turismo global. Así, la citada declaración señala entre sus principales objetivos: promover el empleo de hombres y mujeres y la igualdad de género, la protección social y el diálogo entre las partes que intervienen en la generación de nuevos emprendimientos, coordinar de manera estrecha los vínculos y las relaciones interinstitucionales como el gobierno, el sector empresario, y el mundo académico científico y tecnológico para generar transferencia neta de sus resultados sobre todo impartirlos en el área de la educación y el desarrollo sostenible del turismo. Para ello, entendemos que es fundamental el rol asignado a la difusión de estos temas entre los ámbitos educativos de enseñanza Asimismo, la declaración hace referencia a temas tan relevantes de la agenda pública mundial como una mayor coordinación entre las economías avanzadas y emergentes.

Otro de los ítems a los cuales refiere la mencionada declaración es el papel que juega la integración regional y subregional que además contempla a las pequeñas y medianas empresas Pymes, en las cuales los países que pertenecen a determinadas alianzas regionales como por ejemplo Mercosur, Unasur, Celac, Alianza del Pacífico, Caricom, y el Nafta, tienen que transferir recursos para que el pequeño y mediano empresario tenga medios disponibles en pos de generar y potenciar emprendimientos en múltiples destinos con sus diversas formas y tipologías turísticas como es el turismo rural, agroturismo, turismo enológico, turismo creativo, comunitario, entre otros.

En la próxima cumbre del G20 que se llevará a cabo en Hangzhou, República Popular de China en septiembre de 2016, los Ministros de Turismo agrupados en el T20 se comprometerán en seguir profundizando la agenda de temas en la recuperación de destinos turísticos vulnerables a la situación climático-ambiental como así también el crecimiento económico sustentable y la generación de empleos. En la cual se observa claramente el aporte del turismo global a los ODS.

El turismo sostenible mucho puede contribuir a preservar y sostener la biodiversidad del planeta con su flora y fauna. Informes recientes advierten que el recalentamiento global está impactando fuertemente en el aumento del nivel de las aguas en los océanos y mares. Para lo cual esto puede tener inmediatas consecuencias donde se puede advertir cierta fragilidad en los ecosistemas marinos y litorales, justamente referenciados en el ODS 14, ya que un aumento del nivel de las aguas puede constituir una verdadera amenaza hacia los manglares localizados en los deltas de las desembocaduras de la cuenca de los grandes ríos como el Orinoco, Amazonas, entre otros.

## 7. EL TURISMO Y LAS ENERGÍAS RENOVABLES-SUSTENTABLES

El mundo atraviesa una revolución energética que tuvo sus comienzos con el descubrimiento del petróleo y con la industria del carbón. China-actualmente segunda potencia mundial-aún utiliza esta matriz energética. Por un lado, los informes advierten que China y USA son los países que más contribuyen a las emisiones de gas efecto invernadero GEI. Ambos países acaban de celebrar un pacto ambiental bajo el formato de un *acuerdo*, donde se comprometen a ir reduciendo, de cara a los próximos años los estándares ambientales acordados durante la COP 21, considerando que tanto China como Estados Unidos de América tal cual mencionáramos anteriormente no suscribieron oportunamente el Protocolo de Kioto. Como bien lo señala el ODS número siete que menciona la

4. Organización Mundial del Turismo OMT, *La OMT acoge con satisfacción el compromiso de los ministros de Turismo del G20 de promover la creación de más y mejores puestos de trabajo*.-1 de octubre de 2015.

energía accesible y no contaminante así como el uso y funcionamiento de energías limpias y renovables, será muy complejo reemplazar a futuro la matriz energética provista por el petróleo y sus derivados. En este caso, podemos citar ejemplos de países que se encuentran a la vanguardia de la implementación y articulación y uso de energías limpias como es el caso de Dinamarca en el cual se reutilizan aerogeneradores para el aprovechamiento de la energía mareomotriz, y también incluso en Francia son de destacar proyectos como La Rance, una de las plantas de energía mareomotriz más importantes del mundo. El transporte eco-sustentable como es el que puso en marcha la Universidad Nacional de La Plata con el eco-bus que involucra la utilización del litio para la movilidad local de estudiantes, profesionales y turistas. Transporte no contaminante y que contribuye a una mayor sostenibilidad en el medio urbano. Asimismo, muchos países están utilizando la energía solar a través de paneles solares en sus sistemas de alojamientos turísticos.

En la República Argentina, en el marco de las prácticas sustentables, la actividad o sector turístico tiene como eje estratégico socio-cultural y económico, promover el uso óptimo a los recursos y la conservación y preservación del patrimonio tanto natural como cultural. La propuesta sugiere la aplicación de manera progresiva de diversas medidas tendientes a lograr mayor eficacia energética, menos contaminación, y, por ende, el mayor cuidado del ambiente en sus diversos sistemas de prestación de servicios de alojamiento tanto hotelero como extra-hotelero. Estas medidas incluyen la utilización de calefones solares para generación termo solar para aguas sanitarias, la migración de la luminaria bajo consumo, la generación de energía fotovoltaica para iluminación, el tratamiento de efluentes residuales, cloacales y aguas grises, la forestación de espacios verdes con especies autóctonas y la generación de calor a partir de la biomasa con residuos sólidos. (FEHGRA, 2016)

En la Patagonia argentina existen proyectos de inversión para la generación y la reutilización de la energía eólica en la provincia de Chubut, proyectos que están relacionados a la utilización de las energías limpias sostenibles en un territorio árido y ventoso como es la estepa patagónica.

## 8. COOPERACIÓN SUR-SUR, ODS Y TURISMO

### 8.1. El aporte de la CSS al Sector Turístico en Latinoamérica: Nuevos Desafíos

Resulta interesante analizar temas y objetivos convergentes en las agendas de los Principales Organismos a nivel global y su imbricación con los principios que sostienen la impronta de la cooperación desde y hacia el Sur y su vinculación con el sector turístico. El mundo ha transitado el año 2015 como un período bisagra respecto de las oportunidades y el cambio que nos presenta un escenario global en constante transformación. Encuentros, cumbres y citas de gran relevancia y exposición como la III Conferencia sobre Financiación al Desarrollo celebrada entre el 13 y el 16 de julio de 2015 en Addis Abeba, Etiopía, la Asamblea General de las Naciones Unidas y su adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) que se llevó a cabo durante los meses de noviembre y diciembre en París, han reunido a la Comunidad Internacional para acordar una puesta en común de los principales ejes y desafíos que deberá consensuar una nueva y renovada agenda mundial en la cual la Cooperación Sur-Sur tiene mucho que aportar “un escenario 2015 que redefinirá la arquitectura de la Cooperación Internacional al Desarrollo” (SEGIB 2015).

La nueva agenda de la cooperación Sur-Sur (CSS) en Iberoamérica, deberá poner todo su empeño a través de proyectos y programas concretos en la construcción de un espacio que promueva la igualdad para nuestros pueblos. La CSS, en este sentido, contribuirá a reforzar por medio de una agenda conjunta, convergente, horizontal y colaborativa las lógicas de cooperación en asuntos y temáticas estructurales como la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria, la gobernanza y los derechos humanos. En este marco, el turismo realizará su aporte y contribución a través del desarrollo local y sus prácticas de desarrollo endógeno a nivel comunitario, el consumo responsable,

el intercambio de experiencias en gobernanza y gestión pública en políticas turísticas, la educación y formación de recursos humanos en toda la cadena de valor turístico, la gestión y política agropecuaria, el emprendedorismo y las pymes en el sector turístico, el intercambio en ciencia y tecnología, la concientización sobre cambio climático y sostenibilidad de los recursos, la gestión de desastres, la conectividad y accesibilidad de los medios de transporte, entre otros. (Salessi, 2015)

Cada vez más, la Cooperación Sur-Sur, los ODS y el sector turístico nos demandan un escenario de grandes oportunidades retos y desafíos que sin duda potenciarán la sinergia y entendimiento entre los pueblos de Latinoamérica.

## 9. CONCLUSIONES

El turismo constituye uno de los sectores de más rápido crecimiento de las últimas décadas a escala planetaria. Tanto para las economías avanzadas como para las emergentes representa uno de los principales sectores del comercio internacional y uno de los mayores creadores de riqueza para muchos países en desarrollo. Turismo significa generación de puestos de trabajo, contribución a la erradicación de la pobreza, prácticas de igualdad y equidad de género y la protección, conservación y promoción de los recursos y el patrimonio natural y cultural de nuestro planeta. Así, el turismo puede contribuir a mejorar la calidad de vida y el desarrollo de las personas y lograr una mejor interacción entre el ambiente y la sociedad. Para ello, es necesario poner en marcha y funcionamiento prácticas sostenibles entre el medio y las comunidades locales hacia el desarrollo del turismo responsable.

En este sentido, nos hacemos eco de las palabras del Secretario General de la Organización Mundial del Turismo Taleb Rifai al afirmar que

*“Ahora hace falta acelerar nuestros esfuerzos por promover políticas y estrategias empresariales en cooperación con el sector público [...el agregado es nuestro] que garanticen la contribución del sector turístico a esta agenda de 17 objetivos por el bien de las personas y del planeta”.* (Rifai, 2016)

A lo largo del presente trabajo se ha hecho énfasis en el papel central que juega el turismo y su participación en la atenuación/reducción de la pobreza y la importancia de intensificar alianzas y cooperación internacional en la definición de buenas prácticas, directrices y recomendaciones en el ámbito turístico que puedan sostener la construcción de una cultura internacional de paz e igualdad.

Asimismo, se ha subrayado la capacidad del turismo para estimular el crecimiento económico, crear empleo y fomentar el desarrollo inclusivo. La economía mundial necesita un nuevo motor y el turismo, como uno de los sectores de más rápido crecimiento y resiliencia, juega un papel importante en el impulso de la recuperación económica mundial.

Tal cual reza la Declaración de Beijing sobre Turismo Sostenible como motor de desarrollo y la paz (UNWTO, 2016)

*“Es necesario avanzar en la contribución del turismo a la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS en sus respectivos ámbitos de acción, reconociendo debidamente que el turismo constituye una herramienta importante para el desarrollo y la paz”.*

En un momento clave de la mundialización en donde la comunidad internacional parece estar comprometida con la implementación —*como política de estado*— de los Objetivos de Desarrollo Sostenible —por primera vez *el-turismo*— aparece como uno de los sectores de punta que puede contribuir a un crecimiento económico-social y ambiental más inclusivo y sustentable.

Está en manos del compromiso y gobernanza de los estados llevar adelante una mayor cooperación entre todos los actores tanto sea de la esfera pública, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, las ONGs y la Academia.

Creemos que los ODS constituyen una oportunidad *única y asequible* para poder repensar el mundo hacia una mayor sostenibilidad que irá moldeando la agenda del turismo global, con principios de solidaridad, compromiso de cambio y transformación. Sin duda, grandes retos y desafíos que se deben abordar desde el ámbito de actuación de la cooperación internacional, los gobiernos y el sector turístico, que conforman nuestra agenda *urgente* de actuación hacia un nuevo escenario 2030 con metas y responsabilidades compartidas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bruzzone E (2010). La guerra del agua. Ed. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- CEPAL (2015). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2015 (LC/G.2655-P), Santiago.
- Costafreda A (2016). Con la Agenda Global de Desarrollo Sostenible ¿se dibuja un mejor horizonte para 2030? Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), Notes Internacionals. CIDOB 143.
- FEHGRA (2016). Federación Empresaria Hotelera Gastronómica de la República Argentina Convenio de Buenas Prácticas Energéticas. <http://www.fehgra.org.ar/articles/1965>, acceso 20 febrero 2016.
- Fondo Monetario Internacional FMI (2016). Actualización de perspectivas de la economía mundial. Débil repunte del crecimiento mundial y riesgos que giran hacia los mercados emergentes. <http://www.imf.org/external/Spanish/pubs/ft/survey/so/2016/RES011916AS.htm>
- Gutiérrez Girauld A, Ochoa R, Saiba Serrate J (2014). El G-20 y las tensiones entre el rebalanceo y la fragmentación. Documento de trabajo n°94. CARI/Konrad Adanaver Stiftung, Buenos Aires.
- ONU (2015). Organización de Naciones Unidas. Transformar nuestro mundo: la Agenda para el desarrollo sostenible. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement>, acceso 22 feb 2016.
- Rifai T (2016). El turismo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: llamamiento a afrontar el desarrollo turístico desde un enfoque nacional. [http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/11707\\_itb\\_opening\\_16\\_sp.pdf](http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/11707_itb_opening_16_sp.pdf), acceso 20 marzo 2016.
- Salessi M (2015). La cooperación Sur-Sur y la integración regional en América Latina. Una mirada desde el sector turístico. Presentation. Convocatoria “Premio Iberoamericano a la Investigación en Cooperación Sur-Sur y Triangular 2015”. SEGIB, Madrid.
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2015). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015, Madrid.
- UNWTO (2013). Sustainable Tourism for Development Guidebook. (1st.ed): 2013. <https://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284415496>, acceso 17 mar 2016.
- UNWTO (2015). Tourism and the Sustainable Development Goals. (1st ed.). Madrid. <http://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284417254>, acceso 18 mar 2016.
- UNWTO (2016). Declaración de Beijing sobre turismo sostenible como motor de desarrollo y la paz. En: Primera Conferencia Mundial sobre Turismo de Desarrollo. Organización del Turismo Beijing, China, 18-21 mayo 2016.





# 4

DESARROLLO HUMANO



# Cooperación para el desarrollo en el posconflicto colombiano. Una mirada desde las necesidades psicosociales de la población

## Development cooperation in post-conflict Colombia. A look from the psychosocial needs of the population

ALVARÁN LÓPEZ, Sandra Milena<sup>1</sup>  
smalvaranl@gmail.com

CABALLER MIEDES, Antonio<sup>2</sup>  
caballer@psi.uji.es

CARRERO TÓRRES, Tatiana<sup>3</sup>  
tatianacarrero@gmail.com

PINILLA, Heidi Yohanna<sup>3</sup>  
rayuela83@yahoo.com

### Resumen

El conflicto armado de larga duración resistido por la población colombiana durante más de 5 décadas, generó afectaciones psicosociales significativas en las poblaciones. El acuerdo de paz que en la actualidad se adelanta, es un paso fundamental, sin embargo, no es suficiente. Se requieren ejercicios que involucren con mayor protagonismo a las poblaciones, la construcción de la paz debe hacerse desde y para las regiones, permitiendo así la reconstrucción colectiva del tejido social a través de intervenciones psicosociales contextualizadas. La salud mental de la población ha sido afectada considerablemente, la naturalización de la guerra es una de las consecuencias más importantes de este conflicto, la violencia se instauró como mecanismo mediador de relaciones sociales. Esta comunicación tiene como objetivo, presentar una propuesta de intervención psicosocial para la promoción de la resiliencia en la infancia y el desarrollo de procesos terapéuticos alternativos para adultos desde la Técnica de Rehabilitación Emocional (TRE).

**PALABRAS CLAVE:** psicosocial, resiliencia, rehabilitación emocional, paz

### Abstract

The long-lasting armed conflict resisted by the Colombian population for more than 5 decades, generated significant psychosocial damages in populations. The peace agreement that currently comes forward, is a fundamental step, however, is not enough. exercises involving more prominence populations are required, peacebuilding must be made from and to the regions, allowing the collective reconstruction of the social fabric through contextualized psychosocial interventions. The mental health of the population has been affected considerably, naturalization of war is one of the most important consequences of this conflict, violence was established as a mediator mechanism of social relations. This communication aims to present a proposal for psychosocial intervention for promoting resilience in children and the development of alternative therapeutic processes for adults tension and trauma releasing exercises (TRE).

**KEYWORDS:** psychosocial, resilience, emotional rehabilitation, peace

- 
1. Docente Investigadora Universidad de Antioquia, Colombia. Grupo de Investigación en Salud Mental (GISAME).
  2. Profesor titular Departamento de Psicología Evolutiva, Educativa, Social y Metodología. Universitat Jaume I.
  3. Aspirante a doctora, Universitat Jaume I de Castellón, España. Grupo de Investigación en Salud Mental (GISAME).

## 1. INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzado ha sido uno de los fenómenos sociales de mayor envergadura en el contexto del conflicto armado en Colombia. Son 4,9 millones de personas desarraigadas de sus territorios. Este fenómeno, es un acontecimiento traumático que pone a prueba la estabilidad personal, familiar y social de las comunidades afectadas. En contextos de guerra como el colombiano, comprender las afectaciones psicosociales en la salud mental de las personas y sus comunidades, se convierte en un imperativo a la hora de hablar de procesos de paz o rehabilitación social, para poder identificar donde se deben centrar las acciones de intervención.

El desplazamiento forzado, es un desastre humanitario provocado intencionalmente con la finalidad de causar daño. Lo más perturbador de esta manifestación de la guerra para la población que la sufre, es la desestructuración brusca de la vida cotidiana, ya que se alteran los referentes habituales y se entra en un estado de inseguridad absoluta frente el futuro (Ibáñez, R. 1999).

Los deterioros de la salud mental de las poblaciones son diversos, no es posible homogeneizar el daño y las respuestas en las personas que son sometidas a situaciones de amenaza y riesgo constante. Aunque hombres, mujeres y niños, comparten un universo simbólico que les permite ser reconocidos como parte de una comunidad, son mundos únicos con trayectorias y experiencias de vida diferenciadas que dotarán de mayores o menores capacidades de respuesta ante la situación evidenciada.

Debido a la huida del lugar habitado para salvaguardar la vida, hay un conjunto de situaciones perturbadoras para las víctimas, unido al sentimiento del dolor y pérdida. Se pueden encontrar emociones de rabia, culpa, y una serie de malestares que se contienen en el sujeto debido a las circunstancias adversas que rodean la tragedia y la imposibilidad de denunciar por temores a represalias.

Por tanto, la intensidad de malestar emocional varía de acuerdo con estas condiciones. Si priman los factores protectores la crisis se resolverá sin demasiadas dificultades, pero si son los de riesgo o negativo, la afectación, a nivel personal y social, será mayor (con la posibilidad de aparición de trastornos emocionales a nivel individual, familiar y mayores secuelas sociales) y, por tanto, las posibilidades de recuperación serán más complejas. (Camilo, G. A. 2002).

Los daños causados por este fenómeno son percibidos de manera diferencial, puesto que los acumulados culturales y de comportamiento dotan a cada grupo poblacional de maneras específicas para la lectura, el entendimiento, la asimilación y la resiliencia, de cara al evento traumático. Sin embargo, se puede sugerir que hay una serie de afectaciones que ocurren en el ser humano, independiente de su edad, origen, sexo o etnia. A través del estudio etnográfico desarrollado, se pudieron reconocer en los sujetos con los que se interactuó, una serie de daños, transformaciones, rupturas y continuidades que se pueden identificar como: a) Daños en la identidad, b) Transformaciones y daños en la autonomía, c) Afectación de la seguridad vital, d) Afectación de la seguridad existencial.

En esta comunicación se identificarán los daños y transformaciones que afectan la salud mental de los niños víctimas del desplazamiento forzado, a través de un estudio etnográfico desarrollado en Colombia durante el 2007-2009, con estos hallazgos se construyó una propuesta de intervención para los niños y su entorno (padres o cuidadores). Se reconoce la importancia del enfoque de género en todas sus dimensiones, también en la escritura, sin embargo, para facilitar la lectura del texto, cuando aparece la palabra niño, se hace referencia a niños y niñas.

## 2. SUJETOS Y MÉTODOS

La metodología utilizada fue cualitativa de tipo exploratorio-etnográfico. Este trabajo de campo, se desarrolló a través de proceso etnográfico, con un grupo de 47 sujetos (46 niños, 1 niña) víctimas del desplazamiento forzado, asentados en el municipio de Soacha Cundinamarca, en Colombia, durante el período 2007-2009.

## 2.1. Diseño

El estudio fue realizado con metodología cualitativa de tipo exploratorio, fundamentado en la etnografía como estrategia de acercamiento, construcción e interlocución con las comunidades.

Este tipo de investigación, no intenta dar explicaciones sobre el problema de estudio, sino que busca, por un lado, recolectar e identificar observaciones generales, cuantificaciones, hallazgos y tópicos. Por otro lado, la investigación exploratoria realiza sugerencias de aspectos relacionados que deberían examinarse en profundidad en futuras investigaciones. Su objetivo es documentar ciertas experiencias, examinar temas o problemas poco estudiados o que no han sido abordados antes de manera especializada.

Para llevar a cabo este estudio, se planteó un estilo metodológico particular e innovador para la exploración, un estilo basado en un enfoque cualitativo que retoma apartados importantes planteados por el método etnográfico y la Investigación Acción Participativa (IAP).

Para la utilización de la metodología etnográfica en el desarrollo de la investigación exploratoria, hubo una adaptación al contexto y a los objetivos a estudiar. Se encontraron diversas propuestas para el desarrollo de procesos etnográficos (Anguera *et al.* 1995).

A efectos del trabajo de campo, y atendiendo los fines propuestos, se adoptó la propuesta etnográfica descrita por Aguirre (Aguirre 1995).

El recorrido cíclico que se llevó a cabo, se caracterizó por ser dinámico, flexible y dialéctico. Es importante indicar que cuando el investigador decide estudiar una realidad cultural, participa intensamente en ella, a fin de comprender los eventos más significativos desde la óptica de los propios protagonistas, con el fin de explicarlos y proponer formulaciones teóricas y prácticas que representen en forma fidedigna dicha realidad.

Este estudio, poco convencional, requería del investigador, no sólo un análisis de la situación para la identificación de las afectaciones, sino una intervención en terreno que evitara el inminente reclutamiento forzado que ponía en riesgo la integridad de los niños. Por esta razón, se decidió que la investigadora principal, desarrollara un proceso de acción participativa, para prevenir el reclutamiento forzado e identificar paralelamente las afectaciones psicosociales.

**Participantes y selección de la muestra:** no hubo una selección aleatoria de sujetos, sino que se hizo una selección intencionada. A través de un recorrido de barrio durante la primera semana de trabajo de campo, se identificó a un grupo de niños que jugaban fútbol en una de las zonas del barrio. Llamó la atención este grupo de niños, debido a la presencia de actores armados en la zona que estaban vigilando estratégicamente aquel lugar. La investigadora principal identificó éste como un lugar de riesgo donde se presentaba el reclutamiento forzado, pero también el lugar donde se podían realizar acciones de protección. La investigadora inició contacto con el grupo a través de la creación de un equipo de fútbol, es posible sugerir, que la cantidad de varones en el grupo se deba a que este es un deporte que en el contexto, generalmente es practicado por este grupo poblacional.

## 2.2. Análisis de información

### Resultado 1.

Etnografía de los daños, transformaciones y rupturas a nivel individual.

El desplazamiento forzado es un acto pensado para causar daño, se planea y se ejecuta con el fin de dañar las relaciones sociales, económicas y políticas de un grupo poblacional determinado. Las víctimas sufren una fuerte confrontación subjetiva que implica asumir nuevas formas, pautas y formas de ser y hacer del sujeto.

Esta confrontación tiene implicaciones más profundas en los niños, ya que se gesta en el proceso de consolidación del sistema de valores que regirá los comportamientos. Es importante reiterar, que muchas secuelas del desplazamiento forzado son superables a mediano y corto plazo, pero requieren de condiciones mínimas que les permitan a los niños la reconstrucción de nuevos proyectos de vida.

A continuación se plantean los cuatro elementos constitutivos del ser que se ven afectados en el drama del desarraigo vivido por la infancia colombiana y que quedaron evidenciados en el proceso etnográfico.

#### Identidad:

- Cambios de contexto rural a contexto urbano.
- Transformaciones en las cotidianidades ligadas al territorio.
- Transformaciones en las formas de transacción y solidaridad.
- Ruptura del relato biográfico: Yo era y ahora soy.
- Pérdida de prácticas culturales y roles sociales.
- Pérdida del lenguaje originario.

#### Autonomía:

- Pérdida de propiedades (Tierra, mascotas, juguetes...).
- Rupturas de sentimiento de arraigo.
- Pérdida de la posibilidad de desempeñar actividades de sustento.
- Ruptura de vínculos, redes familiares y sociales.
- Transformaciones en las relaciones de dependencia.
- Pérdida de las capacidades de decisión para vivir el tipo de vida deseado.
- Cambios de la dependencia recíproca.

#### Seguridad vital:

- Pérdida de calidad de vida.
- Ruptura de los medios que propician la estabilidad. (Familia, escuela...).
- Cambio de percepción frente al futuro, vivir en la inmediatez.
- Ruptura de los sueños orientados a futuro.
- Transformaciones de las relaciones de solidaridad.

#### Seguridad existencial:

- Ruptura de la confianza.
- Pérdida de los referentes de seguridad y protección.
- Pérdida de certezas mínimas para habitar el mundo.
- Transformación de las relaciones espirituales.
- Transformaciones de las relaciones sociales, comunitarias y familiares.
- Modificación de ciclos vitales.

Estas afectaciones son evidenciadas en las condiciones de vida adversas que son obligados a vivir los niños.

*“Mi casa en la vereda era bien grande. Sembrábamos yuca, plátano, maíz, cebolla, teníamos marranos, gallinas, gatos, vacas y hartos animales. Jugábamos a la profesora, al balón, a saltar lazo, al gato y al ratón. No aguantábamos hambre. La gente de San Isidro era muy noble, si uno les pedía un favor se lo hacían, le regalaban o le prestaban comida, pero aquí en Soacha no es así. Nosotros vivíamos mejor en el campo, por allá estaba uno tranquilo, podía jugar y andar, en cambio acá vienen y se lo roban a uno. El día que nos vinimos estaba sonando plomo desde las cinco de la mañana, a las seis ya estaban quemando las casas, cuando nos salimos cayeron dos bombas en la casa. Ahora no tenemos nada, no sabemos para dónde coger, yo no estoy estudiando, mami dice que no podemos ir a la escuela con hambre. Estamos muy aburridas porque a veces nos miran feo por lo de desplazados y porque nos toca aguantar mucha hambre. Yo quisiera regresar al campo, pero ahora no se puede porque lo friegan, si uno vuelve la guerrilla o los paramilitares lo vuelven a sacar, yo pienso a veces que me gustaría estudiar, trabajar, ser profesora”. (Testimonio. Gloria, 9 años)*

En este testimonio se evidencian los daños, transformaciones y afectaciones del ser.

## Resultado 2.

Etnografía de las afectaciones en el proceso evolutivo de la infancia.

Existen diferentes conceptualizaciones sobre cómo establecer las etapas en que se desarrolla la niñez, a efectos del estudio etnográfico se optó por la división en tres momentos. Esta categorización que se presenta fue desarrollada por el Centro de Estudios Sociales (CES 2011).

Primera infancia (0 a 6 años). Contempla la franja poblacional desde la gestación hasta los seis años. Estos primeros años de vida son cruciales para el futuro, ya que en ellos se sientan las bases para las capacidades y las oportunidades que se tendrán a lo largo de la vida.

En contextos normalizados, es decir, donde la guerra no hace presencia, los niños entre los 0 y 6 años están a merced del cuidado de los padres, rodeados de afecto, estimulación para la supervivencia, vínculos familiares que les proporcionan confianza, curiosidad, capacidad de relacionarse y comunicarse con los demás, un complejo que le rodea de protección y le garantiza unos mínimos vitales para que su desarrollo sea satisfactorio.

En contextos de guerra, los niños entre los 0 y 6 años, víctimas del desplazamiento forzado, ven alterado el deber ser de su desarrollo. En primer lugar, en el desplazamiento forzado casi todas las familias sufren la pérdida de una figura representativa del hogar, el padre, la madre, hermanos, tíos o abuelos, figuras protectoras para la infancia que van desapareciendo en el destierro. El afecto, la estimulación para la supervivencia, la confianza, la curiosidad y la capacidad de relacionarse con los demás, se ve alterada notablemente, ya que las familias desplazadas se ven obligadas a vivir en la clandestinidad para la protección de los supervivientes. El silencio, la desconfianza y el miedo se instauran entonces en el desarrollo de la infancia víctima. Frases como “No diga nada de su papá”, “No diga de dónde venimos”, “No hable con extraños”, “No salga de la casa”, son mecanismos de protección que permiten a las familias reinventar sus historias en los sitios donde llegan.

Edad escolar (7 a 11 años). En esta fase del ciclo vital los niños transitan a una etapa de mayor socialización e independencia y se fortalece la autonomía, ingresan en instituciones educativas formales y en espacios de socialización más amplios, donde adquieren importancia los grupos de pares. Se hace esencial el acceso al proceso educativo como promotor del desarrollo cognitivo y social que incluye el fortalecimiento de habilidades y competencias para la vida.

En el caso de los niños víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, este proceso de inserción en los escenarios educativos, presenta un sin número de variables que dependerá de las regiones de donde fueron desplazados y los lugares de llegada. En un primer caso, los niños después del desplazamiento se vinculan directamente a sus actividades escolares. Son muy pocos los niños que al llegar a las ciudades después de su destierro, pueden vincularse directamente a los centros educativos y continuar su formación. Aunque hay normativas del Ministerio de Educación Nacional que exigen a los colegios la atención a los niños desplazados, en la realidad no se cumplen, y se ponen diversas trabas para la escolarización.

En un segundo caso, muchos niños antes del desplazamiento no estaban vinculados a centros escolares, por lo cual al llegar a las ciudades después del destierro, ingresan por primer vez a un centro educativo. Esto genera unos impactos importantes, ya que pueden presentarse casos donde niños con diez u once años inician su primer curso, dentro de un aula donde la mayoría son niños entre los seis y siete años de edad.

En un tercer caso, los planes curriculares son diferentes, no es igual un plan de una ciudad capital, a un plan de una zona rural. Este fenómeno genera que los niños desplazados encuentren dificultades en el proceso de inserción.

En un cuarto caso, muchos de los niños y profesores de los centros de acogida, no están sensibilizados frente a la problemática de la infancia desplazada, por lo que la integración se torna dificultosa, la infancia desplazada, se ve en muchas ocasiones discriminada, rechazada y estigmatizada. En otros casos, los docentes no están preparados para realizar procesos educativos incluyentes y diferenciales.

En un quinto caso, la infancia desplazada ingresa a centros de educación no reglada, centros de educación popular dirigidos por líderes sociales, donde se presta mayor atención a su situación. En estos centros de educación popular, se recibe a la infancia desplazada en cualquier fecha del calendario académico, la formación es especializada y en un entorno que posibilita la integración. Sin embargo, estos centros no son avalados por el Estado, lo que no permite certificar su educación. Estos centros de educación popular se convierten en un lugar escolar no reglado que recibe a la infancia desplazada, mientras las familias consiguen un cupo en instituciones estatales. Sin embargo, son muy pocas las escuelas de educación popular.

En último lugar, hay regiones rurales en el país donde no existen instituciones educativas. En este caso, el desplazamiento ha propiciado que muchos niños puedan acceder en las ciudades a la educación. Resulta paradójico entonces, que una situación tan dramática como lo es el destierro, propicie nuevos accesos a mínimos vitales.

Se puede concluir entonces, que la edad escolar en la infancia desplazada presenta un sin número de variables que alteran de manera significativa esta etapa vital de la infancia.

La adolescencia (12 a 17 años). Es un período especial de transición en el crecimiento y el desarrollo, en el cual se construye una nueva identidad a partir del reconocimiento de las propias necesidades e intereses. En contextos normalizados, en esta etapa los adolescentes avanzan en su formación para la plena ciudadanía, exploran el mundo que los rodea con mayor independencia y se hacen cada vez más partícipes de conocimientos y formación para la vida. Las amenazas de mayor incidencia en su desarrollo están asociadas con situaciones y manifestaciones de violencia y adicciones, siendo relevante el proceso de desarrollo de la sexualidad.

Para los adolescentes desplazados, hay un sin número de situaciones que les vuelve más vulnerables a las amenazas que se presentan en esta etapa, la pobreza, la marginación y la estigmatización, se conjugan en un ambiente desfavorable para el reclutamiento forzado por parte de bandas de delincuentes y grupos armados legales e ilegales. El desarrollo de esta etapa en la población desplazada se reviste de una serie de problemáticas como lo son el embarazo adolescente, la delincuencia, el sicariato, entre muchas otras.

Esta etnografía sugiere entonces, que hay una modificación en el período evolutivo de los niños muy importante.

### **Resultado 3.**

Etnografía de los efectos de la guerra prolongada: Naturalización de la guerra.

La infancia es un grupo poblacional con una alta vulnerabilidad pero también es un sujeto social que puede propiciar cambios estructurales en las cotidianidades de las sociedades. Los niños no internalizan el mundo de sus otros significantes como uno de los tantos mundos posibles, lo internalizan como el mundo, el único que existe y que puede concebirse.

Por todo ello, no pueden aplazarse las respuestas a la intervención que demandan los niños en contextos de violencia generalizada, porque pueden ser sujetos propiciadores del cambio social en la consecución de la paz, o bien, pueden ser perpetuadores de las cadenas de terror, odio, venganza y guerra que se percibe en los contextos que perviven. Por tanto, como plantea Martín, B. I. (2000):

*No sólo se trata de atender los daños causados, sino de impulsar caminos para minimizar el impacto bélico en el desarrollo de las nuevas generaciones y de propiciar formas renovadas de convivencia social, que*



*sienten en la justicia y en la solidaridad las bases de una paz estable, sabiendo las limitaciones que la pobreza del país necesariamente nos impone. (p. 19)*

Teniendo en cuenta la importancia de intervenir de manera urgente con niños que perviven en estos contextos, es de suma importancia, indicar algunas de las consecuencias más destructivas y de mayor impacto social de las guerras prolongadas. Por un lado, la militarización creciente de diversas instituciones y organismos que constituyen el aparato formal del Estado. Por otro lado, la aceptación de la guerra como parte del funcionamiento normal de la vida nacional y la consiguiente interiorización en la mente de las personas sobre su inevitabilidad y legitimidad. Estas dos consecuencias repercuten directamente en los procesos de socialización de la infancia, ya que son los únicos mundos posibles que pueden concebir. Sin embargo, debe indicarse que, según Martín Baró (2000), la consecuencia más trágica de la guerra es que tengan que pasar su infancia sin poderla vivir como niños, una infancia sin amor y sin juegos, sin cariños, ni ilusiones.

La infancia en contextos de guerra, es privada de los sueños, de los espacios de juego y de las ilusiones. Las bombas, los disparos, las desapariciones y los desplazamientos, irrumpen de manera inesperada sus cotidianidades, obligándoles a vivir situaciones de adultos, como son la supervivencia en una precariedad generalizada. De igual manera, como indica Bello (2007):

*Cuando los procesos de socialización de niños, niñas y jóvenes se desarrollan en contextos de conflicto armado interno como el colombiano, la muerte, el miedo y el terror se instauran como referentes cotidianos que moldean sus relaciones familiares, vecinales y comunitarias. Cuando la guerra se instaura en la realidad histórica y constitutiva de los niños, niñas y jóvenes, las huellas y las realidades que genera dicho proceso, impactan de manera particular la forma de concebir y relacionarse con el entorno, y por tanto, organizan un modo de ser y hacer que influye de manera considerable las proyecciones futuras que se encuentran en la infancia y la juventud. (p.1)*

En los contextos de guerras prolongadas, la violencia se convierte en mecanismo mediador de las relaciones, donde los niños interiorizan la guerra como un contexto natural. Esta naturalización de la guerra puede afectar el psiquismo de toda la población, pero en especial de la infancia, afectando la conciencia personal y colectiva. Con la observación participante del grupo de niños con el que se interactuó se logró evidenciar que en la mayoría de los juegos hay alusión a muertes, torturas, violaciones, golpes, insultos, secuestros, robos y desapariciones.

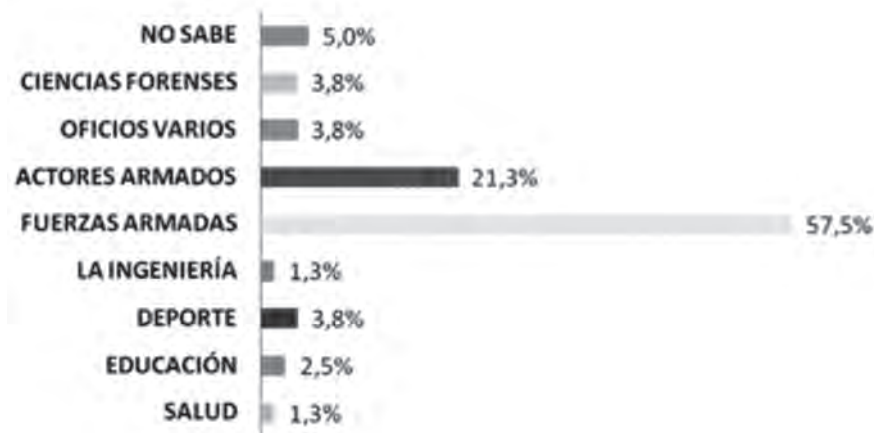
*“Don Federico mató a su mujer, la hizo picadillos y la echó a la sartén, la gente que pasaba olía a carne humana, era la mujer de don Federico”. (Cántico coreado por dos niñas de 6 y 7 años mientras batían sus palmas. Extraído de registro de campo. Soacha. Colombia. 2007-2009)*

Esta es una de las manifestaciones de las afectaciones psicosociales de la guerra prolongada en Colombia. Este grupo poblacional se ha socializado en contextos de violencia, maltrato y todo tipo de atrocidades, que o bien los han presenciado o han llegado a ellos por medio de imágenes o videos expuestos sin ningún recato en los canales televisivos.

Este rasgo cultural, puede definirse como la naturalización de la guerra, es decir, sus reacciones son consideradas por ellos y la sociedad como normales, ya que es lo que a diario escuchan, ven y sienten, y ellos consideran que es lo que se debe hacer, ya que no hay otro mundo fuera del de la violencia. Este grupo ha recibido del medio un mensaje y es el mensaje de que la violencia es el único mundo posible y así lo han asumido. Frente a la pregunta ¿Qué quieres ser de mayor? Las siguientes fueron las respuestas de los 47 niños encuestados (figura 1).

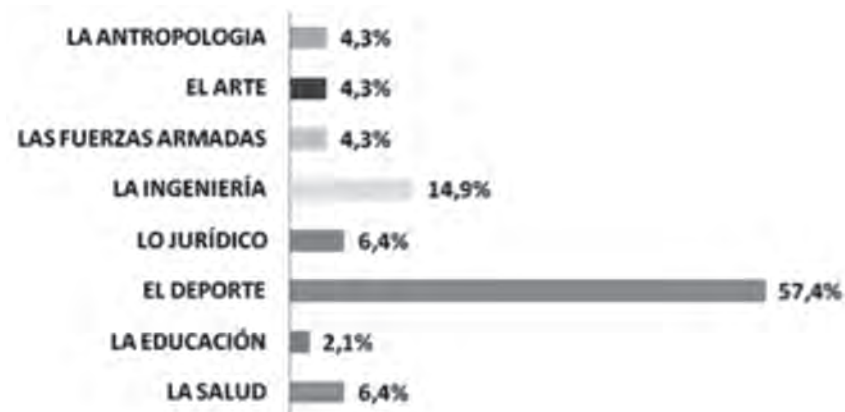
Por actores armados se entiende: guerrilla, paramilitares, bandas de delincuencia. Y por fuerzas armadas, las instituciones legales del monopolio de la violencia, ejército, policía, armada nacional, etc. Es evidente que el deseo de vinculación a diversos actores armados o fuerzas armadas es un rasgo cultural de este grupo poblacional. Un rasgo cultural producto del medio de socialización en el cual son insertados los niños, sin embargo, es un rasgo que puede transformarse como quedó evidenciado con el proceso de intervención psicosocial. Después de la implementación del progra-

ma psicosocial que se presentará a continuación, se preguntó nuevamente por las proyecciones de futuro de los 47 sujetos. En la Figura 2, se pueden observar.



Fuente: (Alvarán 2014)

FIGURA 1. Respuestas a la pregunta ¿Qué quieres ser de mayor? Evaluación *ex-ante*



Fuente: (Alvarán 2014)

FIGURA 2. Respuestas a la pregunta ¿Qué quieres ser de mayor? Evaluación *ex-post*

Las expectativas de futuro del grupo poblacional intervenido cambiaron considerablemente, sin embargo, la escasez de los recursos con los que se intervino, la desarticulación institucional, la falta de voluntad política para garantizar los derechos de la infancia, la agudización del conflicto armado, el incremento de la pobreza, entre otros factores externos al proceso, cuestiona si verdaderamente se ha reducido la vinculación a los grupos armados, puesto que desde el proceso se han cambiado las expectativas de futuro, pero no se cuenta con los medios necesarios para garantizar ese futuro añorado. ¿Cómo garantizar entonces que el sueño y el cambio de expectativa frente a la guerra perduren? Es importante entonces, articular acciones que permitan que estos procesos de intervención permitan que la infancia goce del derecho a la paz.

### 2.3. Intervención psicosocial. Desafíos para la cooperación

Sin dejar de lado el enfoque de déficit, que hasta los años 90 era el predominante en la psicología, también es importante plantear, cómo personas que se ven envueltas en una situación traumática, a pesar de experimentar el dolor que ello conlleva, son capaces de forjarse una vida con sentido, rodeados de personas que les han apoyado y han confiado en sus posibilidades y las han promovido. Esto hace referencia a un modelo basado en la resiliencia, un modelo que no sólo focaliza en los

déficits de las personas sino en sus potencialidades. Este enfoque es el desarrollo de un cambio de mirada del ser humano. Para Bello (2002),

*Los niños y las niñas tienen una enorme capacidad para transformar realidades sociales, cuando se les permite ejercer como personas y sujetos. La impronta que ellos dejan en la sociedad se evidencia, sobre todo, en los espacios, la música, el arte y el lenguaje. Si bien el panorama de violencia compleja, intensa y degradada que vive el país no ofrece muchas esperanzas para el desarrollo adecuado de los menores es necesario que la familia, lo comunitario y lo institucional desplieguen todos los recursos que estén a su alcance para romper el curso de estos hechos. (p. 62)*

La construcción del sentido de la vida, la búsqueda de la felicidad, la aceptación de ciertas situaciones adversas y la exigencia del cumplimiento de los derechos, se convierten en el punto de partida para impulsar el desarrollo personal y grupal de los niños víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. Se parte de la base de reconocer que la promoción de la resiliencia desde la niñez colombiana, permite la reconstrucción del tejido social con proyecciones hacia la construcción social de la paz. La propuesta de intervención psicosocial está basada en un enfoque de promoción de la resiliencia. Para ello se ha centrado la atención en destacar los modelos de Grotberg (1995), Vanistendael (2005) y Wolin y Wolin (2010). Finalmente, en función de las aportaciones de los modelos citados, se propone un modelo integrador, basado en un enfoque de derechos humanos para la promoción de la resiliencia en contextos de violencia. Es importante tener en cuenta que la resiliencia nunca es absoluta, ni es un sustitutivo de las obligaciones del Estado, sino que puede inspirar y exigir determinadas políticas sociales que intervengan para la consecución del bienestar y el libre desarrollo de los niños en el marco del posconflicto colombiano. En la Figura 3, se presenta el modelo que se propone desde un enfoque de los derechos humanos de la infancia.



FIGURA 3. Propuesta de modelo de resiliencia desde un enfoque de los derechos humanos. (Alvarán et al. 2012)

Este modelo se implementó con el grupo de niños, se realizaron aproximadamente 25 talleres psicosociales en un escenario mínimo que permitió a los niños desconectar de las duras realidades vividas, encauzar sus potenciales, redescubrir creativamente en qué eran buenos y disfrutar de un entorno protector, descubrir qué actividades les hacían vibrar (música, dibujo, deportes, danza, artesanía), un espacio que les permitiera el despliegue de habilidades creativas.

Los talleres se centraron en promover espacios protectores y habilidades individuales. En los espacios protectores se desarrollaron actividades que permitieran que los niños pudieran hablar con confianza de las cosas que les inquietaban o asustaban, buscar la manera de resolver los problemas de manera pacífica y encontrar personas que les ayudaran cuando lo necesitaran. En el proceso etnográfico, hubo un vacío en el trabajo con los padres y cuidadores, debido a las dificultades en el horario. Los padres o cuidadores sólo podían realizar los talleres en las noches, pero por cuestiones de seguridad, la investigadora no podía permanecer después de una hora determinada, ya que era un condicionante de los grupos armados. Sin embargo, se realizaron algunos trabajos muy tímidos, pero que se exponen aquí para ser llevados a cabo con mayor rigurosidad en la implementación del modelo.

Para el trabajo con padres o cuidadores, se presenta la TRE (Técnica de Rehabilitación Emocional). Una técnica de autoayuda que ofrece a quienes la practican una herramienta de empoderamiento de la que hasta ahora no se ha tenido plena conciencia: la capacidad natural que tiene el cuerpo humano para recuperarse por cuenta propia de las secuelas físicas o emocionales dejadas por cualquier situación de amenaza para la vida. La TRE incorpora dentro de su trabajo el elemento biológico. El máximo exponente de esta técnica es Bercei (2011). Rescatar lo que la biología tiene para enseñar sobre la forma como el ser humano se protege de las violencias y se recupera de ellas es, por tanto, un propósito esencial no sólo dentro de un proceso de intervención con TRE sino que debería serlo de cualquier política de atención a personas que han sobrevivido a cualquier situación peligrosa o amenazante, para devolverles la posibilidad de vivir plenamente e integrarse a su medio en profundidad.

TRE, en tanto sistema de autoayuda seguro, sencillo y poderoso de liberación de tensiones físicas y emocionales, puede ser practicado y difundido por todas las personas y grupos que lo hayan aprendido y estén comprometidas con mejorar la calidad de vida de quienes las rodean. De este modo, cada persona, grupo o comunidad podrá hacerse cargo de su propia recuperación sin la intervención de agentes externos y sin ningún costo económico. Esta técnica ha venido implementándose con excombatientes y se han obtenido resultados muy importantes. Por tanto, para que el proceso de intervención psicosocial con niños sea exitoso, es imperativo que también se desarrollen esos entornos protectores.

En tanto a las habilidades individuales que se entrenaron con los niños se trabajaron talleres psicosociales que permitieran a los sujetos expresar los sentimientos, verbalizar las emociones y asociarlas con experiencias de la vida cotidiana. Los talleres implementados se encuentran en el texto de Barudy (2011). De igual manera se entrenaron las habilidades propias de un ser resiliente, introspección, autoestima, confianza, creatividad, humor, moralidad, pensamiento crítico, derechos humanos y cooperativismo. Todos estos talleres están consignados en el texto de Alvarán (2015).

El desafío para la cooperación internacional, es aportar el qué a la construcción de paz en Colombia, ampliando su campo de acción a los procesos de intervención en escenarios comunitarios buscando efectos positivos desde factores protectores.

### 3. CONCLUSIONES

La paz debe ser entendida como un camino, no como un fin en sí mismo. En este camino, seguramente se encontrarán diversas dificultades, conflictos, pugnas y desaciertos, pero lo importante es que la utopía siga orientando los esfuerzos de una Colombia diferente. Es importante indicar que para que este camino pueda ser transitado de la mejor forma posible, se deben atender las afectaciones psicosociales. La salud mental, debe convertirse en prioridad gubernamental y social. En este sentido, la promoción de la resiliencia permitirá que las personas se presenten ante la vida desde otras perspectivas. El proceso de la resiliencia se puede aplicar a lo largo de todo el ciclo de la vida y a cualquier situación que resulte como desequilibrio en la salud física y psicológica de los sujetos.

El proceso resiliente es un proceso esencialmente entre la persona y su medio ambiente que busca dos objetivos complementarios. Por un lado, resistir o proteger al sujeto que sufre la situación traumática. Y por otro lado, construir la actitud personal y los medios efectivos para salir de la misma situación reconstruyendo el horizonte de sentido que se había perdido. Este modelo permitirá el avance con la población civil y con aquellos que se incorporarán a ella. La cooperación internacional debe apoyar este tipo de iniciativas para una paz sostenible con justicia social.

## AGRADECIMIENTOS

A los niños y niñas de Colombia que se niegan a vivir en un país en guerra. A la Universitat Jaume I de Castellón, a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y a la Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia, por todo el respaldo institucional y el compromiso social en pro de la paz en Colombia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre A (1995). Etnografía. Metodología cualitativa en la investigación sociocultural. Marcombo. Editorial Boixareu Universitaria, Barcelona.
- Alvarán S, Gil JM, García-Renedo M, Caballer A, Flores R (2012). Promotion of resilience in children victims of forced displacement in Colombia. I Congrès Mondial sur la Résilience. De la Recherche à la pratique. Paris, Francia.
- Alvarán SM (2015). Talleres psicosociales. Guía práctica para trabajar con niños y niñas. Universidad de Antioquia, Medellín.
- Anguera T, Arnau J, Ato M, Martínez R, Pascual J y Vallejo G. (1995). Métodos de investigación en Psicología. Editorial Síntesis, Madrid.
- Barudy J, Dantagnan M (2011). La fiesta mágica y realista de la resiliencia infantil. Manual y técnicas terapéuticas para apoyar y promover la resiliencia de los niños, niñas y adolescentes. Editorial Gedisa, Barcelona.
- Bello MN (2002). Impactos sociales y culturales del desplazamiento. Narrativas alternativas. Rutas para reconstruir la identidad. En: Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento. Corporación AVRE, Universidad Nacional de Colombia PIUPC. Fundación Dos Mundos, Bogotá.
- Bello MN (2007). Cátedra Virtual sobre Desplazamiento forzado. Universidad Nacional de Colombia UN Sede Bogotá. Bogotá: PIUPC-ACNUR. Módulo temático 7.
- Berceli David (2011). Liberación del trauma. Perdón y temblor es el camino. Editorial Cuatro Vientos, Santiago de Chile.
- Camilo GA (2002). Impacto Psicológico del Desplazamiento Forzoso: estrategia de intervención. En: Arias F *et al.* (eds). Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento. Fundación Dos Mundos, Corporación AVRE, Universidad Nacional de Colombia PIUPC. Bogotá.
- Centro de Estudios Sociales (CES) (2011). Primera infancia, niñez y adolescencia en situación de desplazamiento, propuesta de indicadores de goce efectivo de derechos. Observatorio Sobre Infancia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Grotberg E (1995). A Guide to Promoting Resilience in Children: Strengthening the Human Spirit. Early Childhood Development: Practice and Reflections. Number 8. Bernard Van Leer Foundation.
- Ibáñez R (1999). La respuesta social y comunitaria en las situaciones de guerra y violencia organizada. En: Pau PS (ed). Actuaciones psicosociales en guerra y violencia política. Depto. Comunicación Médicos del Mundo pp 15-26.
- Martín BI (2000). Psicología Social de la Guerra. Colección lecturas universitarias vol 4.: UCA Editores, San Salvador, El Salvador.
- Savater F (2004). El valor de educar. Ariel, Barcelona.
- Vanistendael S (2005). La resiliencia: desde una inspiración hacia cambios prácticos. II Congreso internacional de trastornos del comportamiento en niños y adolescentes. Madrid.
- Wolin, Wolin (1993). The Resilient self: How Survivors of Troubled Families rise above Adversity. Villard Books, Washington DC, EE.UU.



# Repensando el cambio climático desde la innovación social de base: aproximaciones desde el desarrollo humano y las transiciones socio-técnicas

## Rethinking climate change from grassroots social innovation: approaches from human development and socio-technical transitions

BELDA MIQUEL, Sergio<sup>1</sup>  
serbelmi@ingenio.upv.es

PELLICER SIFRES, Victoria<sup>1</sup>  
vicpelsi@ingenio.upv.es

### Resumen

Este trabajo pretende contribuir a entender cómo suceden las transformaciones hacia la sostenibilidad, desde una perspectiva transformadora que supere las actuales limitaciones de los enfoques dominantes para combatir el cambio climático. Para ello, propone un marco novedoso basado en el desarrollo humano (como marco analítico y normativo) y en la literatura sobre transiciones socio-técnicas, y centra su estudio en iniciativas de base, reconociéndolas como espacios de innovación donde se están construyendo alternativas al sistema dominante. Se analizan dos sectores clave: el agroindustrial (el caso de grupos de consumo de alimentos ecológicos y locales) y el energético (el caso de la cooperativa de energía renovable Som Energia). El trabajo permite concluir que en estas experiencias se están proponiendo modelos alternativos que retan al sistema dominante, basados en valores alineados con el desarrollo humano. El marco propuesto resulta útil para desvelar dichos valores y entender los modelos de cambio de cada iniciativa.

**PALABRAS CLAVE:** desarrollo humano, transiciones socio-técnicas, innovación social de base, cambio climático.

### Abstract

This work aims to contribute to understand how transitions towards sustainability happen. It is based on transformation approaches to combat climate change, so as to overcome current limitations of dominant approaches. It proposes a new framework based on human development (as analytical and normative framework) and on socio-technical transitions literature. The study is focused on two grassroots initiatives, considered as spaces for social innovation where alternatives to the dominant system are being built: the first, on agroindustrial sector (the case of organic food buying groups); the second, on energy sector (the case of Som Energia, a renewable energy cooperative). Conclusions show us that these experiences are proposing alternative models, based on human development values, that are challenging the dominant system. The framework proposed is useful to reveal these values and understand the theories of change of each initiative

**KEYWORDS:** human development, socio-technical transitions, grassroots social innovation, climate change.

---

1. INGENIO [CSIC-UPV], Instituto de Gestión de la Innovación y del Conocimiento. Universitat Politècnica de València.

## 1. INTRODUCCIÓN: TRANSFORMACIÓN EN UN CLIMA DE CAMBIO

Existe cierto consenso sobre el hecho de que los esfuerzos hechos hasta el momento para abordar el reto del cambio climático (CC) no parecen haber dado los frutos deseados. Numerosos autores apuntan a que parte de este fracaso puede deberse a cómo está siendo entendido, interrogado y narrado el CC desde los planteamientos dominantes (O'Brien *et al.*, 2010).

En primer lugar, algunos autores critican que planteamientos mayoritarios se sustentan en una perspectiva lógico-racionalista, que se basa en la idea de que las personas toman elecciones esencialmente de manera libre y racional (Zuber-Skerrti, 2012); que considera la humanidad y la naturaleza como entes separados (O'Brien, 2012; Des Gasper, 2012); que valora casi exclusivamente el conocimiento científico (Zuber-Skerrit, 2012), y que mantiene una absoluta fe en el control que las políticas pueden ejercer sobre los comportamientos, la sociedad y el propio sistema climático (Adger *et al.*, 2006).

En segundo lugar, otros autores han hecho énfasis en que, ante la crisis del CC, se proponen siempre las mismas recetas, (cambios en los comportamientos y las actitudes de las personas) que se tratan de implementar a través de políticas e intervenciones sectoriales siempre similares (Shove, 2010), poco receptivas a los contextos específicos, propuestas de manera generalizada y poco reflexivas, y carentes de análisis estructurales.

En tercer lugar, otras discusiones hacen énfasis en que los problemas de sostenibilidad y el reto del cambio climático se estarían enmarcando en términos despolitizados. Se verían como cuestiones esencialmente técnicas, de gestión y de elaboración de políticas (Manuel-Navarrete, 2010; O'Brien, 2012; Hackmann *et al.*, 2014), enmarcando así el cambio climático como una amenaza externa a la sociedad, al margen de las estructuras de poder que la caracterizan (Manuel-Navarrete, 2010).

En cuarto lugar varios autores se refieren a la cuestión de los modelos de desarrollo en los que implícitamente descansan las propuestas y análisis dominantes: sustentados en el crecimiento, la modernización económica y un nuevo capitalismo “verde” e “inclusivo” que apuntaría a la mercantilización de nuevos ámbitos de la vida, de bienes y relaciones (Unceta, 2014), facilitando que el mercado actúe para que las personas tomen decisiones más racionales que incorporen la dimensión medioambiental.

En este trabajo, tratamos de considerar todas estas críticas al modelo dominante. Para ello, identificamos dos cuestiones que entendemos que recorren todas las discusiones mencionadas:

Por un lado, se puede afirmar que los supuestos, recetas, marcos y modelos de desarrollo propios de los enfoques dominantes sobre el cambio climático vienen atravesados por *valores* que recorren estas perspectivas y les dan sentido y unidad, pero están generalmente invisibilizados. Resulta por consiguiente importante desvelarlos, como forma de superar estos enfoques y avanzar en la construcción de propuestas alternativas. Más allá, resulta necesario disponer de un marco normativo desde el cual valorar los principios de la perspectiva dominante y pensar, buscar y analizar alternativas.

Por otro lado, estos supuestos, recetas, marcos y modelos dominantes estarían contruidos e impuestos en procesos de arriba abajo (O'Brien, 2012; Shove, 2010), por los actores poderosos (tales como empresas, gobiernos de países centrales o *think tanks* globales) que están en el centro del debate y la acción en relación a los retos de la sostenibilidad que enfrentan nuestras sociedades. Entendemos aquí de hecho que tanto el propio cambio climático como la existencia de una perspectiva dominante es un síntoma más de las desigualdades de poder, del control de los sistemas sociales por parte de unos actores dominantes que imponen sus modelos y perspectivas (Manuel-Navarrete, 2010; Klein, 2012). Más allá, sería una oportunidad de transformación de estas estructuras, y de reivindicación de nuevas formas de producción de conocimiento de abajo a arriba.

Conectando estas dos cuestiones, entendemos que resulta necesario explorar y visibilizar espacios alternativos en los que, frente a las propuestas y discursos de actores poderosos, desde abajo



se están construyendo propuestas sistémicas alternativas, en torno a valores radicalmente distintos. En concreto, varios autores han señalado a la importancia de las organizaciones de base como los lugares donde esto estaría ocurriendo, lugares con frecuencia marginalizados y apenas estudiados (O'Brien *et al.*, 2012; Scott-Cato y Hiller, 2010; Smith, 2007).

Cabe además añadir que, desde esta perspectiva, el debate sobre el cambio climático debe consecuentemente ir más allá del artificialmente separado entre *mitigación* y *adaptación* al cambio climático. Desde este punto de vista, lo importante sería la *transformación* del sistema, entendida como la alternación de los atributos fundamentales tales como el sistema de valores, las regulaciones, leyes y tecnologías, pero también como el cambio en las estructuras políticas, económicas y sociales (Manuel-Navarrete, 2010). Estas discusiones nos conectan con las preocupaciones de la literatura sobre transformaciones hacia la sostenibilidad (O'Brien y Signa, 2012) y con la literatura sobre transformación social (O'Brien y Signa, 2012), preocupada en cómo se transforman las relaciones de poder y las estructuras que perpetúan los problemas ambientales. La literatura reconoce limitaciones en ambos debates: no existe un marco normativo claro desde el cual juzgar acerca de a qué nos referimos por transformación ni se estudia cómo se ejerce la agencia en dichos procesos.

Para ello, el artículo aspira a contribuir a superar estas limitaciones proponiendo un marco que nos permita explorar cómo son las alternativas sistémicas que proponen estas experiencias de base, y cómo estas se articulan y desarrollan estrategias en torno a valores alternativos a los dominantes. El marco propuesto está basado en el desarrollo humano (como marco analítico y normativo) y en la literatura sobre transiciones socio-técnicas (que nos permite entender las propuestas y las dinámicas de cambio en un sistema desde una perspectiva multi-dimensional y multi-nivel).

Este marco se aplicará a dos casos de estudio, relativos a procesos de base en dos sectores clave para el cambio climático: el agroalimentario (el caso de grupos de consumo de alimentos ecológicos y locales) y el energético (el caso de Som Energía, una cooperativa de energía renovable) y nos permitirá entender cómo en estos casos están sucediendo los procesos de transición hacia la sostenibilidad. Al mismo tiempo, nos servirá para discutir el marco propuesto y ver su alcance y limitaciones.

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1. Desarrollo Humano: Construyendo un marco para abordar los sistemas y las transformaciones

Desde el punto de vista del desarrollo humano, el desarrollo sería la expansión de las libertades, entendidas como las capacidades que las personas tienen para escoger entre diferentes maneras de vivir y de ser. Para Sen (1999), las capacidades comprenden las oportunidades reales y actuales que las personas tienen para tomar decisiones y llevar la vida que tienen razones para valorar.

Las conexiones entre el desarrollo humano y el cambio climático han sido analizadas en el propio informe anual de desarrollo humano del PNUD: el cambio climático sería síntoma y consecuencia de un modelo que amenaza con erosionar las libertades humanas y reducir las opciones de las personas (PNUD, 2008). Esto nos remite a la necesidad de una reflexión profunda sobre los valores en los que se sustenta el actual modelo. Para ello, tomamos como referencia algunos principios centrales del desarrollo humano desde los que evaluar los procesos de desarrollo:

En primer lugar, el principio de la sostenibilidad, que sostiene que el potencial de las personas puede sólo ser desarrollado de modo que no se comprometan los límites ambientales ni el desarrollo de la plena potencialidad de las generaciones futuras. (Alkire y Deneulin, 2009).

En segundo lugar, la diversidad. El enfoque pone en el centro la dignidad y el valor intrínseco de todos los seres humanos y sus opciones. Pone así en valor y en pie de igualdad las distintas interpretaciones, valores, creencias y visiones del mundo, así como sus relaciones con el medio ambiente (Caney, 2010).

En tercer lugar, la equidad, entendida como acceso equitativo a los recursos. Este principio “remite al concepto de justicia, imparcialidad y ecuanimidad, e incorpora la idea de justicia redistributiva, específicamente en términos de acceso a oportunidades” (Alkire y Deneulin, 2009: 6).

En cuarto lugar, la agencia es un principio fundamental en el desarrollo humano. Se refiere a cómo las personas pueden modelar sus propias vidas en función de los fines que desean, en lugar de ser simplemente modeladas en cómo pensar y vivir (Walker y Unterhalter 2007). Además, se refiere no sólo a determinar la propia vida sino también a producir cambios en el mundo (Crocker 2008), a alcanzar objetivos de cambio hacia modelos más justos y sostenibles más allá del propio bienestar.

## 2.2. Transiciones socio-técnicas e innovaciones de base: entendiendo los sistemas y las estrategias de cambio

La perspectiva de las transiciones socio-técnicas se ocupa de las transformaciones de las características básicas de los sistemas de producción y consumo (como pueden ser el sistema agroalimentario, el de transporte, el energético, el financiero, el de vivienda, etc.). El enfoque entiende que los sistemas se componen de una serie de aspectos o dimensiones conectadas que los caracterizan o regulan, que según Geels (2002) son: los principios guía generales del sistema; las tecnologías empleadas; la estructura industrial —es decir las relaciones entre actores—; los canales de producción y consumo; las regulaciones; las formas y fuentes de conocimiento privilegiadas por el sistema; y la cultura. Estas dimensiones nos pueden permitir caracterizar los *regímenes* de un determinado sistema, y de hecho entender en este marco el núcleo de valores o principios básicos del sistema.

Desde esta perspectiva, al margen del régimen dominante en un sistema dado existe una serie de *nichos*, espacios en los cuales se dan prácticas sociales y configuraciones alternativas que pueden entrar a hacer parte, sustituir o influir en un cierto régimen. Son espacios de experimentación, que tienen características distintas a las de los regímenes, en las distintas dimensiones.

Los regímenes tratan de permanecer estables, si bien se ven sometidos a presiones derivadas de tendencias de largo plazo (llamadas *landscape*): cambios medioambientales (cambio climático), demográficos (urbanización), en ideologías sociales y políticas (neo-liberalismo), valores sociales establecidos (consumismo), patrones macro-económicos (globalización), etc. De manera excepcional, pueden ser procesos más cortos en el tiempo, pero que han sido de gran alcance (*shocks*, tales como la crisis financiera global, o movilizaciones masivas).

Geels (2002, 2010, 2011) explica que las transiciones ocurren cuando: 1) Los nichos llegan al momento adecuado mediante el aprendizaje, mejora en los procesos y apoyo de grupos poderosos, 2) el régimen está suficientemente presionado por el *landscape* 3) la desestabilización del régimen crea ventanas de oportunidad para que los nichos produzcan cambios en el régimen.

Geels y Schot (2007) caracterizan los distintos tipos de interacciones entre los regímenes y el nicho, y señalan que estas dependen del tipo de *landscape*, de las presiones de éste sobre el régimen y de la madurez del nicho. Ante dicha presión, las estrategias de los nichos pueden ser: *escudarse*, es decir, aislarse para protegerse, en términos financieros, culturales, geográficos, cognitivos, institucionales, etc.; *fortalecerse*, es decir, construir redes, expandirse, madurar, etc.; *escalar*, es decir, buscar cambios profundos en el régimen de modo que pueda seguir creciendo, o *conformarse* y adaptarse al régimen para seguir creciendo.

Según el estilo de estrategia de los nichos, Geels (2011), basándose en Dalhe (2007), identifica varias actitudes, entre las que están: la actitud *reformista*, que busca que las élites vayan aceptando cambios graduales “desde arriba”, que vayan cambiando el régimen poco a poco; la de *revolucionario impaciente*, que busca un cambio en las élites, para que unas nuevas élites expertas promuevan cambios drásticos en el régimen; la de *revolucionario paciente*, que busca preparar innovaciones y

prácticas alternativas en los nichos, esperando un colapso del sistema que haga que estas prácticas puedan sustituir a las del régimen rápidamente; la de *luchador de base*, que busca generar estructuras paralelas al sistema, esperando que se difundan mediante el ejemplo y vayan sustituyendo al régimen poco a poco.

Algunos autores (Seyfang y Smith, 2007, 2009) han explorado la aplicación del enfoque de transiciones socio-técnicas a iniciativas de base, identificándolas como nichos de innovación que generan modelos de desarrollo bajo principios alternativos y promueven la transición hacia la sostenibilidad. Estos procesos promueven la acción ciudadana y se pueden identificar con el ámbito de la economía social y solidaria. Algunos ejemplos de estas prácticas pueden ser: iniciativas para la producción o consumo asociado de alimentos agroecológicos, para la democratización de la energía, bancos del tiempo, iniciativas de moneda social, de vivienda cooperativa etc. El hecho de considerarlas como nichos y analizarlas desde la perspectiva mencionada nos facilita el proceso de conceptualización y comprensión del potencial, limitaciones y estrategias de la experiencia.

### **2.3. Combinando enfoques: hacia un marco analítico y normativo para explorar transiciones hacia la sostenibilidad desde la base**

La combinación de lo anterior nos permite construir un marco para dar cuenta de los objetivos:

Entendemos que un sistema se caracteriza por un régimen dominante que, desde la perspectiva crítica adoptada, está en la base de los problemas de cambio climático. Desde el enfoque de transiciones socio-técnicas podemos así caracterizar el régimen dominante desde las múltiples dimensiones, así como compararlo con los principios del desarrollo humano. Este marco puede a su vez facilitar la caracterización del modelo al que apuntan estas alternativas, y entender cómo están o no presentes los principios del desarrollo humano.

Además este marco nos permite entender las estrategias del nicho, en relación al análisis que realizan de la situación del régimen y las presiones a las que está sometido, y evaluar estas acciones y estrategias desde el punto de vista de los principios del desarrollo humano. Podemos así entender los distintos análisis, referentes a alternativas sistémicas propuestas en distintos ámbitos, y explorar si se corresponden a principios iguales compartidos.

## **3. ABORDANDO LOS CASOS**

### **3.1. Metodología**

Los casos de estudio se han seleccionado de modo que permitan explorar el alcance y validez de la teoría, así como aportar elementos para refinarla mediante su análisis. Se ha hecho para ello una selección intencional: Se trata de experiencias de consumo alternativo de bienes y servicios, que pueden considerarse innovaciones sociales de base. Se pueden considerar a su vez como prácticas que son parte de nichos que estarían contribuyendo a la transformación del sistema con su discurso y práctica, para la construcción de modelos de desarrollo más sostenibles, contruidos sobre principios alternativos.

Se trata de experiencias con características comunes: procesos desde abajo, con una trayectoria de al menos 5 años, no lucrativos, cooperativos y sustentados en la participación de sus miembros. Pertenecen a ámbitos distintos, el del consumo de alimentos y el de la energía. Por un lado, abordamos el caso de los grupos de consumo agroecológico en la zona de Valencia. Por otro, de una cooperativa de energía sostenible, Som Energia. Se trata de dos sistemas, el agroalimentario y el energético, con valores comunes y estrategias distintas, ambos de vital importancia para el reto del cambio climático.

Herramientas empleadas en todos los casos han sido: información secundaria<sup>2</sup>, observación participante (los autores han tenido un rol activo en ambos procesos durante al menos 3 años), entrevistas a actores clave (8 en el caso de los grupos de consumo, 9 en el de Som Energia, a personas con distintos niveles de implicación).

Las estrategia metodológica fue puramente cualitativa, con el fin de reconstruir procesos y capturar los significados, interpretaciones y experiencias de las personas y colectivos (Corbetta 2007). La investigación tiene una vocación exploratoria, y por ello no orientada a obtener generalizaciones o explicaciones causales de los fenómenos bajo estudio. Al contrario, se centra en contribuir a entender con más profundidad los procesos impulsados por innovaciones sociales de base para combatir cambio climático, identificar y profundizar en sus dimensiones y complejidad, al tiempo que se contribuye a construir una aproximación teórica y conceptual novedosa.

### 3.2. El caso de los grupos de consumo

Los grupos de consumo se han mostrado como una práctica dentro de un nicho alternativo a un régimen, el del modelo de producción y consumo agroindustrial que, siguiendo a Smith (2007), podemos caracterizar del siguiente modo en términos de las dimensiones de un sistema socio-técnico tal y como las establece Geels (2002):

El *principio guía* de este modelo sería el de la optimización de la producción. El sistema emplea para ello *tecnología* de forma intensiva (agroquímicos para fertilización y control de plagas, biotecnología y manipulación genética, tratamientos hormonales, etc.). La *estructura industrial* propia del régimen tiene que ver con la producción intensiva, especializada a nivel global, sostenida en grandes operaciones comerciales globales (con frecuencia puramente especulativas) y la dependencia de productores de los insumos industriales de producción. Esta estructura muestra crecientes niveles de concentración del poder en pocos grandes grupos agroindustriales, proveedores de tecnología e intermediarios. El *canal de acceso* a los productos, controlado por unas pocas grandes empresas, está basado en la compra en grandes superficies, de productos envasados y procesados. En términos de las *políticas y regulaciones*, los grandes grupos dominantes buscan el incremento de las subvenciones a la producción, pero a la vez la desregulación de los mercados globales, así como el apoyo a la investigación en tecnología. Las *fuentes de conocimiento* sobre las que se sustenta el modelo tiene que ver esencialmente con el conocimiento científico estandarizado, en campos como la bioquímica o la gestión, producido por la empresa o centros de investigación con abundancia de recursos.

Los valores que sustentan y dan sentido al sistema podemos asociarlos con los propios de un modelo desarrollista y de mercado: lucro, optimización de beneficio (Smith, 2006), competición (o eliminación de la misma para controlar mercados), expansión del consumo, abundancia.

Valores que hemos identificados como propios del desarrollo humano, tales como la sostenibilidad o equidad no parecen tener un lugar relevante en la caracterización de este régimen. Otros como la diversidad o la agencia parecen de hecho contrarios a un modelo que promueve justamente la estandarización y la concentración de poder en un número limitado de actores.

Los grupos de consumo son una práctica que puede ser vista como parte de un cierto nicho innovador que apuesta por redes agroalimentarias alternativas, frente al modelo de producción y consumo agroindustrial. Para distintos actores, estas iniciativas serían un espacio del máximo interés para la transformación de la economía hacia un modelo más justo y responsable (Goodman *et al.*

2. En el caso de los grupos de consumo, ha sido de especial importancia el uso de los resultados de un estudio organizado por *Utópika* (grupo de Investigación Acción Participativa de la UPV); ISF-Valencia (ONGD que trabaja para la transformación del sistema agroalimentario) y la *Plataforma per la Sobirania Alimentaria del País Valencià* (alianza de asociaciones locales con el mismo fin). En dicha investigación se llevaron a cabo 5 encuentros de discusión, 8 entrevistas en profundidad, 8 grupos de discusión y el análisis de fuentes de información secundaria. [www.utopika.upv.es](http://www.utopika.upv.es)

2012), y para la transformación hacia sociedades más democráticas y ciudadanos más responsables (Seyfang y Haxeltine 2012; Dubuisson-Quellier, Lamine y Le Velly 2011).

Se definen como grupos de personas que se auto organizan con el fin de “relocalizar los sistemas alimentarios y establecer relaciones directas entre consumidores y productores [...] Los formatos que sumen son habitualmente asociaciones o cooperativas [...] Y sus prácticas cotidianas responden a los principios de la agroecología, si bien su acción tiene también una dimensión social y política” (Vivas 2010, 159-160).

En función de las dimensiones a las que nos estamos refiriendo, podríamos caracterizar el sistema alternativo que estos grupos aspiran a construir:

Estos grupos tendrían entre sus *principios guía* la obtención de alimentos sanos y variados, si bien respetando los límites naturales y en relación equilibrada con el medio. Las *tecnologías* en las que se sustentan tienen que ver con la producción agroecológica (el control biológico de la producción, la rotación de cultivos, etc.). La *estructura industrial* a la que apuntan tiene que ver con la descentralización, la diversidad de actores, la producción variada en cada unidad y la vinculación al territorio. Para ello, los grupos operan, en términos de *canales de acceso* a productos agroalimentarios, como canales cortos de comercialización. Entre el tipo de *políticas y regulaciones* en las que se basaría, se buscaría la certificación de productos (no necesariamente con sellos oficiales, sino también de forma participativa o basada en la confianza), el apoyo a productores para poder producir en ecológico, la eliminación de trabas para la comercialización directa, el apoyo para que los grupos dispongan de condiciones para realizar su actividad, etc. El *conocimiento* en el que se sustentan estas iniciativas va más allá del científico-técnico ya que se valoriza el conocimiento campesino, empírico, embebido en el territorio.

De esta caracterización del modelo podemos inducir los valores que les dan sentido, y que estarían conectados con los del desarrollo humano: la sostenibilidad, como principio fundamental de la tecnología y las relaciones (entre actores y con el medio); la diversidad, en el territorio, en los productos, en las opciones de productores y consumidores; la equidad, al generar condiciones para que productores y consumidores tengan una vida digna; la agencia, al generar capacidad de acción y movilización de consumidores y productores, eliminar dependencia y descentralizar y transformar estructuras de poder en el sistema agroalimentario.

Estos valores parecen estar presentes no sólo en el modelo que apuntan a construir los grupos, sino también en su forma de operación. En el caso de los grupos analizados, de Valencia y área metropolitana, éstos se organizan sin excepción de manera horizontal y asamblearia, bajo la lógica del trabajo voluntario y la ayuda mutua. Para buena parte de los participantes, se trata también de espacios de participación y de debate, en los que se generan aprendizajes a nivel individual y colectivo, sobre cuestiones que van desde cómo organizarse para la compra de alimentos a reflexiones más de base orientadas a *politizar* el consumo de alimentos de los miembros. Es a partir de estos aprendizajes que se contribuye también a la experimentación y a la construcción gradual de un nuevo modelo agroalimentario.

Estos grupos, para su desarrollo, parece que habrían aprovechado las presiones sobre el régimen agroalimentario: la industria alimentaria se estaría viendo enfrentada a continuas crisis alimentarias, culpada por su rol en el cambio climático y en los problemas de salud, y en general en un proceso de deslegitimación y de presión regulatoria por los retos medioambientales y de salud en el continente europeo. Parece que un buen número de consumidores se habrían sumado a estas iniciativas por distintos motivos: desde más pragmáticos, tales como acceder a alimentos locales, sanos y variados o encontrar un espacio de asociacionismo barrial, a más políticos, tales como contribuir a hacer del consumo de alimentos una herramienta de construcción de ciudadanía y de cambio sistémico.

Sin embargo, dado que el sistema agroalimentario sigue siendo sólido y dada la ausencia de madurez de una alternativa capaz de alimentar en un plazo corto a toda la población, la estrategia de los grupos parece que se han centrado principalmente en *escudarse y fortalecerse*. Es decir, en generar

y fortalecer pequeños espacios de autogestión en los que avanzar en la experimentación de nuevos modelos de relaciones entre productores y consumidores, nuevos canales cortos viables, nuevas lógicas de producción y consumo, y en la construcción redes y conexiones entre grupos de consumo.

En ese sentido, la actitud del nicho habría tomado la forma de *lucha de base*, en la terminología de Geels (2011), tomada de Dalhe (2007). Los grupos tratarían de generar estructuras paralelas al sistema. Se trata de que se repliquen y conecten estas estructuras, de forma descentralizada pero conectada. En el caso estudiado, los grupos optan por limitar el crecimiento del colectivo, justamente para poder conservar la naturaleza participativa y las relaciones de confianza y cercanía en el grupo. La estrategia consiste en cambio en generar nuevos grupos en nuevos barrios o pueblos (o en el mismo, si se alcanza un cierto tamaño), en lo posible aprovechando la experiencia previa de otros grupos, como suele ser el caso.

En general, estas experiencias re-enmarcan la cuestión de la sostenibilidad: enmarcan los problemas del sistema alimentario como sistémicos, por lo que experimentan a su vez con alternativas que son sistémicas, y sustentadas en valores, principios y referentes radicalmente distintos a los del régimen del sistema dominante.

De manera coherente con estos valores, articulan estrategias que, si bien no estarían permitiendo un rápido escalado de la alternativa, sí tendrían el valor de estar articulando análisis críticos (Smith *et al.*, 2015), experimentando con modelos de consumo radicalmente alternativos, y construyendo aprendizajes de gran importancia para hacer posible esta alternativa en el futuro.

### 3.3. El caso de Som Energía, la cooperativa de energía renovable

Las cooperativas de producción y comercialización de energía renovable surgen con el fin de cambiar el modelo energético actual y como un nicho alternativo al oligopolio energético. Tomando las dimensiones de un sistema socio-técnico propuestas por Geels (2002), en el caso de España el modelo energético se caracteriza de la siguiente manera:

El *principio guía* de este modelo sería el de considerar la electricidad como una mercancía, y por ende gestionarla desde una lógica de economía de escala. Para ello, la *tecnología* base son grandes plantas de combustibles fósiles. La *estructura industrial* sobre la que se sustenta se divide en cuatro sectores: generación, transporte, distribución y comercialización. En relación a esta última, la empresa comercializadora representa el *canal de acceso* a través del cual se accede al recurso energía, siendo las personas meros clientes y/o usuarios que no participan de la producción ni de la decisión del origen de la energía. En España, cinco grandes empresas abarcan el 80 % de la producción y el 95 % de la comercialización, consiguiendo con ello dominar el mercado y los precios y actuar como uno de los lobbies más poderosos (Urkidi *et al.*, 2015). Dicho poder permea a su vez en las *políticas y regulaciones* del sector, que actualmente no promueven el desarrollo de nuevas instalaciones de energías renovables y de autoconsumo, permiten una continua escalada de precios y no abordan la existencia de un número creciente de casos de pobreza energética (Tirado *et al.*, 2014). Finalmente, las *fuentes de conocimiento* sobre las que se sustenta el sistema tienen que ver con el conocimiento experto y complejo, una regulación confusa y un sistema tarifario y mecanismo de fijación de los precios de la electricidad incomprensible, generando que solo una parte muy reducida de la sociedad sea capaz de comprender y entender las realidades del sector (Barcia y Romero, 2014).

Los valores que sustentan el sistema coinciden en gran medida con los identificados para el caso del sector agroalimentario, como lo son: el lucro, la economía de escala, la competición o la lógica del coste-beneficio. En cambio, no se identifican valores propios del desarrollo humano, como la sostenibilidad —no existe una apuesta clara por tecnologías de energías limpias—; la equidad —desde el momento en el que existe un creciente número de hogares en pobreza energética— o la agencia —en la medida en la que no se promueve el empoderamiento de la ciudadanía para poder tomar decisiones informadas y elecciones conscientes en relación a su modelo de consumo de energía.

En este contexto, surgen en España modelos innovadores y cooperativos para comercializar energía de origen renovable, como es el caso de la cooperativa Som Energia. Esta iniciativa se constituye con la intención de trabajar tanto en el sector de la producción —desarrollando nuevas plantas de energía renovable financiadas con las inversiones de las personas socias— como en el de la comercialización, suministrándoles energía de origen renovable. Además, la cooperativa promueve una nueva cultura energética, basada en la formación y la información sobre el sector energético, la transparencia, la promoción de la eficiencia energética y el ahorro.

Som Energia nace en diciembre de 2010 en Girona crece exponencialmente por todo el territorio español. Desde el principio, surge la figura de los “grupos locales”, grupos de personas voluntarias y activistas que en los distintos territorios se juntan para constituirse como un actor de la transición energética: aparte de ser un pilar fundamental para la promoción de la cooperativa, hacen charlas divulgativas sobre el funcionamiento del mercado eléctrico y la realidad de la pobreza energética, talleres para promover la eficiencia energética, acciones de incidencia en coordinación con otros actores del sector, etc. Representan un espacio donde las personas voluntarias que lo conforman adquieren aprendizajes no sólo relacionadas con el ámbito de la energía sino también vinculadas a cuestiones de participación ciudadana.

Recuperando las dimensiones del sistema socio-técnico a las que nos estamos refiriendo, podríamos caracterizar el sistema alternativo que la cooperativa aspira a construir de la siguiente manera:

La cooperativa tendría entre sus *principios guía* la transformación del modelo energético hacia un modelo más sostenible y democrático, respetuoso con el medioambiente y gobernado por una ciudadanía con la capacidad para elegir el modelo de consumo energético que desea. La *tecnología* en la que se sustenta es aquella que promueve la eficiencia energética y las energías renovables. La *estructura industrial* que albergaría esta tecnología se reconoce por su marcado carácter descentralizado y con multitud de actores de la economía social. Los *canales de acceso* a los que se aspira serían cooperativas como comercializadoras y productoras de energía renovable y/o la autoproducción, de manera que las y los cooperativistas dejan de ser clientes y pasan a ser productores y consumidores conscientes. Las *políticas y regulaciones* que se esperarían serían aquellas que promueven el desarrollo de nuevas tecnologías de energías renovables, invitan a la autoproducción, facilitan el acceso al mercado de nuevos actores y desarrollan mecanismos de transparencia y claridad en las estrategias de fijación del precio de la electricidad, venta de la energía, etc. Además, estas iniciativas trabajan por democratizar el *conocimiento*, trasladarlo más allá del lenguaje técnico y difícilmente comprensible y acercarlo a la ciudadanía en general.

Con todo ello, podemos afirmar que los valores que sustentan los principios de la cooperativa están totalmente conectados con los valores del desarrollo humano: la sostenibilidad, en términos no solo de tecnología sino también de relaciones entre actores y de cultura; la diversidad, reconociendo las distintas identidades de cada actor y territorio; la equidad, al defender como premisa fundamental la energía como un derecho, necesaria para mantener una vida digna y a la que todas las personas deben tener la libertad de poder acceder; la agencia, al promover entre la ciudadanía conciencia crítica para generar cambios y ofrecer herramientas para promoverlos. Destacar cómo las personas que participan activamente y de manera voluntaria en la cooperativa señalan estos valores como aprendizaje generado durante su proceso de activismo: se acercan inicialmente por motivaciones ecológicas, y a medida que participan de ella toman consciencia de que, más allá de la opción del consumo renovable, es una herramienta de cambio para avanzar hacia otro modelo de sociedad (más equitativa, justa, democrática) y que ellas mismas están contribuyendo a impulsar.

En terminología de estrategias según Geels y Schot (2007), la cooperativa habría aprovechado la presión del *landscape* (cambio climático, pico del petróleo, agotamiento de recursos fósiles, crisis económica) para *fortalecerse*: construir redes, promover el activismo energético y expandirse a través de los distintos grupos locales, madurar y convertirse en un actor de referencia legitimado.

Además, aprovecha las propias características del régimen (mercado libre) para *escalar* y constituirse como un actor más del mismo desde el que operar y promover cambios exitosos.

La actitud que toma el nicho, según terminología de Geels (2011) basándose en Dalhe (2007), navega entre un nivel *reformista* (espera cambios relevantes “desde arriba” en términos de tecnología, infraestructura, legislación) y *luchador de base*, puesto que aspira a que se difunda este modelo (cooperativo, sin ánimo de lucro, renovable) para que nuevas cooperativas energéticas de renovables y arraigadas a los territorios vayan sustituyendo al régimen poco a poco.

Innovaciones sociales de base como la cooperativa Som Energía se ubican en el ámbito de la energía, pero realmente se enmarcan en propuestas sistémicas más amplias que plantean cambios en las múltiples dimensiones del sistema socio-técnico. Parte de su éxito radica en el hecho de que represente una herramienta actual de cambio, de consumo alternativo, pero también de encuentro entre personas con mismas inquietudes y valores, de sentimiento de pertenencia a un movimiento más amplio, de aprendizaje reflexivo y de transformación desde la colectividad.

#### 4. CONCLUSIONES

En concreto, el estudio de las dos innovaciones de base analizadas desde el marco propuesto nos permite afirmar las siguientes conclusiones, complementarias y conectadas entre sí:

En primer lugar, podemos afirmar que en estas experiencias se está construyendo conocimiento crítico y valioso para re-pensar el cambio climático y proponer nuevos modelos articulados en torno a valores alternativos, alineados con el desarrollo humano. Independientemente de la escala de los logros de estas experiencias (mayor en Som Energía, menor en los grupos de consumo), la construcción de este conocimiento, del re-enmarcado de temas y del reto a los supuestos, marcos, recetas y modelos dominantes, ya resulta de central importancia.

En segundo lugar, destaca la cuestión de la agencia como un elemento relevante que se está construyendo en ambas iniciativas, puesto que consiguen ir más allá de la generación de conciencia crítica y ofrecen además herramientas alternativas para ejercer la acción transformadora (los grupos para consumir alimentos y la comercializadora para consumir energía).

En tercer lugar, que las propuestas de estrategias y vías de transición son distintas, potencialmente complementarias y dependientes del contexto y sector, si bien están ambas promoviendo cambios sistémicos hacia un modelo sustentado en valores comunes.

Finalmente, sobre la teoría, podemos concluir que el marco del desarrollo humano, conectado con el de transiciones socio-técnicas, abre posibilidades para superar las limitaciones señaladas en la literatura, y permite entender las propuestas y procesos de cambio, considerando además un enfoque normativo y la cuestión de la agencia.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Adger WN, Paavola J, Huq S, Mave MJ (eds.) (2006). *Fairness in Adaptation to Climate Change*. MIT Press, Cambridge.
- Alkire S, Deneulin S (2009). *Introducing the Human Development and Capability Approach. An Introduction to the Human Development and Capability Approach*. Earthscan. London.
- Barcia JV, Romero C (2014). *Alta tensión: por un nuevo modelo energético sostenible, democrático y ciudadano*. Icaria, Madrid.
- Caney S (2010). *Climate Change, Human Rights, and Moral Thresholds*. En: Gardiner SM, Caney S, Jamieson D, Shue H (eds). *Climate Ethics: Essential Readings*. Oxford University Press, Nueva York.
- Corbetta P (2007). La entrevista cualitativa. *Metodología Y Técnicas de Investigación Social*, 343-374.
- Crocker D (2008). *Ethics of Global Development: Agency, Capability, and Deliberative Democracy*. Cambridge University Press. Cambridge, New York.



- Dahle K (2007). When do transformative initiatives really transform? A typology of different paths for transition to a sustainable society. *Futures* 39:487-504.
- Dubuisson-Quellier S, Claire L, Le Velly R (2011). Citizenship and Consumption: Mobilisation in Alternative Food Systems in France. *Sociologia Ruralis* 51(3):304-23.
- Gasper D (2012). Climate change: The need for a human rights agenda within a framework of shared human security. *Social Research* 79(4):983-1014.
- Geels FW (2002). Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case- study. *Research Policy* 31, 1257-1274.
- Geels FW (2010). Ontologies, socio-technical transitions (to sustainability), and the multi-level perspective. *Research Policy* 39(4):495-510.
- Geels FW (2011). The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 1(1):24-40.
- Geels FW, Schot JW (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy* 36:399-417.
- Goodman D, DuPuis, EM, Goodman MK (2012). *Alternative food networks: Knowledge, practice, and politics*. Routledge.
- Hackmann H, Moser SC, Clair AL (2014). The social heart of global environmental change. *Nature Climate Change*, 4(8):653-655.
- Klein N (2012). Occupy Wall Street: The most important thing in the world now. *Critical Quarterly*, 54(2):1-4.
- Manuel-Navarrete D (2010). Power, realism, and the ideal of human emancipation in a climate of change. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 1(6):781-785.
- O'Brien K (2012). Global environmental change II: From adaptation to deliberate transformation. *Progress in Human Geography*, 36(5):667-676.
- O'Brien K, Sygna L (2013). Responding to Climate Change: The Three Spheres of Transformation. *Proceedings of Transformation in a Changing Climate*, 19-21.
- O'Brien K, St. Clair AL, Kristoffersen B (2010). The Framing of Climate Change: Why it Matters. *Climate Change, Ethics and Human Security*, 3-22.
- PNUD (2008). *Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*. United Nations Development Programme, New York.
- Scott-Cato M, Hillier J (2010). How could we study climate-related social innovation? Applying Deleuzian philosophy to Transition Towns. *Environmental Politics*, 19(6):869-887.
- Sen A (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford.
- Seyfang G, Smith A (2007). Grassroots Innovations for Sustainable Development: Towards a New Research and Policy Agenda. *Environmental Politics* 16(4):584-603.
- Seyfang G (2009). The new economics of sustainable consumption. *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Biblos. Buenos Aires.
- Seyfang G, Haxeltine A (2012). Growing Grassroots Innovations: Exploring the Role of Community-Based Initiatives in Governing Sustainable Energy Transitions. *Environment and Planning C: Government and Policy* 30(3):381-400.
- Smith A (2007). Translating Sustainabilities between Green Niches and Socio-Technical Regimes, *Technology Analysis and Strategic Management* 19(4):427-450.
- Smith A, Seyfang G (2009). Grassroots Innovations for Sustainable Consumption. En: *The New Economics of Sustainable Consumption* (63-82). Palgrave Macmillan. UK.
- Smith A, Hargreaves T, Hielscher S, Martiskainen M, Seyfang G (2015). Making the most of community energies: Three perspectives on grassroots innovation. *Environment and Planning A*, 48(2):407-432.
- Shove E (2010). Beyond the ABC: Climate change policy and theories of social change. *Environment and Planning A*, 42(6):1273-1285.
- Tirado S, Jiménez L, López JL, Martín J (2014). *Pobreza energética en España. Análisis de tendencias*. Asociación de Ciencias Ambientales, Madrid.
- Unceta K (2014). *Desarrollo, postcrecimiento y buen vivir: debates e interrogantes*. Ediciones Abya-Yala, Quito.
- Urkidi L, Lago R, Basurko I, Mantxo M, Barcena I, Akizu O (2015) *Transiciones energéticas: sostenibilidad y democracia energética*. Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitaletza Zerbitzua. Bilbao.

- Vivas E (2010). El Consum Agroecològic a l'Estat Espanyol: Una Opció Política. En: Reflexions Sobre Les Alimentacions Contemporànies. De Les Biotecnologies Als Productes Ecològics. Medina FX (ed) Universitat Oberta de Catalunya. Barcelona.
- Walker M, Unterhalter E (2007). The Capability Approach: Its Potential for Work in Education. En: Walker M, Unterhalter E (eds). Amartya Sen's Capability Approach and Social Justice in Education. Palgrave, Basingstoke.
- Zuber-Skerritt O (2012). Action Research for Sustainable Development in a Turbulent World. Emerald Group Publishing, Bingley.

# Analyzing youth policies from the perspective of participation, social innovation and human development: The case of Quart de Poblet (Valencia)

## Analizando políticas de juventud desde la perspectiva de la participación, la innovación social y el desarrollo humano: El caso de Quart de Poblet (València)

**BELDA-MIQUEL, Sergio**<sup>1</sup>  
serbelmi@ingenio.upv.es

**BONI ARISTIZÁBAL, Alejandra**<sup>1</sup>  
aboni@dpi.upv.es

**LÓPEZ FOGUÉS, Aurora**<sup>1</sup>  
aulofo@gmail.com

### **Abstract**

New frames seem to be needed in order to readdress public policies, in order to make them consider the perspectives of citizens and put human flourishing in the center. That is especially important in the case of youth policies in Spain, which have been erratic, top-down designed and unable to capture the multiple disadvantages that youth face in these times of crisis. The paper draws on the human development and capability approach in order to propose a framework which may allow to capture the complexities of policy processes and outcomes, and to put in the center participation and the construction of opportunities for the people to lead the kind of life they value. We use this framework to address a specific case: youth policies of the municipality of Quart de Poblet (Valencia, Spain). The case shows the impacts and relevance of a participatory approach to youth policies, but also the tensions and contradictions of social innovative participatory policy making and outcomes.

**KEYWORDS:** youth policies, human development, capability approach, participation, social innovation

---

1. INGENIO (CSIC-Universitat Politècnica de València).

## 1. INTRODUCTION: THE YOUTH IN SPAIN AND THE ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES

The economic crisis in Spain has been characterized by its enormous intensity, the high impact on unemployment and the differential effect in some groups and collectives, as the working class, the migrants or the youth. The impact on the youth is still scandalous at international and Spanish level. Youth unemployment rate have been consistently over 50 % (Rocha, 2012; Instituto Nacional de Estadística, 2014a), more than twice the EU average. However, unemployment is just a dimension of the situation of disadvantage of the youth, as Spanish youngsters seem to be in a situation of multidimensional exclusion that goes beyond the limit access to jobs and income, and has to do with other key issues as access to quality public services, participation or recognition (Soler and Planas, 2014).

However, youth policies and policies addressing the youth in Spain have been not a priority (Marí-Klose, 2012) and, for the most part, unable to address the multidimensional nature of this situation of vulnerability of the youth (Soler *et al.*, 2014; Moreno Mínguez, 2012). This may be due to a number of reasons: policy-making is grounded in a few indicators that reflect a very simplified perspective of problems the most vulnerable groups face; this indicators do not consider new realities of exclusion; policies focus in areas which have more visibility; participation is not considered seriously, and the voices of the youth or even of the professionals are hardly listened to and considered (Hueso *et al.*, 2015).

This does not mean that there are a number of exceptions, were we can find a more multidimensional, complex, informed and participated policy strategies, actions and processes (Hueso *et al.*, 2015). These practices may have been often obscured, but are very relevant for rethinking youth policies.

Given these considerations, the paper aims, in a first place, at proposing a framework able to capture the complexities of policy processes and outcomes, the ideas and the meanings of disadvantages informing the policies, the role of participation, and the interactions and processes driving policy-making. This may allow to asses the limits of current perspectives, as well as to unveil alternative, transformative and inspiring practices.

To propose this framework, we draw on the capability approach, as it puts in the center the opportunities that make the people lead the kind of life they have reasons to value (Sen, 1999), it offers a multidimensional and process centered perspective (Bonvin, 2009), and puts participation as a key driver of human flourishing.

In a second place, we will use the framework to approach a specific case study: the local youth policies of Quart de Poblet, a 25.000 population town in the metropolitan area of Valencia (Spain). It is a relevant case, as long as it has a participatory, multidimensional and socially innovative approach to youth policies, so it may be inspiring for other municipalities and even other policy areas. Moreover, the case also illustrates the complexities, tensions and contradictions in policy making and outcomes, which our framework aims at capturing.

Like this, we want to contribute to the emerging but still very limited literature on the potential of capability approach to inspire public policies and also to the scarce literature on youth policies in Spain (see, for example, Soler *et al.*, 2014). Seeking this aim, in the next section we will present our theoretical framework. In section 3, we introduce the case study and describe the methodology used. Section 4 undertakes the analysis of youth policies in Quart, analyzing different aspects form the ideas of capability approach: the target, the aims, the content and the process of local youth policies. This section also deals with the limits and tensions these policies face. After that, we present some brief final remarks.

## 2. THEORETICAL AND CONCEPTUAL FRAMEWORK: USING CAPABILITY APPROACH FOR ADDRESSING PUBLIC POLICIES

From the point of view of the capability approach, human flourishing implies the expansion of *capabilities*, the real opportunities people have to live the life they have reason to value (Sen, 1999). Capabilities allow the achievement of *functionings*, that is, the specific states and beings that people value. Capabilities and functioning refer to both material things (for example, a capability would be nourishing and a functioning would be eating adequately, or maybe enjoying the food a person likes) and non-material elements (for example, a capacity may be having political convictions, and a functioning may be starting a hunger strike or take part in a demonstration).

The expansion of capabilities is determined by both *social conversion factors* (social structures, public policies, social norms, gender roles and power relations) and *personal conversion factors* (age, gender, reading ability, intelligence, etc) (Robeyns, 2005). These factors, plus our own personal histories, determine our ability to convert commodities or resources into capabilities and functionings (Sen, 1999). *Diversity* thus becomes a central issue when it comes to transforming resources into capabilities and functionings. This diversity has to do with personal characteristics, by the context in which people live and by the resources they have access to, and it is important when thinking of interventions and public policy.

Another key concept in the capability approach is the idea of *agency*, that is, the ability of the individual to pursue and achieve the objectives they value. An agent is “someone who acts and makes change happen” (Sen 1999). Agency refers not only to being able to model the own life instead of having one’s life and thinking modelled (Walker and Unterhalter 2007), but also to being able to produce positive change in the world (Crocker 2008), beyond personal wellbeing. Moreover, we produce changes in the world through personal and collective action, so we can consider that both *individual agency* and *collective agency* exist (Evans 2002; Kabeer 2003; Ibrahim 2006).

These ideas on issues as multidimensionality, diversity, complexity and participation may lead to a number of discussions relevant for analyzing, assessing and informing public policies. We will refer to three of them.

Firstly capability approach can broaden the concept of disadvantage and the analysis of the perspectives of disadvantage present in specific policies. Wolff and de-Shalit (2007:182) consider disadvantage as a lack of capabilities “for secure functionings” Moreover, these authors understand disadvantages and functionings as interrelated issues; “disadvantage in one functioning can lead to disadvantages in others, [in contrast] doing well in one functioning, will lead to improvements in other functionings” (Wolff and de-Shalit 2007: 133- 134). This paves the way for an intersectional perspective on disadvantage.

Beyond that, considering disadvantages as lack of capabilities, imply introducing the question of the different conversion factors, so we can consider that inequalities exist not only in relation to objective or observable factors, but also to subjective factors such as motivation or the ability to project oneself into the future (Bonvin, 2013). Thus, we may see disadvantage as multidimensional, as it entails material and no material aspects, objective and subjective ones. We have also to consider the diversity of the nature and situations of disadvantage, as it depends on context and on personal factors.

As we will see in our case study, these theoretical elements (disadvantage as a lack of capabilities, disadvantage as the impossibility of securing functioning, and multidimensionality of disadvantage) may help us when approaching and unveiling the basic assumptions on policies addressing disadvantage.

Secondly, capability approach may help to analyze how participation is considered in policies. Coherently with the ideas posed before, participation would be valuable in a number of senses:

First, participation would have an intrinsic value, as political freedom, that is, as the ability to participate in political and social life (Sen, 1999). Second, participation would have an instrumental value, as it is necessary both for the expression of the interests of people and for the expansion of other capabilities. Third, it would have a constructive value, as participatory processes would be essential not only in the expression, but also in the negotiation, production and formation of values, priorities and perspectives. Moreover, from a capability perspective, participation would be intimately connected with the idea of agency. That is, participation gets its sense as it drives the ability to model own's individual and collective life, and to produce positive change in the world.

As the case study will illustrate, these ideas may help us to approach, understand and assess the importance, value and sense of participation in policies.

In a third place, the basic ideas in the capability approach point to the importance of diversity and multidimensionality when considering which information is taken into account in the processes of policy-making. Sen (1990) calls Informational Basis of the Judgement of Justice (IBJJ) to the selection of specific informational data, the determination of the adequate content and purposes of policies, and the establishment of the suitable evaluative yardstick for assessing the value and success of public action (Hueso *et al.*, 2015)

In terms of public policy analysis, this implies looking at what information is selected, by whom, for what purpose, and with what consequences (Ley, 2013). Specific IBJJs may be built in different spaces, which may be closed to participation; may be opened by policy-makers to certain stakeholders; or may be reclaimed or built by the less powerful stakeholders outside institutional spaces of participation (Gaventa, 2006). In these spaces stakeholders negotiate from different perspectives and interests, and interact in processes where power in its visible, hidden and invisible forms is always at play (Veneklassen *et al.*, 2007). All these ideas on IBJJ and its production may help in the analysis on how some perspectives are taken into account and others not.

To sum it up, capability approach offers us a comprehensive framework to analyze and assess policy processes and outcomes. Specifically, by framing disadvantage under the capability lenses, by placing agency as an analytical element, and by taking the IBJJ as the information to take into account in policy analysis, the CA proves to be a relevant framework for configuring and assessing public policies from a people-centred perspective. Thus, it may help addressing the ideas on disadvantage grounding specific policies; the nature, sense and effects of participation; and the process of negotiation between perspectives in policy processes.

### **3. THE CASE STUDY: QUART DE POBLET**

#### **3.1. Background of Quart de Poblet**

The paper focuses on local youth policies in the municipality of Quart de Poblet. Connections with other local policies directly affecting youth are also analyzed. Quart is town of around 25.200 inhabitants (Institut Valencià d'Estadística, 2014a) in the metropolitan area of Valencia, which is around 1.600.000 inhabitants. Quart is close to big infrastructures (highways and airport), and is one of the most industrialized municipalities in the region, even if most activities are related to industrial sectors with limited added-value (Quart de Poblet, 2013a). However, Quart has conserved its own identity and a certain small-town atmosphere.

It can be considered as an average Spanish municipality in terms of key demographic and economic indicators related with the youth: around 16% of the town is under 29 years, almost 50% of them are unemployed, and a third of the youngsters may be in situation of risk of social exclusion (Instituto Nacional de Estadística, 2014b and 2014c; Institut Valencià d'Estadística 2014a and 2014b).

Quart has always been considered as having a vibrant civil society. This also includes youth, who present higher levels of engagement in associations than the average in Spain (44 % versus 22 %). Together with this culture of citizen engagement, the local government of Quart has been recognized by its participatory approach to public policies, and by its close collaboration with local associations. This is particularly true in the case of youth policies, which have also been a priority for Quart local governments for the last 25 years, and has experienced no big changes in this period. Among other reasons, this may be due to the fact that the political party in power has been ruling the local government for the last 35 years.

As it was said, Quart may be considered an exception in a landscape of conservative, erratic and top-down youth policies at local level in Spain. This makes the town an inspiring example which is, however, not free of problems and limitations, which we will try to capture from our theoretical approach.

### 3.2. Methodology

For the study, we used a strictly qualitative research strategy, and employed both primary and secondary sources of information.

For primary information, we undertook 14 semi-structured interviews and 2 focus groups. The selection of interviewees tried to cover all relevant stakeholders regarding youth policies: the councilor in charge of youth policies, 6 local civil servants (from youth, social services and sports departments), 4 young workers of social enterprises running municipal services, 1 youngster member of the local youth council, 3 leaders of youth clubs. The 2 focus groups were conducted with young people from 18 to 35 (16 people in the first group and 34 in the second), with very different educational profiles. 90 % of these youth did not take part in any association. Among secondary sources, we used data from official organisms and reviewed policy documents, studies and reports produced by different departments of the municipality. A thematic content analysis approach was conducted to analyze primary data, drawing on the key themes identified. Results were triangulated with secondary information when possible and relevant.

## 4. ADDRESSING YOUTH POLICIES IN QUART DE POBLET

### 4.1. The target and aim of youth policies: a participatory and multidimensional perspective

Youth policies in Quart, as it is the case in almost every case in Spain, are considered as “soft policies”, that is, they deal with issues related with leisure and recreation, and have a more open and life-world oriented approach.

These policies are driven by the Youth Department, and target what are called “normalized youth”, that is, average young persons who do not have “serious particular problems” (as attitudinal problems, drug addictions, etc.). Young people in situation of serious exclusion for any reason, who need specific professional assistance (by social workers, therapists, etc.) are handled by other departments. Other specific situations are addressed by the corresponding department, for example, those related with lack of training, professional skills or job opportunities, which are addressed by Employment and Economic Development departments.

Frequently, we find a separation between these “soft” and “hard” policies addressing the youth in Spain. However, in the case of Quart, youth policies are coordinated with these other “hard” local policies, as those mentioned of social services and employment. As we will see later, a number of connections and synergies between policies exist, which shows a comprehensive and multidimensional local perspective regarding disadvantages and opportunities.

The declared central aim of local youth policies is to promote participation, that is, a participative culture among the local youngsters. The 2013 Activity Report of the Youth Department states that

its goal is to “strengthen and consolidate a social network of the youth in the town, which should promote their full participation and integration in the local public life, through specific actions and programs promoted by the City Council” (Quart Jove, 2014). Policy-makers and civil servants refer to this ends in similar terms: “the end of youth policies is to make them participate, to politicize the youth” (worker 1); “it is to make them engage politically through participation” (policy maker 1). This is shared by youth engaged in activities supported by the municipality: “[the end of policies should be] to open spaces to promote their civic and political engagement and with the community” (coordinator of youth club 2). It is to say that the term “politicize” does not mean the adscription to any particular ideology or political party, but “to participate and engage in public issues, to do things for the community the live in, apart from the particular political option they have” (worker 1).

For local professionals, participation allows facing different and interlinked problems that youth experience: “unhealthy” life; lack of self-esteem; purely consumerist and individualistic leisure; lack of critical perspectives towards reality; lack of interest on public issues, etc. Moreover, for these professionals, dealing with these kind of apparently “soft” problems is also useful to address other “hard” ones, as unemployment: for example, by learning to participate, the youth can develop skills (as teamwork), attitudes (like proactivity), values and relationships which may relevant when seeking for a job or for self-employment. In fact, we found in our research that a number of youngsters that took part very actively in the associative life of Quart have become social entrepreneurs, sometimes with the support of other local departments (as Economic Development). They affirm to have developed key capacities for social entrepreneurship thanks to the participation in youth clubs and other participatory spaces in Quart.

Putting in this way, youth policies are not just about proposing recreational activities. On the contrary, leisure is used as an “entry point” to promote participation, which brings broader impacts in youth people lives.

Coherently, youth policies and other policies are coordinated. It is also the case, for example, of some policies and actions of the Youth Department and Social Services Department: Participation in spaces and activities promoted by Youth Department can, in some situations, help young persons with particular problems in their process of inclusion (like youth with serious addictions). On the contrary, participation of youth in activities promoted by Youth Department sometimes help identifying problems to be treated by social services. Youth policies are, in general, considered as a way of preventing other kind of problems that social services policies face: It seems to be clear that healthy leisure, self-esteem and harmonious relationships fostered through participation reduce social risks.

This approach shows a multidimensional and intersectional perspective of disadvantages and of capabilities of the youth. It considers material and non material aspects, as well as objective and subjective aspects: For example, these policies link the disadvantages due to low self-esteem with those related with unemployment; the capability to participate with the capability to work or the capability to be healthy; the capability to organize collectively with the capability to undertake a social business. However, we will see later how this multidimensional and intersectional perspective has its limits, as it does not break certain limits of participation of the youth, which is focused in youth policies.

#### **4.2. Strategies and policies: different values of participation**

The overall strategy to achieve the general purpose of creating a participatory culture is to promote education, what the Youth Department calls education for participation. Local policy makers affirm to do so by “opening spaces for participation and give youth the opportunity to learn how to participate” (policy maker 1). For this overall strategy to be implemented, policies follow different specific strategies:



Firstly, to promote self-organization of the youth the municipality tries to support the emergence and consolidation of associations, considered as key spaces for participation the youth can engage in. Policies try to ensure that young people can find associations and spaces addressed to different age ranges and interests, so people can take part in different associations, moving from one to another, since they are child and until become adults. They also try to create links between these associations, in order for Quart to offer what they call an “itinerary of participation”.

For example, Quart supports key associations and initiatives addressed with children (the *esplais*), with teenagers (la Casa de la Joventut Barranquet, addressed to youngsters from 12 to 17) and with youngsters (las casas de la joventut l’Amagatall and Barranquet, addressed to youngsters from 17 to 25 and more). Quart provides the physical facilities and some small grants and equipments. Like this, child can go into the *esplai*, and move to the different Casas, thus having an associative life from 12 to 25 years old or more. The idea is that, after experiencing the “itinerary”, the youth has developed a certain culture of participation which will may lead him/her into other spaces (student unions, political parties of different colors, labor unions, social movements, social entrepreneurship, etc.). This seems to be the case of a number of young people interviewed, which went into formal politics (as the youth councilor of Quart himself), other associations, or created social cooperatives. A youngster states: “When you leave a casa de la joventut you are addicted to participation (...) It does not matter were you go, you want to do thing in the same [participatory] way!”.

Beyond *esplais* and *casas*, the municipality supports other spaces oriented to promote the creation of associations and youth initiatives, related with visual arts (*Espai de Creació Jove*) and music (*Rock Sala*). Remarkably, these spaces were themselves created as a demand of different associations, and are managed by youth organizations that were born in Quart, received support from the municipality, and now operate as cooperative social enterprises.

Secondly, the strategy is to move local policies from proposing to supporting activities and initiatives proposed and self-managed by youth. The municipality backs proposals of youth organizations related with a big number of issues, from cooking to cartoon drawing, role-playing games, environmental or social volunteering, etc. This is also seen as a way for strengthening the associations and building civil society in Quart: “The idea is not only that youth have to self-manage, but also that they have to open new spaces, and that they have to do something good for the town, in order to build community” (policy maker 2). For these aims, the Youth Department proposes a number of public calls to give grants to associations, signs agreements to make them manage youth spaces and services, offer their facilities and advice, etc.

As expressed by local policy-makers and officials, the overall idea is to make the municipality a mere supporter of self-management: “What we want to do is nothing. We [Youth Department] want to be just people that supports bottom-up processes, run by the youth (policy maker 1)). “It is not us [the municipality] who offer different activities to youth, but it is the people, the associations, who create the activities Why should we propose things, if associations can already do that?” (subcontracted worker 1).

Thirdly, the municipality still proposes some activities and offers a number of services for the youth: alternative leisure activities for weekend evenings, general information and orientation to youth, trips, study and mobility grants, training courses, etc. However, the municipality tends to leave the management of these activities to associations or local youth cooperatives when possible.

The theoretical framework proposed allows the analysis of how participation is framed in Quart youth policies. It seems to have an intrinsic value, due to the value given to political engagement, working for the common good, and for taking part in the public arenas and debates. For these local policies, participation has to do with actions, attitudes and skills that are intrinsically good for the youth. But youth policies also have an instrumental role: participation is also a way of channeling youth interests (from environment to theatre or role playing games) and of enhancing a

number of other capabilities, as capability to work, to be healthy, to have self-esteem, etc. Finally, participation is also given a constructive value, as the municipality tries to promote participation as way to produce values, to make the youth create and share priorities, perspectives and initiatives, which may be supported by the municipality, and shared with the community.

Another mentioned key dimension of participation from a capability approach, the agency, also seems to be present. Policies would aim at promoting individual agency, as the knowledge, skills, attitudes, values, etc. developed by youngsters through participation may help them to drive their own life, to model their options beyond external pressures – from consumerism, for example. Policies also point to the construction of collective agency through associationism, by making the youth propose initiatives for the community. However, we will see the limitations of the creation of agency regarding the common good in section 4.4, together with other considerations on the limits of participation.

### 4.3. Policy-making process: listening different voices in the construction of the IBJJ

We will now go into the spaces and processes of youth policy-making, and try to address which perspectives are informing youth policies and how they do that.

First, we will go into the specific channels existing in Quart for the collective elaboration, assessment and discussion of youth public policies. As we have pointed, the municipality offers a number of spaces for interaction between the youth and policy-makers, even if dynamics of exclusion exist, as we will address later:

- **Consell de la Joventut de Quart de Poblet (Quart de Poblet Youth Council):** It is the main formal space of representation of youth associations. It has the role of joining together local organizations and give advice to the municipality. It is renewed each 2 years. Currently, it is composed by 10 organizations. The council discusses the distribution of municipal funds, the approval of the budget of the Youth Department, the conditions of public calls, and other issues on resources and activities of the Youth Department. It meets monthly or, more recently, just when it is necessary for the approval of a budget, procedure or public call.

Both associations and staff of the Youth Department consider that the council has lost part if its sense, as associations have other more informal channels to interact directly with the staff of the Youth Department or with the Youth Councillor itself. Moreover, as associations easily interact individually with staff and politicians, it seems that there is no incentive for the associations to be coordinated.

- **Municipal thematic consells (councils):** Beyond the Youth Council, the municipality has at least 12 other active thematic councils, were politicians and staff meet with representatives of civic organizations. However, the presence of youth organizations or youngsters in these councils is quite limited: only one youth organization is present in one of the councils. A few young persons are present in other two councils, but they are not representing any youth association.
- **Informal and ad-hoc meetings:** Given the openness of the staff at the Youth Department and the receptivity of the Youth Councillor himself, informal meetings between individual associations and the municipality seems to be the main strand for youth associations to communicate demands and proposals. Associations constantly demand meetings, and so does the Youth Department staff, as well as the councillor. It is through this permanent dialogue and negotiation that most policies, programs and activities are proposed and negotiated.
- **Sub-contracting of programs and services:** As said, a number of municipal programs addressed to the young are run by associations through the sub-contracting of services. This co-managing of public policies helps in incorporating the perspectives of youth organizations, as

they are quite free to run the programs from their own perspectives. Meetings between Youth Department and sub-contracted associations to monitor the implementation of activities are also relevant to exchange information and opinions.

- Program of School representatives: It was established by the Youth Department in order to create more links between the Youth Department and the young in school. Youngsters from the local secondary school are elected to act as representatives in front of the Youth Department, and to disseminate information about activities proposed by the municipality.
- Social networks: The Youth Department tries to be active in the social networks (particularly Facebook). However, it seems that the tool is more used for information than for gathering opinions and proposals.
- Surveys: The Youth Department, as well as other areas of the municipality, continuously elaborate surveys to gather opinions on services and to receive new proposals.
- Contention: Youth in Quart also use non-institutionalized ways of participation, which prioritise contentious politics. A few experiences of self-organization to claim rights exist in Quart, which promote demonstrations and public denunciations, regarding issues as the right to housing or right to work.

Even if the general orientation and strategies of the Youth Department are decided by policy-makers (and have remained the same in the last years), all these various invited or reclaimed spaces, more or less formal, have guaranteed to a certain degree that the voices of the youth and other relevant actors are considered for informing policies.

This has created the impression in the associations that their priorities, inputs and perspectives are considered, or that they can complain when they are not. However, this does not seem to be the case for the youth that are not part of any organization. They can use social networks or surveys, but they do not have the general impression that they are heard. It could be said that the IBJJ considered by youth policy-makers in Quart is maybe considering the voices of youth associations, but maybe not those of youth as individuals. We will deep into these problems on participation and policy making in the next section.

#### **4.4. Problems and tensions: Barriers and exclusion of participation**

Despite the participatory approach of local policies and the existing mechanisms for negotiation and discussion in policy-making processes, tensions and limits for participation and for the consideration of the voices of the youth can be identified.

In the first place, it seems that there are many youth associations, but that they are mainly focused in their own activities, and not in broader issues about the general situation of youth in Quart – or the general situation of Quart. Thus, associations focus in youth policies affecting them, and do not seem to be taking part in broader debates on public policies – for example, they do not take part in other municipal councils where public policies are discussed. Municipality or the Youth Department does not seem to ask these associations anyway on broader issues, nor seems to be worried about this situation. A representative in the Youth Council stands: “The dialogue [among Youth Department and associations] is usually focused in particular issues which are important for the organizations or for the Youth Department... But general issues on the situation of the youth in Quart are not addressed: there is not necessarily a broader vision on Youth... We just treat the needs of our associations”. It seems that, on the one hand, youth policies may be multidimensional and transactional, but they are not necessarily considered or treated like this by the targets of these policies – the youth themselves. On the other hand, agency may be created in youth, but it is not clear if it is always oriented to the common good.

Secondly, negotiations that are shaping policies and building a IBJJ are restricted in practice to a reduced number of associations that are not coordinated. Due to the importance of informal channels of dialogue, other more formal channels, namely the Youth Council, may be losing importance. This fact may be considered as a symptom of the good relationships between local government and civil society, but can also be problematic, as these informal relationships and channels may create limitations for accountability and may prevent other associations to participate.

Moreover, as long as organizations easily dialogue and get support from the municipality, they have no incentive to join and make their claims together. Interestingly, it seems that in other municipalities close to Quart where the local government is less receptive to the perspectives and demands of associations, much more relationships and confidence among local associations exist, as they coordinate to make joint demands. Paradoxically, the existence of good relationships and informal channels of negotiation between policy-makers and associations permits voices to be heard, but also limits other ways of negotiation, the creation of solidarities and collective action.

Thirdly, it seems that most of local youngsters are not participating in any sense in public policies, are not taking profit for them and do not consider to have their voice heard. A reduced number of youngsters are highly active and benefit from youth policies, but Quart faces the generalized problem in Spain about the reduced participation of youth.

All the interviewees assume that it is difficult to motivate the youngsters to participate, and that there are a lot of reasons for this. For example: “society promotes the participation just through the choices for consumption”; “just individualistic and consumerist values are promoted in society”; “people is educated for non-participating”...

However, there are differences on the issue if Quart is doing all that it is possible in order to make the non-mobilized youth participate: for some municipality employees, spaces for participation exist and youth know them, but they are not really interested in participating; for other workers, there is still a lot to do to inform the youngsters in Quart about the possibilities for participation. For young people interviewed who are already taking part in some association, Quart is offering enough possibilities to participate and to change things. On the contrary, for most youngsters who are not taking part in any association, young people do not know which spaces exist in Quart or how they work, or they believe there is no much offered. All these opinions may be true to some extent: a recent study (Quart Jove, 2012) reveals that almost 70 % of the youth in Quart knows about the existence of the Casas de la Joventut or other spaces for participation supported by the municipality. However, it is not clear if youngsters really know what they can do there or why these spaces may be important for them and their aspirations.

In any case, it is not clear that policies are being able to go beyond certain key social factors modelling the capability to participate of the youth. Given this, it is important to consider that the contributions of participation to wellbeing and to the intrinsic, instrumental or constructive benefits of participation will be profiting just a minority of the youth.

## 5. CONCLUDING REMARKS

New theoretical and conceptual frames are needed to approach public policies, and to make them consider the perspectives of citizens, and to put human flourishing in the center. As we have posed, that is specially important in the case of youth policies in Spain, which has been erratic, unable to capture the complexities of the multiple disadvantages the youth face, and which have not considered the voices of the youth.

A new model, based in ideas and discussions coming from capability approach, have been proposed to analyze and assess policy processes and outcomes. Our frame puts in the center of attention some key issues frequently disregarded in youth policies: In the first place, the multidimensional and

intersectional nature of the disadvantages the youth face, the diversity of factors, and the objective and subjective, material and non-material dimensions of their limitations and opportunities. In the second place, the relevance of participation in a multiplicity of senses: intrinsic, instrumental and constructive, for challenging disadvantages and promoting youth flourishing, and for creating both individual and collective agency. Third, the importance of considering the voices, sources and spaces of debate that are informing and modelling policy processes and outcomes.

This framework helped us to explore a particular case: youth policies in Quart de Poblet. Thanks to the proposed theoretical and conceptual approach, we have underlined and valued key aspects of the experience of Quart, which are frequently obscured. For example: the multidimensional approach to disadvantage and opportunities at the bases of the coordination of policies; the various and synergic benefits, and also the limitations, of a policy focused in promoting participation through associationism; the various channels and processes – and its complementarities and pitfalls – for the construction and negotiation of public policies.

The article shows that the framework may not propose closed recipes for a “capability-inspired” policy, but may provide some interesting insights in a number of ways: to assess policy from a more complex, comprehensive and human-development oriented perspective; to unveil relevant and inspiring aspects of specific and transformative policy-making practices; to discuss the limitations, tensions, contradictions and paradoxes of participatory policies.

As the article has tried to show, the potential of capability approach for inspiring alternative public policies is still to be explored in depth, and new research is needed in this direction.

## REFERENCES

- Bonvin JM (2013). General Introduction. In: Hans-Uwe O (coord). *Inequality, Disadvantage, Social Innovation and Participation*. Conceptual report for the project Social Innovation. Empowering the Young for the Common Good, funded by the European Union, 7th Framework Programme. <http://www.society-youth.eu/>, access 22 April 2014.
- Crocker D, Robeyns I (2008). *Capability and Agency*. In: Mooris CW, Sen A (eds). Cambridge University Press, Cambridge.
- Evans P (2002). Collective capabilities, culture, and Amartya Sen’s Development as Freedom. *Studies in comparative international development* 37(2):54-60.
- Gaventa J (2006). Finding the spaces for change: a power analysis. *IDS bulletin* 37(6):23-33.
- Hueso A, Boni A, Belda-Miquel S (2015). Perspectives and Policies on Disadvantaged Youth in Spain: An Analysis Using the Capability Approach. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 152:47-62.
- Ibrahim SS (2006). From individual to collective capabilities: the capability approach as a conceptual framework for self-help. *Journal of Human Development* 7(3):397-416.
- Instituto Nacional de Estadística (2014a). Encuesta de Población Activa. [http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308\\_mnu&file=inebase&L=0](http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308_mnu&file=inebase&L=0), last access 7th August 2014.
- Instituto Nacional de Estadística, INE (2014b) Encuesta de Población Activa. [http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308\\_mnu&file=inebase&L=0](http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308_mnu&file=inebase&L=0), last access 7th August 2014.
- Instituto Nacional de Estadística, INE (2014c). Standard, Quality and Life Conditions. <http://www.ine.es/jaxiBD/menu.do?L=1&divi=ECV&his=0&type=db>, last access 7th August 2014.
- Institut Valencià de Estadística, IVE (2014a). Banco de Datos Territorial. <http://www.ive.es/>, last access 7th August 2014.
- Institut Valencià de Estadística, IVE (2014b). Datos Básicos de la Comunidad Valenciana. [http://ive.ive.es/portal/page/portal/IVE\\_PEGV/CONTENTS/publicaciones/cas/generales.html](http://ive.ive.es/portal/page/portal/IVE_PEGV/CONTENTS/publicaciones/cas/generales.html), last access 23rd July 2014.
- Kabeer N (2003). Making rights work for the poor: Nijera Kori and the construction of” collective capabilities in rural Bangladesh. *IDS Working Paper* 200. IDS, Brighton.
- Ley T (2013). The added value of analyzing participation in a capability perspective. In Hans-Uwe O. (coord). *Inequality, Disadvantage, Social Innovation and Participation*. Conceptual report for the project Social

- Innovation. Empowering the Young for the Common Good, funded by the European Union, 7th Framework Programme. <http://www.society-youth.eu/>, last access 23<sup>rd</sup> 2014).
- Marí-Klose P (2012). Prioridades poco prioritarias. Jóvenes en la agenda gubernamental en España (1982-1996). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 140:69-88.
- Quart de Poblet (2013). Información sobre las competencias de la agencia de empleo y desarrollo local (non-published).
- Quart Jove (2012). Estudi de Participació Juvenil. [http://issuu.com/casesjoventutquartdepoblet/docs/estudi\\_participaci\\_\\_\\_fcjcv\\_2012\\_amb](http://issuu.com/casesjoventutquartdepoblet/docs/estudi_participaci___fcjcv_2012_amb), last access 13th May 2014.
- Quart Jove (2014). Quart Jove 2014: Emancipació i Empoderament Juvenil. Programa. (unpublished).
- Robeyns I (2005). The capability approach: a theoretical survey. *Journal of Human development* 6(1):93-117.
- Rocha F (2012). Youth Unemployment in Spain: Situation and Policy Recommendations. Friedrich Ebert Stiftung, Berlín.
- Sen A (1990). Justice: Means versus Freedoms. *Philosophy and Public Affairs* 19(2): 111-21.
- Sen A (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press, New York.
- Soler P, Planas A (2014). Una propuesta de evaluación de las políticas públicas de juventud. El SIAP joven: Sistema de indicadores para la evaluación de políticas municipales de juventud. *Revista de Educación Social* 18.
- Soler P, Planas A, Feixa C (2014). Young people and youth policies in Spain in times of austerity: between juggling and the trapeze”, *International Journal of Adolescence and Youth* 19 (1):62-68.
- VeneKlasen L, Miller V, Budlender D, Clark C (2007). *A new weave of power, people and politics: the action guide for advocacy and citizen participation*. Practical Action Pub, Kampala.
- Wolff J, De-Shalit A (2007). *Disadvantage*. Oxford University Press, Oxford.

# El impacto relacional de la pobreza en la infancia y la adolescencia. Aportes desde el análisis del Bienestar en España 2007-2015

## The relational impact of child poverty. Contributions from Wellbeing analysis in Spain 2007- 2015

DE CASTRO LAMELA, Gonzalo<sup>1</sup>  
gonzalo.decastro@educu.org

### Resumen

La investigación reciente en bienestar de la infancia, basada en lo que piensan y valoran niñas y niños, destaca que la satisfacción con las relaciones interpersonales es el ámbito de más peso a la hora de evaluar su satisfacción global con la vida. Ello corrobora afirmaciones como que el bienestar se origina en la calidad de las relaciones, o más aún, que no se trata de algo que pertenece a los individuos sino algo que sucede en la relación con otros. En países del Sur y Norte Global se evidencia que lo que preocupa a niñas y niños no es la falta de recursos per se, sino la exclusión de actividades que otros parecen dar por sentadas, y la vergüenza y humillación por no poder participar en igualdad de condiciones. Se trata de procesos que desembocan en baja autoestima y expectativas vitales. Se trata del impacto relacional de la pobreza en la infancia.

**PALABRAS CLAVE:** bienestar, infancia, derechos de la infancia, pobreza, bienestar relacional

### Abstract

Recent research on child wellbeing, based on what children think and value, asserts that satisfaction with interpersonal relationships is the area that most heavily influences children's overall life satisfaction. This corroborates claims that wellbeing is born of the quality of relationships, or that wellbeing is not something that belongs to individuals but rather is something that occurs in relationship to others. Evidence from the Global North and South reveals that what concerns children is not lack of resources, per se, but rather their exclusion from activities that other children appear to take for granted and the embarrassment, shame and humiliation at not being able to participate on equal terms with others. These are processes that lead to low self-esteem and life expectations. This is the relational impact of child poverty.

**KEYWORDS:** wellbeing, childhood, child rights, poverty, relational wellbeing

---

1. Fundación Educación y Cooperación (EDUCO).

## 1. INTRODUCCIÓN. EL PODER DE LAS RELACIONES HUMANAS EN EL BIENESTAR DE LA INFANCIA

Las teorías del Desarrollo han mostrado tradicionalmente un interés por la evaluación de las condiciones de vida, supervivencia y cobertura de necesidades, que ha determinado la investigación y también los fundamentos de la acción social y las prácticas del desarrollo. Ello ha marcado las formas de abordar y comprender la cuestión social de la pobreza y el bienestar de niñas, niños y adolescentes. En la última década, los Estudios del Desarrollo han mostrado evidencias e información útil sobre una serie de aspectos relevantes para el análisis de la situación de la infancia, desde una comprensión del Desarrollo entendido como Bienestar y realización de los derechos establecidos en la Convención de Derechos de la Infancia (CDN) de 1989.

De acuerdo a lo anterior, esta comunicación tiene dos objetivos. El primero es valorar la pertinencia del enfoque 3D de bienestar humano para analizar la situación de la infancia en España, y presentar los avances de la investigación realizada desde la Fundación Educo. Dicho enfoque establece una primera **dimensión material** del bienestar que apunta a “qué recursos tienen a disposición” las personas. Esta dimensión material, que refiere a información relativa a la evaluación de ingresos o recursos a disposición por parte de niñas y niños o de los hogares con hijos a cargo, a la carencia material y las tasas de mortalidad infantil, escolarización o abandono escolar, entre otras, aparece como necesaria, pero no suficiente, para este análisis.

Una segunda **dimensión relacional** se centra en analizar “qué pueden ser y hacer niñas y niños con los recursos que tienen a disposición”, y remite a cuestiones de acceso o discriminación, de participación o exclusión en relación a los recursos a disposición. También observa la capacidad de ser parte o influir en las decisiones que les afectan. O asimismo valora la calidad de las relaciones humanas en el bienestar y la realización de Derechos. Una tercera **dimensión subjetiva** proporciona información valiosa sobre “qué piensan, valoran y sienten niñas y niños acerca de lo que pueden ser y hacer con los recursos disposición”.

El segundo objetivo de la comunicación es la presentación del “**impacto relacional de la pobreza en la infancia y la adolescencia**”. Si bien es tema de investigación actual en estudios centrados en las zonas rurales de Etiopía o en slums de Dhaka (Bangladesh), los avances de investigación en España dan muestra también de este impacto a nivel de la infancia en general y en grupos especialmente vulnerables. Ya sea en países del Sur o del Norte Global, surgen percepciones de niñas y niños que podemos englobar como *sutiles etiquetas de la pobreza*, que confirman que lo que preocupa a los niños no es la falta de recursos per se, sino la exclusión de las actividades que otros niños parecen dar por sentadas, y la vergüenza por no poder participar en igualdad de condiciones con otras niñas y niños (Redmond, 2008).

Dichas evidencias relacionan la humillación, vergüenza, autoexclusión, estigmatización y baja autoestima, con un estrechamiento gradual de los horizontes sociales y económicos de niñas y niños, que desemboca en bajas expectativas vitales.

## 2. DE LAS CUESTIONES DEL TENER A LAS OPORTUNIDADES DE SER Y HACER

### 2.1. Al compás de una emergencia silenciosa

La pobreza se entiende y se mide hoy en los países de llamado Norte Global, a partir de las desigualdades domésticas. Así, el *riesgo de pobreza* refiere a la carencia de ingresos necesarios para satisfacer todas o parte de las necesidades básicas de acuerdo a un determinado tiempo y sociedad (EAPN, 2014). Decir que *casi uno de cada tres niñas, niños y adolescentes vive en “riesgo de pobreza” en España*, es referirse al 30,1 % de las personas menores de 16 años en 2014 (INE, 2016), porcentaje que llega a 35,4 % si observamos el “Riesgo de pobreza y exclusión social (Arope)” de las personas menores de 16 años en España en 2014 (Eurostat, 2016).



Frente a lo anterior, es llamativo que el riesgo de pobreza se sitúe en torno a un 23,8 % para las personas de 18 a 64 años, y en 11,4 % para mayores de 64 (INE, 2016). Así, la pobreza infantil se percibe como una *emergencia silenciosa* (Fanjul, 2014) en la España del siglo XXI, donde se demuestra que **las desigualdades domésticas, al interior de los Estados, son el sello distintivo de nuestro tiempo** (Sumner, 2013) y que la infancia constituye una generación especialmente vulnerable. Y ello ha sido así antes y después del inicio de “La Gran Recesión” en 2008 para el caso español (Educo, 2013). Diferentes investigaciones dan cuenta de la perpetuación de dicha dinámica desde fines de los años 90 hasta la actualidad, sin distinción de la orientación ideológica del gobierno central, ni de períodos económicos de crecimiento o de recesión.

A nivel de gobiernos sub-estatales, niñas y niños son la población con mayor riesgo de pobreza en todas y cada una de las Comunidades Autónomas (Educo: 2014a y 2015). Los últimos datos disponibles muestran que en Castilla- La Mancha un 40,8 % de infancia está riesgo de pobreza y exclusión social, seguida por Extremadura (39,6), Andalucía (38,8 %), Murcia (36,6) y Canarias (35,1 %).

Desde 2013 los estudios de Educo sobre el bienestar de la infancia en España consideran tres factores clave que permiten sopesar la dimensión material del bienestar, o sea qué recursos tienen a disposición de niñas y niños. La investigadora Isabelle Maquet- Engsted (2012) señala la pertinencia de dicho análisis en países del contexto europeo en base a tres factores, siendo el primero las *características del hogar*. Así vemos que casi un tercio de los hogares con niñas y niños a cargo (31,4 %) están en riesgo de pobreza. Y ello se agrava especialmente en la mitad de hogares monoparentales, o sea 800.000 familias en 2013. En los análisis que se referencian en esta comunicación se aprecia la insuficiencia de una red de protección para las familias con hijos a cargo, así como la constatación de que el acceso y el tipo de tenencia de la vivienda de los hogares con hijos a cargo debe ser tomado como un factor específico de análisis de la pobreza infantil en el caso español.

El segundo factor es la *situación laboral de los cuidadores*, basada en cuenta la tasa de desempleo (24,44 % en 2014), en la creciente precariedad y, en particular, la baja intensidad laboral de los hogares con hijas e hijos a cargo. Precisamente, cerca 14 % de la infancia española vive en estos hogares, lo que equivale a 1.155.400 niñas y niños.

En tercer lugar, importan las *transferencias sociales* sin las que más de un 40 % de la infancia estaría en riesgo de pobreza. No obstante, la eficacia de las mismas es baja en España en comparación con otros países (Educo: 2014a y 2015), determinando que, luego de considerar dichas transferencias, la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social de las personas menores de 18 años sea de 31,6 % (Eurostat: 2016).

Además de los tres factores determinantes de la pobreza infantil, y el cuarto factor que se propone de forma específica para el caso español, que es el **acceso y tipo de tenencia de la vivienda**, un quinto elemento cobra importancia en este último quinquenio: la **reducción del gasto en servicios sociales y su efecto en la Infancia**. La Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales constata un recorte en bienestar social entre 2010 y 2013 de más de 880 millones de euros, que es parte de su crudo diagnóstico de la situación social en España (García Herrero *et al.*: 2015). “Debemos asumir que la situación refleja ya el nuevo modelo de sociedad” explica su informe, dibujando un presente y futuro marcados por la precariedad laboral, un sistema fiscal débil y regresivo, y un desmontaje de políticas sociales que se aleja de un tiempo de garantía de derechos y advierte un futuro cargado de viejos aires de beneficencia.

## 2.2. El bienestar de la infancia en 3D

En los informes sobre “El bienestar de la Infancia en España” de Fundación Educo, realizados entre 2013 y 2015, consideramos el bienestar infantil como la realización de los derechos de la infancia y de las oportunidades para que cada niña y niño pueda ser y hacer aquello que valora, a la luz de sus habilidades, potencial y talentos (Bradshaw, 2007).

De acuerdo a lo anterior, el bienestar refiere a la interacción de tres dimensiones (IDS, 2009). La primera refiere a los recursos que una persona o grupo de personas tienen a disposición a tales fines (**dimensión material**). En el caso de la infancia en particular, ello puede condicionar o propiciar la mejora del bienestar y la realización de los derechos de la infancia establecidos en la Convención de 1989 (ONU, 1989).

A esta dimensión material hemos referido en el apartado anterior, siguiendo las categorías propuestas por Isabelle Maquet- Engsted (2012) para análisis en países de la Unión Europea. Los tres factores considerados por la investigadora permiten además realizar estudios comparados de la situación de la infancia en países europeos. Y para el caso español en particular, la Fundación Educo ha destacado la importancia de otros dos factores específicos que merecen especial atención y una profunda investigación por sus efectos directos e indirectos en el bienestar de la infancia: la situación del acceso y tenencia de la vivienda, y los efectos de la reducción del gasto en servicios sociales a nivel estatal y de las CC.AA. entre 2007 y 2015.

Una segunda dimensión, de carácter relacional, refiere a qué puede hacer una persona con los recursos que dispone o tiene a disposición, así como qué es capaz de lograr con esos recursos, ya sea satisfacer sus necesidades o cumplir las metas que tienen razones para valorar. La **dimensión relacional** del bienestar en la infancia y la adolescencia remite a cuestiones de acceso o discriminación, de participación o exclusión en relación a los recursos a disposición, así como también al poder de decisión y participación sobre las cuestiones que les afectan.

De acuerdo a lo anterior observamos: (a) *cuestiones intrageneracionales* —personas o grupos especialmente excluidos o vulnerables en el ciclo vital de 0 a 18 años que analizamos en esta comunicación—, (b) *intergeneracional* —la infancia y la adolescencia como generación con mayor riesgo de pobreza y exclusión social, que se constata a nivel del Estado español y de cada una de las CC AA—, y (c) el tipo y calidad de las relaciones de la infancia y la adolescencia con el *poder político* y las instituciones en cuestiones que les afectan, o específicamente, en su participación en el proceso de elaboración de políticas públicas.

El análisis de la dimensión relacional ha captado el interés de la investigación social en torno a la importancia que otorgan niñas y niños a la calidad de sus relaciones humanas en relación a su satisfacción global con la vida. Precisamente, cuando referimos a *lo que piensan niñas y niños acerca de lo que pueden ser y hacer con los recursos a disposición*, estamos en la **dimensión subjetiva** del bienestar. Esta dimensión remite a las percepciones, evaluaciones y expectativas, así como al significado que ellas y ellos otorgan a las metas que alcanzan y a los procesos en que se involucran.

### 2.3. El precio del Bienestar de la infancia

*No quererse uno mismo. Eso significa ser pobre. Suena muy de cuento, pero creo que esa es la mayor de las pobreza. Aparte, tienes que quererte para darte cuenta de que los demás te quieren, que mereces el amor que te dan. Si no... uff... la vida es dura.*

Así lo explica Melanie (Donostia), que acaba de cumplir 18 años. Ya está en el paro y desde hace ocho años no ha ido de vacaciones con su familia, con quien convive. Ahora dejará de pertenecer al grupo más castigado por “la Gran Recesión” en que vive sumergida España desde 2007: la infancia y la adolescencia. Al menos eso dicen las estadísticas. Una de cada tres niñas y niños vive en riesgo de pobreza y exclusión social. Esta frase es casi un mantra que reiteran los medios masivos de comunicación, pero no ha hecho mella en el sistema político. En esta última legislatura fueron presentadas 395 iniciativas en España. Sólo dos de ellas estaban directamente relacionadas a la situación de la infancia. Ninguna de las dos se aprobó (Fanjul, 2014). Las niñas y niños no inclinan la balanza en las elecciones políticas, no son el presente. A lo sumo son el futuro, lo cual está mucho más allá de los cuatro años de un período de gobierno.

Melanie ahora podrá ejercer su derecho al voto y conducir vehículos, pero ya podía trabajar desde los 16 años. También casarse. Llegar a una barrera jurídica, como los 18 años, requiere un período previo de enseñanza, un tiempo materno y paterno dedicado a la crianza, de escucha atenta, de acompañantes y maestros. Un tiempo que las actuales sociedades de mercado subestiman. Así se desprende de opiniones y valoraciones de niñas y niños consultados por Educo (2015), a pesar de ser los herederos de un planeta entendido como un gran supermercado.

Las nativas y nativos del siglo XXI han recibido un claro mensaje de las generaciones anteriores: el dinero es el medio para lograr el bienestar. O más aún, el dinero es el fin, ya que luego lo demás es cuestión de dar con el precio. Ser grandes y activos consumidores es el camino del bienestar, el estatus y el prestigio, tal como lo reiteran la publicidad, la política y nuestras decisiones cotidianas. El actual capitalismo impaciente (Morin, 2010) que sólo conoce dos sentimientos, la euforia y el pánico, se ha hecho completamente hostil a la construcción de la vida en los últimos 20 años (Sennett, 2009), o sea precisamente en esta época en la que han desarrollado sus vidas, sus relaciones y sus expectativas las niñas, niños y adolescentes.

De esta forma, señalar que los adolescentes están en tierra de nadie, como lo apuntan algunos especialistas (Villalba, 2015), es hablar de todas las crisis que se entrelazan hoy, que más que económica es también educativa, de aspiraciones, valores y relaciones, de creatividad y de tejido social. “Estamos más preocupados por frenar el estrepitoso fracaso a la hora de entrar en la Universidad o en la Formación Profesional, que no en trabajar en el aula a un nivel mucho más relacional, dándoles participación a ellas y ellos en todo lo que les compete” explica la especialista en trabajo social y servicios sociales de la Universidad Pablo de Olavide, Cristina Villalba.

#### **2.4. De objetos a sujetos no-políticos. Las niñas y niños y las relaciones con el poder y las instituciones**

La infancia es relegada en la toma de decisiones y no puede ejercer su derecho al voto. Su interés no cuenta y raramente pueden asumir un papel significativo en procesos políticos que les afectan (González Bueno, 2015). Ésta es la situación actual, el *statu quo*, el poder de una *adulocracia* que subestima o ignora la opinión, los intereses e ideas de la generación más joven.

Dos ejemplos sirven de referencia para presentar esta cuestión. En primer lugar, el retardo de la puesta en marcha de los llamados “Informes previos de Impacto en la Infancia” (Unicef, 2015), tema por el que actualmente abogan las organizaciones internacionales y ONGs dedicadas a infancia. La normativa fue aprobada en 2015 pero aún no ha llegado a ponerse en práctica. Se trata de procesos de evaluación previos a la toma de decisiones de políticas, para que los organismos públicos responsables consideren cómo esa medida afecta a la infancia y sus derechos. Este tipo de informes existen ya para cuestiones medioambientales y también de género en España.

En segundo lugar, al estudiar la historia de los derechos de ciudadanía de la infancia, se observa que las niñas y niños han quedado definidos, implícitamente, como sujetos no-políticos. “Se tiene la idea de que los niños deben ser protegidos de la actividad política adulta, ya que podrían ser manipulados y adoctrinados para servir a fines ajenos a sus intereses” describe la socióloga especialista en Infancia, Lourdes Gaitán (2009). Pero los estudios actuales de bienestar muestran evidencias que ponen en tela de juicio la visión anterior basada en estereotipos. Una de las consultas más importantes realizadas en España a más de 6.000 niñas y niños entre 12 y 13 años (Bello *et al.*, 2012), revela intereses y prioridades de este colectivo cargadas de sensatez y sentido del bien común.

Podemos observar por ejemplo que las primeras preferencias expresadas de forma mayoritaria en dicha investigación por niñas y niños participantes, al consultarles “¿Qué harían si pudieran decidir?”, referían a temas de bienestar general como: *que todo el mundo tenga algo para comer, asegurarme que todo el mundo tenga un hogar, conseguir la paz en todo el mundo, hacer que todos tengan suficiente dinero, asegurarme de que todos los padres tienen trabajo*. Un segundo bloque de

preferencias agrupa respuestas sobre la importancia que dan a aspectos relacionales del bienestar, como: *estar siempre rodeado de amigos, estar más tiempo con mi familia, o asegurarme que nunca más volveré a estar solo*. Las últimas preferencias, y de forma claramente minoritaria, apuntan cuestiones relacionadas al bienestar individual y material como: *comprarme un ordenador, una videoconsola o dejar de ir a la escuela*.

Más que “proteger de la actividad política adulta” a niñas y niños, lo que parece salvaguardarse es a la actividad política adulta de este grupo social que representa el 18 % de la población en España, para que no se entrometa con derecho a decidir en la determinación de prioridades y cuestiones políticas que les afectan. Se observa una partidocracia en la que no participan, y una adultocracia que les observa a través de ese *ojo blindado* desde el cual las personas adultas propiciamos una mirada de la infancia que no percibe, y menos aún cuestiona, lo que subyace tras ella.

Se trata de una *concepción adultocéntrica* de la relación de niñas y niños con la sociedad, basada en estereotipos. Se les considera en un proceso de maduración denominado “moratoria social”, un tiempo de espera hasta la edad adulta para el ejercicio de derechos. Pero como indican los expertos, ni desde el conocimiento científico o la experiencia cotidiana se sostiene que el ser humano resulta un producto acabado a determinada edad.

## 2.5. Lo que piensan y valoran niñas y niños: la dimensión subjetiva del bienestar

Resulta sorprendente que la opinión de las personas adultas con determinados servicios o condiciones de vida haya pasado a ser un tema políticamente muy importante, pero no ocurra lo mismo con las opiniones, percepciones y aspiraciones de niñas y niños. “Sólo los publicistas y especialistas en marketing de productos infantiles parecen interesados en estos datos” (Bello *et al.*, 2012).

La investigación en bienestar subjetivo de la infancia ha evidenciado en su corta trayectoria *resultados inesperados* sobre lo que piensan y valoran las generaciones más jóvenes como ser que la satisfacción con las relaciones interpersonales es el ámbito que más peso tiene a la hora de evaluar su satisfacción global con la vida.

El estudio de las relaciones humanas ha evidenciado el poder transformador y el papel integral que tienen las mismas en la mejora del bienestar. Ello ocurre, por una parte, desde un punto de vista **instrumental** pues ayudan a sobrellevar períodos de crisis económicas, tiempos de especial vulnerabilidad en el ciclo de vida, a generar canales de inserción al empleo, a grupos de pertenencia y acceso a recursos y servicios. También tienen un valor **intrínseco** ya que el hecho de tener contacto social, sentido de pertenencia o disfrute de relaciones de calidad es imprescindible para sentir que vivimos una vida buena (Ramírez, 2015).

El ámbito relacional determina las **percepciones, expectativas y evaluaciones** que hacen los individuos acerca de su satisfacción vital y el propio sentido de vida, así como su capacidad de ser agentes de su propio desarrollo y bienestar. Así lo corrobora la investigación actual sobre bienestar de la infancia, con afirmaciones tales como que “es en la calidad de nuestras relaciones donde se origina el bienestar (Ramírez, 2015)”, o más contundentes aun: “el bienestar no es algo que pertenece a los individuos, sino algo que sucede en la relación con otros (White, 2009)”.

## 3. EL IMPACTO RELACIONAL DE LA POBREZA

*“La pobreza es no poder invitar amigos a casa porque me da vergüenza. La pobreza es la humillación para los niños en este país”* (Fanjul, 2014)

Humillación, vergüenza, autoexclusión, estigmatización y baja autoestima, así como un estrechamiento gradual de los horizontes sociales y económicos que desembocan en bajas expectativas vitales. La investigación social sobre bienestar subjetivo de la infancia muestra hoy evidencias del

*impacto relacional de la pobreza* en niñas, niños y adolescentes. Se trata de “sutiles etiquetas de la pobreza que dejan a niñas y niños al margen de sus compañeros (Camfield, 2010)”. El especialista en infancia, Gerry Redmond (2008) lo explica así:

*Lo que preocupa a los niños no es la falta de recursos per se, sino la exclusión de las actividades que otros niños parecen dar por sentadas, y la vergüenza por no poder participar en igualdad de condiciones con otras niñas y niños.*

Las evidencias han surgido en estudios sobre pobreza y bienestar de la infancia en países del *Sur Global*, pero emergen también evidencias del impacto relacional de la pobreza en el Norte Global. Como explica el investigador del Institute of Development Studies (IDS), Andy Sumner (2012), la pobreza y más aún la extrema pobreza está gradualmente cambiando de una cuestión de personas pobres en países absolutamente pobres a una cuestión de desigualdades domésticas. “Esto determina un replanteamiento del ‘problema’ de la pobreza en el mundo —reconoce Sumner—, en el que la comparación entre países pierde peso explicativo frente a la desigualdad a nivel estatal en términos de geografía, clase y etnia, y de quién paga impuestos, quién se beneficia del gasto público y de las oportunidades que genera el crecimiento económico”.

Los educadores sociales entrevistados para la investigación de Educo (2015), señalan que muchos niños no tienen acceso a agua caliente, ropa, o alimentos para desayunar. Tal como relata una educadora de la Asociación Entre Amigos de Sevilla, parte del trabajo de la organización se centra en estos apoyos para que “*no falten al cole por no tener ropa limpia o estar aseados. También se lavan los dientes (...) y un grupo de voluntarios los llevan a la clínica para arreglos. Son niñas y niños que con 8 o 10 años ya están perdiendo sus dientes fijos. Y ellos lo agradecen muchísimo, mejora su confianza*”.

A partir de los testimonios recogidos sobre percepciones y expectativas, se percibe la importancia de cuestiones relacionales como el acceso o la discriminación, la participación o la exclusión en relación a los recursos a disposición en una sociedad para proceder a un análisis del bienestar. También se evidencia la relevancia del trabajo social y de educación que llevan adelante servicios sociales públicos y organizaciones sociales. En ambos casos, como ya vimos, se verifica el recorte de recursos económicos de la Administración destinados a la atención de estos colectivos, así como la reducción del número de organizaciones sociales, que es inversamente proporcional al aumento de la demanda social. Los datos disponibles en Cataluña muestran que la demanda a las entidades pasó de 1.7 a 2.13 millones en el período de 2007 a 2011, en tanto el número de organizaciones se redujo en ese período de 7.500 a 6.800 (Anuari Catalunya, 2013).

### 3.1. En busca de la autoestima: la dimensión relacional del bienestar

*“En el pequeño mundo en el cual los niños viven su existencia, dice Pip en Grandes esperanzas de Charles Dickens, no hay nada que se perciba y se sienta con tanta agudeza como la injusticia. (...) Lo que nos mueve, con razón suficiente, no es la percepción de que el mundo no es justo del todo, lo cual pocos esperamos, sino que hay injusticias claramente remediabiles en nuestro entorno que quisiéramos suprimir”.*  
Amartya Sen (2010)

Melanie (Donostia, 18) abre su vida en palabras y cuenta que ha vivido experiencias positivas, significativas, y también, grandes pequeñas tragedias. Como todos; como las de ningún otro. De sus recientes años de adolescencia valora especialmente el hecho de haberse integrado en una Casa de la Juventud. Encontró amistades con quienes hablar y compartir actividades que le han ayudado a reconocer el valor de comprometerse y cooperar. Disfrutó de la reflexión compartida, la escucha atenta y el acompañamiento de otras personas adultas más allá de su familia. Se trata de **referentes positivos** en la figura de educadores sociales o monitores que crean vínculos a partir de los intereses propios de niñas y niños, y que entrelazan trabajo grupal e individual más allá de la actividad en concreto.

Hablar de adolescencia es hablar de grupo, es hablar del sentido de pertenencia. *Pertenecer* es una forma de identificarse. Los educadores señalan que hoy el trabajo social es una forma de desarmar “**esa bola bien compacta de estigmas**” con que muchas niñas y niños llegan a esta etapa. Y no se trata sólo de una cuestión de condiciones de vida, de problemas de lo que consideramos bienestar material. En los últimos años, educadores como los de la Asociación Margotu (Bilbao) o Hezi Zerb (Donostia) perciben un incremento de necesidades afectivas, emocionales, de estimulación, además de necesidades materiales o de higiene. “No tenemos el ojo acostumbrado a ver este tipo de daños — explican —, más emocionales, menos visibles, pero que generan mucho daño. Incluso puede tratarse de familias con una posición social media alta, con ambos padres muy ocupados, bien posicionados a todos los niveles, y en las que el chaval esté en la mejor academia de inglés, y haciendo actividades deportivas incluso. Pero luego absolutamente abandonado y con un sufrimiento detrás importante. Vemos casos de **abandono emocional**”.

#### 4. CONCLUSIONES

*“Cuando se habla de ingresos familiares o rendimiento educativo, la desigualdad es relativamente fácil de medir, sobre todo si se la compara con la desigualdad en otras dimensiones importantes del bienestar infantil como, por ejemplo, la escasez de oportunidades y expectativas, o de apoyo y estímulos por parte de los adultos”.* Unicef (2010)

El objeto de esta comunicación se enmarca en la evolución que han tenido en las últimas dos décadas los enfoques de Bienestar Humano como espacio alternativo de investigación para la acción, frente al paradigma dominante del Desarrollo entendido como crecimiento económico. En particular, se parte aquí del enfoque 3D, que explica el bienestar de la infancia como la realización de los derechos de la infancia a partir de la interacción de tres dimensiones del bienestar —material, relacional y subjetiva—.

La investigación reciente en bienestar ha evidenciado en su corta trayectoria *resultados inesperados* sobre lo que piensan y valoran las generaciones más jóvenes. De dichos resultados destaca en particular que la satisfacción con las relaciones interpersonales es el ámbito que más peso tiene a la hora de evaluar la satisfacción global con la vida. Esto sostiene afirmaciones como que “es en la calidad de nuestras relaciones donde se origina el bienestar” (Ramírez, 2015), o que “el bienestar no es algo que pertenece a los individuos, sino algo que sucede en la relación con otros” (White, 2009).

En así que tanto en países del Sur como del Norte Global surgen percepciones de niñas y niños que podemos englobar como *sutiles etiquetas de la pobreza*, que confirman lo que Redmond (2008) señalaba así: “lo que preocupa a los niños no es la falta de recursos per se, sino la exclusión de las actividades que otros niños parecen dar por sentadas, y la vergüenza por no poder participar en igualdad de condiciones con otras niñas y niños”.

Se trata de humillación, vergüenza, autoexclusión, estigmatización y baja autoestima, así como un estrechamiento gradual de los horizontes sociales y económicos que desembocan en bajas expectativas vitales. La investigación social sobre bienestar de la infancia muestra hoy evidencias del *impacto relacional de la pobreza* en niñas, niños y adolescentes.

Señalar la importancia que los enfoques de bienestar humano otorgan a las relaciones humanas no significa dejar de prestar atención a otros aspectos centrales en su evaluación, como las condiciones de vida y el acceso a recursos básicos para la supervivencia y desarrollo de las personas. Más aun en un momento histórico donde el hambre, la pobreza, la exclusión social y la polarización de las desigualdades presentan la cara más hipócrita del disfrute de los derechos humanos y el ejercicio del poder.

Los estudios de Bienestar de la infancia presentan una valoración multidimensional y más comprehensiva de las prácticas del desarrollo y la acción social en el punto donde confluyen a menos dos

fin del desarrollo de amplio consenso en la actualidad. Por un lado, la construcción de sociedades más justas. Por otro, que las personas puedan realmente ser y hacer aquello que tienen razones para valorar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abdallah S (2010). La revolución del bienestar. En: Del Viso, N. “Enfoques sobre bienestar y buen vivir. CIP- Ecosocial.
- Anuari (2013) Tercer Sector Social Catalunya <http://anuaritercersectorsocial.cat/anuari-2013/publicacio/>
- Bello A, Casas F (coord.) (2012). Calidad de vida y bienestar infantil subjetivo en España. Universitat de Girona y Unicef. Unicef España.
- Bradshaw J, Hoelscher P, Richardson D (2007). An index of child wellbeing in the European Union. *Social Indicator Research* 80:133- 177.
- Camfield (2010). Stew without bread or bread without stew: *Children’s understandings of poverty in Ethiopia*. *Children & Society* Vol. 24. pp 271-281.
- Cantó O, Ayala Cañón L (2014). Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: Análisis de Impacto. Unicef.
- Casas F (2015). Bienestar material y bienestar subjetivo. El bienestar, una conversación actual de la humanidad. Publicación Educo-UB-Icária.
- De Castro G (2015). El bienestar, una conversación actual de la humanidad. Col. Cambio social y Cooperación (IV). Ed. UB- Educo- Icaria Editorial. Barcelona.
- De Castro G (2015). La humillación de ser niño pobre. Blog 3500, Diario El País. 13.10.2015.
- Deneulin S (2014a). Wellbeing, justice and development ethics. Routledge, Abingdon.
- Deneulin S (2014b). Crear ciudades más justas para la vida: una combinación del derecho a la ciudad y el enfoque de las capacidades. En Suárez A. (coord.): Las villas de la ciudad de Buenos Aires. Territorios frágiles de inclusión social, pp 260.
- Dubois Migoya A (2008). El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas. *Araucaria*, N° 20:35-63.
- EAPN (2014). Dossier de pobreza EAPN España.
- Educo (2015). Los datos no mienten, las niñas y los niños tampoco. El poder transformador de las relaciones en la infancia y la adolescencia. La dimensión relacional del bienestar. Serie: El bienestar de la infancia en España 2015. Ed. Fundación Educo, Barcelona.
- Educo (2014a). Niñas y niños, los más vulnerables en todas las Comunidades Autónomas. El bienestar de la infancia en España 2014. Fundación Educo, Barcelona.
- Educo (2014b). ¡Es que no me lo habías preguntado antes! Lo que niños y niñas dice: la dimensión subjetiva del bienestar. Fundación Educo, Barcelona.
- Educo (2013). La regresión de derechos de la infancia en España 2007- 2013. Fundación Educo, Barcelona.
- Eurostat (2016). People at risk of poverty or social exclusion by age. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database> {15.03.2016}.
- Fanjul G (2014). The silent emergency of child poverty in Spain. TEDxMadrid.
- Gaitán L (2010). Ser niño en el siglo XXI. En Cuadernos de Pedagogía N° 407.
- Gaitán L (2009). El ejercicio del voto en el marco de los derechos de la infancia. *Revista de estudios de Juventud*. 2009. N° 85.
- García Herrero G (2015). Informe sobre el estado social de la nación ¿y si ya hemos salido de la crisis...? Ed. Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales.
- González Bueno G, Truño M (2015). ¿Y si le preguntamos a los niños por las leyes que les afectan? Blog 3500 Millones. El País.
- GSIA (2014). La imagen actual de la infancia. Documento técnico.
- IDS- Institute of Development Studies (2009): After 2015, “3D Human wellbeing”. IDS focus policy briefing 9.2. <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/IF9.2.pdf>

- INE (2016). Tasa de riesgo de pobreza por edad <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9958> [21.03.2016]
- Maquet-Engsted I (2012). Enhancing the fight against child poverty in the European Union. A benchmarking exercise. En: Alberto Minujin and Shailen Nandy. Global child poverty and wellbeing. Ed. Policy Press, Bristol.
- Minujin A, Nandy S (eds.) (2012). Global child poverty and well-being. The Policy Press, Bristol.
- Morin E, Viveret P (2011). Cómo vivir en tiempos de crisis. Mas madera, Icaria Editorial, Barcelona.
- ONU (1989). Convención de Derechos del Niño. [https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/CDN\\_06.pdf](https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/CDN_06.pdf); Ratificación Reino de España: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-31312>
- Otano G (2015). La libertad como relación social. Una interpretación sociológica del enfoque de las capacidades de Amartya Sen. En Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo. Vol. 4(1):98-127.
- Ramírez V (2015). El papel del bienestar y las relaciones humanas en las políticas sociales. En: De Castro G (coord.). El bienestar, una conversación actual de la humanidad. Educo-UB-Icària, Barcelona.
- Redmond G (2008). Children's perspectives on economic adversity: a review of the literature. Innocenti discussion paper 2008-01. Unicef.
- Sen A (2010). La idea de la justicia. Taurus, España.
- Sennett R (2012). Juntos. Rituales, placeres y política de cooperación.
- Sennett R (2009). El capitalismo se ha hecho hostil a la vida. Lavanguardia.com
- Spencer L, Williams G, Stevens L (2015): Traidcraft: assessing human flourishing. En: White S: Wellbeing and quality of life assessment.
- Sumner A (2012). Beyond the MDGS – The Post 2015 Development Agenda: What Is The Global Poverty “Problem”, How Is It Changing and What Does That Mean for Any New MDGS? Desafíos de los Estudios del Desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo. REEDES, 2012.
- Unicef (2015). Guía metodológica para la elaboración de los informes previos de impacto en la infancia y la adolescencia. [https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/guia-web\\_0.pdf](https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/guia-web_0.pdf)
- Unicef (2010). Los niños dejados atrás. Report Card nº 9.
- Villalba C (2015). Entrevista Educo. Proyecto Informe “El bienestar de la infancia 2015”.
- White S (2015). Wellbeing and quality of life assessment. A practical guide. Ed. Practical Action Publishing.
- White S (2009). Bringing wellbeing into development practice. WeD 09/50.



# Hipocrecimiento y transición nutricional en los países emergentes: el caso de la India

## Stunted and nutritional transition in emerging countries: the case of India

GARCÍ GUANTER, Carolina M<sup>a1</sup>  
garguan@alumni.uv.es

### Resumen

El problema de la desnutrición crónica que deriva en hipocrecimiento en países en vías de desarrollo hace necesario un estudio de los determinantes de salud de la población, en este caso de la India, siguiendo el modelo de Dahlgren y Whitehead. Es importante establecer un enfoque global del hipocrecimiento donde se estudien variables económicas, sociales e institucionales que pueden influir directamente en la problemática, de manera que se permita visibilizar la magnitud y complejidad de la situación. Con este marco de referencia, el trabajo analizará la problemática de la desnutrición crónica, más allá de la carencia de alimentos, en uno de los principales países emergente de hoy día: India.

**PALABRAS CLAVE:** hipocrecimiento, determinantes de la salud, desarrollo humano, India.

### Abstract

The problem of chronic malnutrition resulting in stunted in developing countries requires a study of the determinants of health of the population, in this case of India, following the model of Dahlgren and Whitehead. It is important to establish a comprehensive approach of stunted through the analysis of economic, social and institutional variables, that can have an influence in this problem, with the goal to see its magnitude and complexity. With this framework, the paper will analyze the problem of chronic malnutrition, beyond the lack of food, in one of the major emerging countries today: India.

**KEYWORDS:** stunted, health determinants, human development, India

---

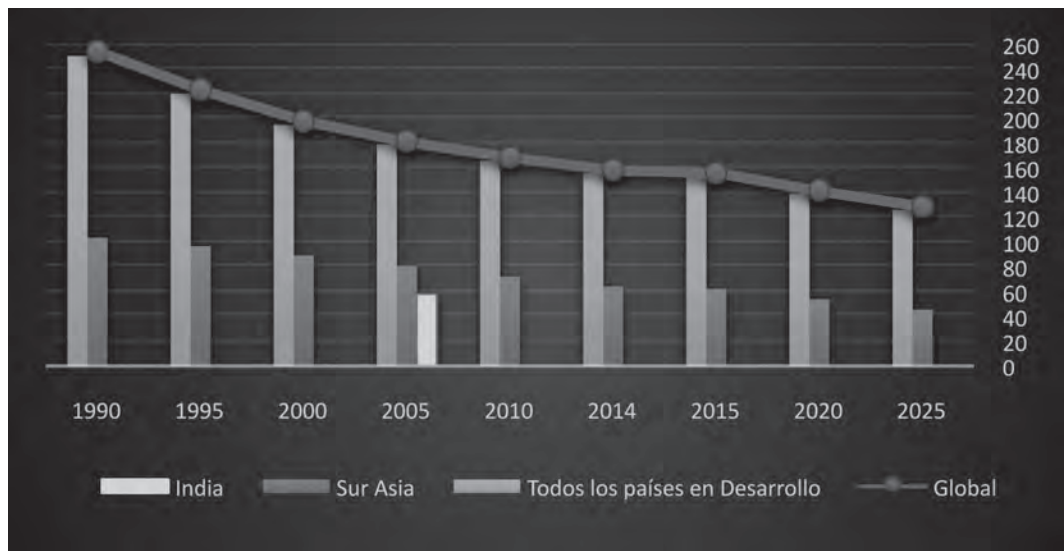
1. Universitat de València.

## 1. INTRODUCCIÓN

La investigación que se ha desarrollado estudia la desnutrición crónica realizando una revisión de los principales datos estadísticos y documentales más relevantes. El proceso que se ha desarrollado es solo una introducción al tema, con el objetivo de establecer las primeras preguntas y líneas de investigación para una futura tesis doctoral.

La Malnutrición está presente a nivel global, los desequilibrios en la ingesta de alimentos pueden desarrollar alteraciones físicas, y cognitivas de gravedad. De las tipologías que se encuentran dentro de la malnutrición el estudio se centrará en la malnutrición crónica, ya que, un proceso de carencia de alimentos en un espacio y tiempo prolongado se presenta como un tema especialmente relevante por su peligrosa característica de cronicidad. Según UNICEF (2011), en el mundo en desarrollo en torno a 200 millones de niños menores de 5 años la sufren y los efectos derivados de dicha situación estarán presentes a lo largo de sus vidas (Figura 1). Se ha producido un descenso importante desde 1990 en cuanto a los menores en situación de desnutrición crónica, tomando los datos del 2005 el 98,3 % de niños menores de 5 años se encuentra en los países en desarrollo. Dentro de ese grupo el 44,2 % está ubicado en el Sur de Asia y la India representa el 31,4 % de los niños con desnutrición crónica de todo el mundo. Esto representa que de un total de 182 millones de niños desnutridos, 58,2 millones residían en la India, teniendo en cuenta que solo se han contemplado los menores de 5 años que presentaban hipocrecimiento, por lo que el dato mencionado aumentaría si se integraran el resto de tipologías de desnutrición.

La estimación presentada en la figura 1 plantea que en el 2025 la desnutrición crónica se reducirá a 45,5 millones de niños en el Sur de Asia. Considerando que es un dato elevado, quizás habría que preguntarse qué está fallando en la ayuda al desarrollo, qué eficacia tienen los programas y proyectos de nutrición, qué políticas aplican los gobiernos para solventar la problemática que gira entorno a la base de la existencia humana: la alimentación.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OMS. <http://apps.who.int/gho/data/node.main.NUTUNREGIONS?lang=en>

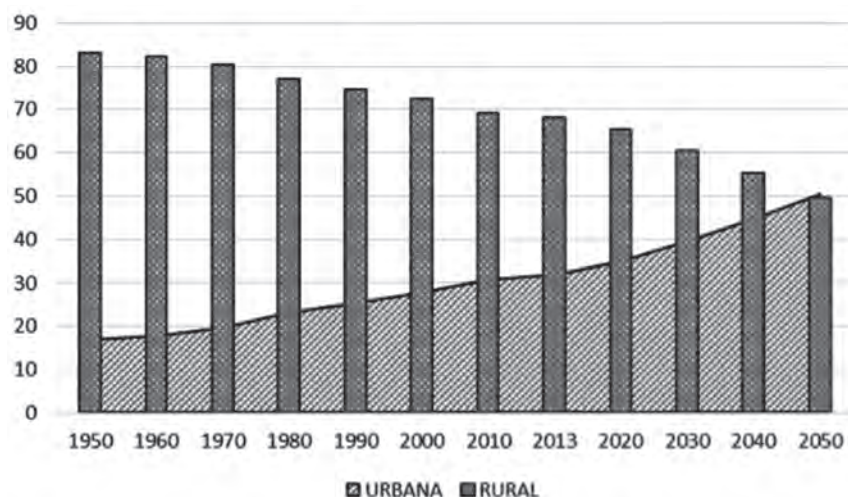
FIGURA 1. Menores de 5 años con retraso en el crecimiento, en millones

La elección de la India para el estudio se basa en la peculiaridad de esta nación en cuanto a su crecimiento económico, que lo posiciona como uno de los principales países emergentes del momento, en contraste con las condiciones sociales, sanitarias y políticas. El dato que suscitó mayor inquietud fue publicado por el PNUD (2014), el 48 % de los menores de 5 años presentaban hipocrecimiento, posicionando a la India entre los 7 países con mayores porcentajes.

## 2. MARCO TEÓRICO

La India se sitúa en el Sur de Asia con una población total de 1.252.140.000, según los datos estadísticos de la OMS para el 2013. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es de 0,586 en el año 2013, dejándolo en el puesto 135 dentro del conjunto de países de Desarrollo Humano Medio (PNUD 2014).

Según los datos del Banco Mundial (BM), la extensión del país representa un área total de 3.287.260 Km<sup>2</sup> y la población se distribuye a razón de un 68 % en zonas rurales y un 32 % en zonas urbanas, según los datos del PNUD (2014). Las estimaciones de la OMS (Figura 2), reflejan que la perspectiva de urbanización en la India tenderá a una migración de las zonas rurales a las urbanas, estos desplazamientos pueden generar exceso de población en determinadas áreas, sobre todo en zonas de mayor concentración industrial, lo que producirá una despoblación y abandono de las zonas rurales más remotas e influirán negativamente en las coberturas socio-sanitarias de las mismas. Se estima que para el 2050 la distribución sea de 50,3 % de la población en zona urbana y el 49,7 % en zona rural.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OMS. <http://apps.who.int/gho/data/view.main.100015>

FIGURA 2. Perspectiva de urbanización en la India (%)

El *Informe Sobre Desarrollo Humano 2014* establecía que el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita es de 5.150 dólares (PPA), la esperanza de vida al nacer es de 66,4 años y el Coeficiente de Gini se sitúa en 33,9. En cuanto a la desigualdad de ingresos es similar al de algunos países desarrollados, como el caso de Suiza que presenta un Coeficiente de Gini de 33,7, aunque se debe tener en cuenta que la India tiene una tasa de pobreza del 21 %. Tras la revisión del indicador del Índice de Pobreza Multidimensional y atendiendo a la modificación del Banco Mundial de la línea de la pobreza situándolo en \$1,90 al día (2011 PPA), el porcentaje de población en una situación de pobreza extrema crece hasta el 31,4 %.

Una economía que avanza a un ritmo fuerte —en los últimos años se observa un crecimiento a una tasa anual promedio de 7,26 %— y las mejoras sociales, políticas, económicas y sanitarias se han reflejado en el crecimiento positivo de algunos indicadores. No obstante, si tenemos en cuenta el ritmo de crecimiento económico, el avance de dichas mejoras se posiciona por detrás, como es el caso de la estratificación social muy marcada desde hace siglos. La pertenencia a una determinada casta marca el nivel y calidad de vida de una persona, generando intensas discriminaciones.

Al analizar las posibles desigualdades nutricionales en la India se debe recurrir a la población menor de 5 años ya que éstos representan la situación en la que se encuentran los adultos. Si un niño

presenta Malnutrición Proteico-Energética (MPE), por ende, sus progenitores y familiares también presentarán algún grado de desnutrición, de manera que se obtiene un indicador del nivel de vida de los hogares (Kanjilal *et al.* 2010). Al estudiar los datos relativos al colectivo menor de 5 años se han tenido en cuenta variables como la residencia rural o urbana, el nivel de formación de la madre, el sexo y nivel de ingreso por quintiles.

La Desnutrición crónica deberá ser estudiada en profundidad ya que refleja problemáticas persistentes en el tiempo y cuyo alcance escapa al control de la población. Según M. Alonso Franch y G. Castellano (2007), la nutrición debe contemplarse como un complejo sistema en el cual interactúan el ambiente, el agente y el huésped. El ambiente podría considerarse como todas aquellas variables que no pueden ser controladas por las personas que contemplarían factores sociales, económicos y políticos dando forma a una red de interacciones entorno al huésped. El agente será considerado como el agua, la energía y los nutrientes que aporta la ingesta de los alimentos. El huésped serán los menores comprendidos entre 0-5 años de edad, puesto que el hipocrecimiento se estudia en dicho grupo.

Considerados el colectivo más vulnerable los menores de 5 años, el estudio de los niños dentro de esa franja de edad se debe a que las fases del desarrollo físico y cognitivo se llevan a cabo en dicho periodo, teniendo en cuenta que el periodo de 0-3 años de edad es la más crítica, puesto que los daños cerebrales producidos por la desnutrición en dicha etapa serán irreversibles (UNICEF 2011).

El hipocrecimiento, también comprendido como talla baja para la edad, retraso en el crecimiento o stunted, es considerado como el retraso en el crecimiento según la edad, de los menores de 5 años. Para determinar el estado nutricional del niño se deben realizar medidas de longitud/estatura, de 0 a 2 años las mediciones se realizar con el menor tumbado en decúbito supino y de 2 a 5 años las medidas se tomarán en posición erguida. La clasificación establecida por la OMS para las mediciones realizadas será:

- Valores antropométricos normales entre +1 Z a -1 Z.
- Desnutrición leve, cuando el rango se ubica entre -1 Z y -2 Z.
- Desnutrición moderada, entre -2 Z y -3 Z.
- Desnutrición severa, menor de -3 Z.

Las medidas registradas son comparadas con patrones de crecimiento de referencia establecidos por la OMS (Figuras 3 y 4) según los grupos de edad y sexo. Los menores con una desviación por debajo de -2 Z se encontrarán en una situación de desnutrición crónica, es decir, MPE prolongada en el tiempo. El retraso en el crecimiento es más difícil de medir que otros indicadores, es menos visible y, por ende, menos registrado o tomado como patrón de referencia para valorar la desnutrición crónica.

Estas referencias permiten que en cualquier parte del mundo se pueda comparar los datos registrados de los menores medidos con patrones de crecimiento según edad y sexo, que determinarán la presencia de desnutrición y su grado.

### 3. ANÁLISIS

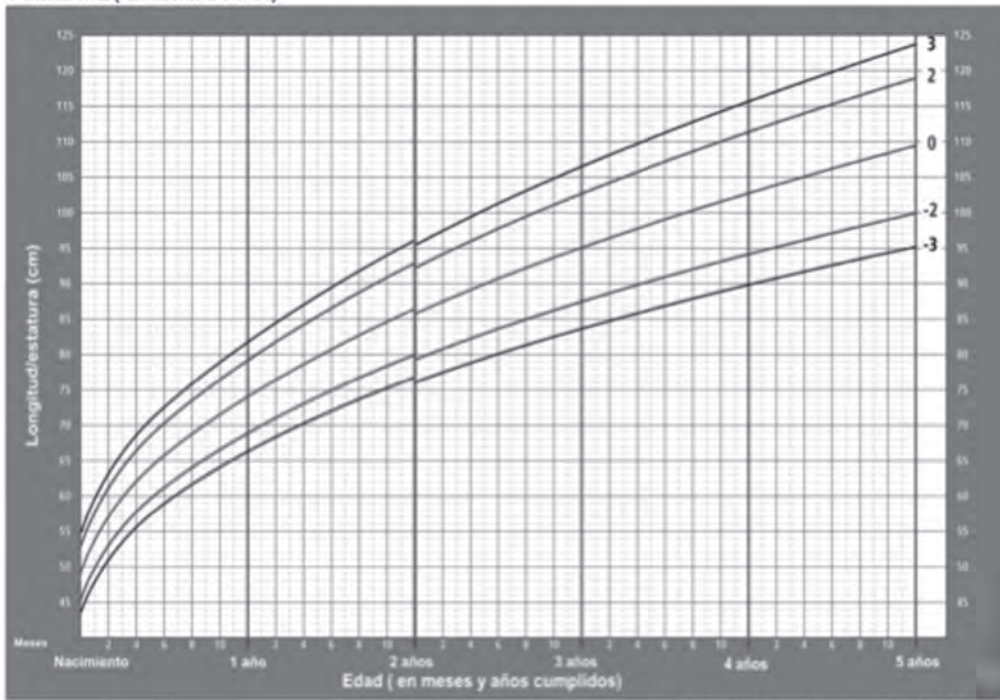
En la India los colectivos considerados más vulnerables son las mujeres embarazadas y los menores de 5 años. El último grupo comprende el 9,7 % de la población, lo que representa 121,3 millones de niños. Según el PNUD (2014), el retraso en el crecimiento representa un 48 %, es decir, 58,2 millones de niños menores de 5 años presentan hipocrecimiento derivado de la desnutrición crónica en el país.

La Tasa de mortalidad infantil (Figura 5) representaba en 1990 unas 125,8 muertes de menores de 5 años por cada 1.000 nacidos vivos, experimentándose una reducción constante de dicha variable

### Longitud/estatura para la edad Niñas



Puntuación Z (Nacimiento a 5 años)



Patrones de crecimiento infantil de la OMS

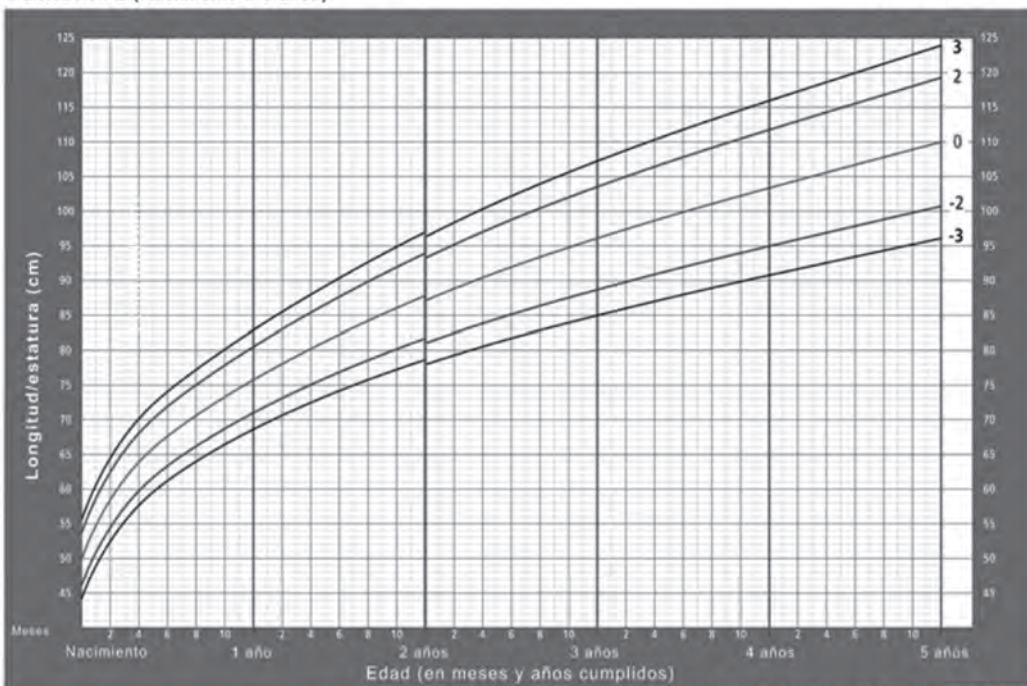
Fuente: OMS. [http://www.who.int/childgrowth/standards/chts\\_lhfa\\_ninas\\_z/es/](http://www.who.int/childgrowth/standards/chts_lhfa_ninas_z/es/)

FIGURA 3. Patrones de crecimiento infantil. Longitud/Estatura para la edad en niñas.

### Longitud/estatura para la edad Niños



Puntuación Z (Nacimiento a 5 años)

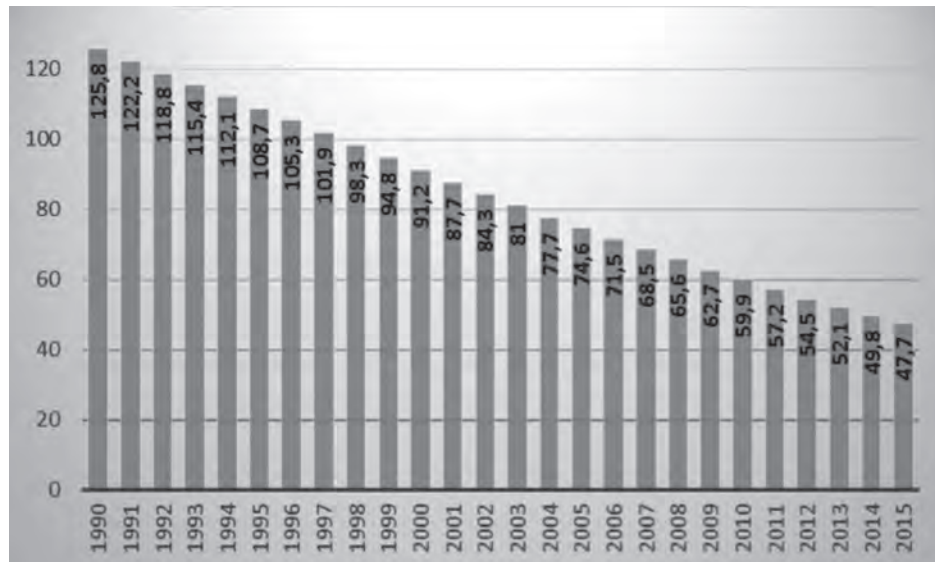


Patrones de crecimiento infantil de la OMS

Fuente: OMS. [http://www.who.int/childgrowth/standards/chts\\_lhfa\\_ninos\\_z/es/](http://www.who.int/childgrowth/standards/chts_lhfa_ninos_z/es/)

FIGURA 4. Patrones de crecimiento infantil. Longitud/Estatura para la edad en niños.

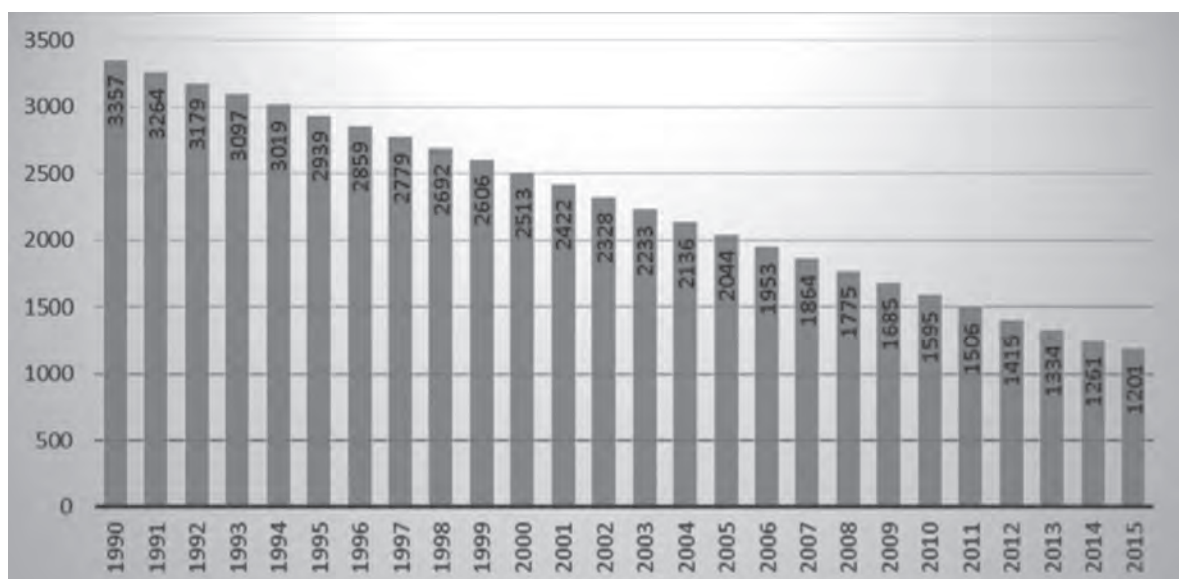
desde ese año hasta la actualidad. La estabilización de los porcentajes de reducción se observan a partir del año 2004 hasta el año 2015, último dato registrado, que presenta una tasa de mortalidad de 47,7 muertes, lo que constituye una reducción de la tasa del 62,1 % desde el año 1990.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OMS. <http://apps.who.int/gho/data/view.main.CM1320R>

FIGURA 5. Tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años (número de muertes antes de los 5 años por cada 1.000 nacidos vivos)

Al examinar la evolución de los datos registrados para las muertes en la India de los niños menores de 5 años (Figura 6) también se observa una disminución gradual y continua. La reducción ha sido estable si se plantean los años en periodos. De 1990 a 1997 la tasa media anual acumulada fue de -2.7; de 1998 a 2002 fue de -3.5; de 2003 a 2008 fue de -4.5; de 2009 a 2011 fue de -5.4. Llegando a la tasa media anual acumulada máxima en 2012 con -6.2, y observándose una reducción de la misma en los siguientes años, hasta 2015 que presenta una tasa de -4.9. La desaceleración en la reducción de las

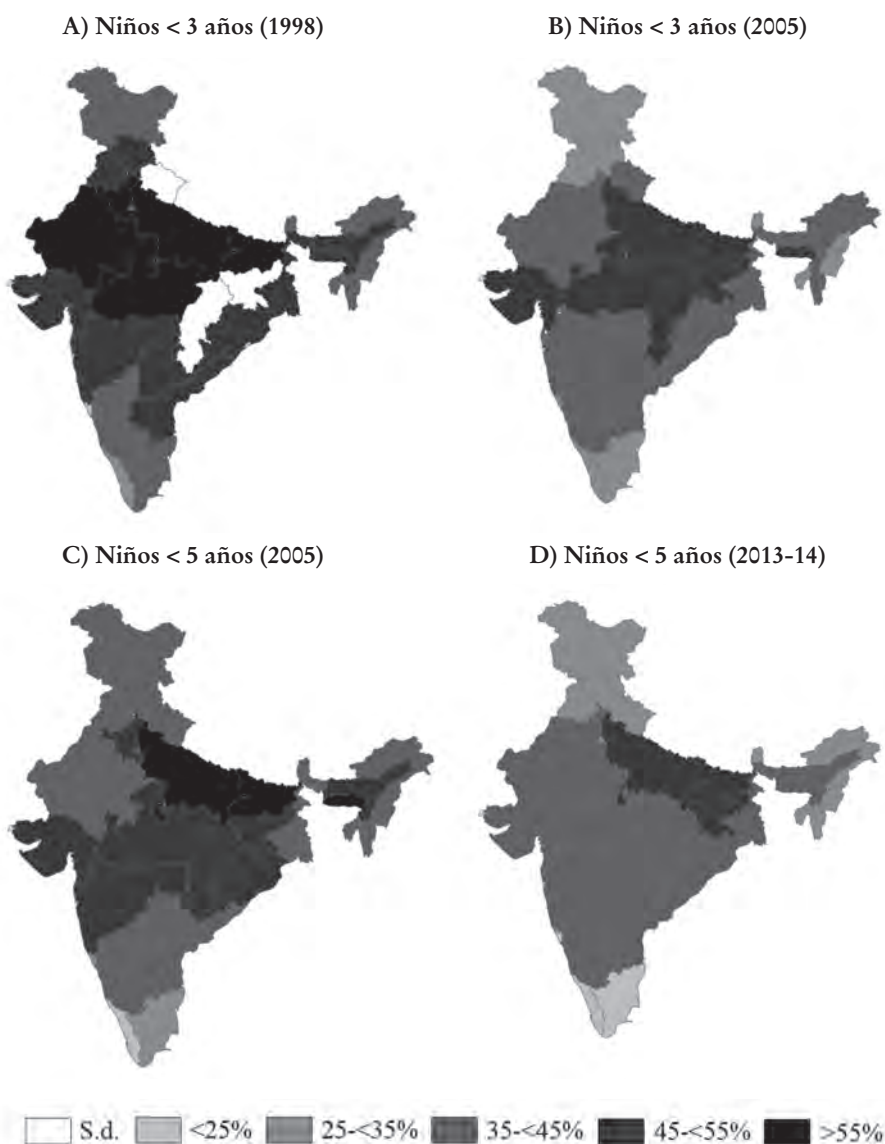


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OMS. <http://apps.who.int/gho/data/view.main.CM1320N>

FIGURA 6. Muertes de niños menores de 5 años (en miles)

muerres por años, es ciertamente inquietante ya que se ha observado desde 1990 una reducción en aumento y los motivos de esa desaceleración deberían ser estudiados retrocediendo hasta 2012, para determinar que variables sociales, económicas, políticas o naturales han podido influir.

La población menor de 5 años de edad representa el grupo de referencia para estudiar la Desnutrición crónica presente en la India, de manera que, cabe estudiar la evolución de la misma según la distribución por geográfica (Figura 7), ya que según la pertenencia a una población determinada se presentará un problema socio-sanitario de diferentes magnitudes.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OMS. [http://apps.who.int/gho/indicatorregistry/App\\_Main/view\\_indicator.aspx?iid=3346](http://apps.who.int/gho/indicatorregistry/App_Main/view_indicator.aspx?iid=3346); The Economist: <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/07/daily-chart-0>

FIGURA 7. Prevalencia del hipoprecimiento en menores de 3 y 5 años de edad por ubicación por regiones

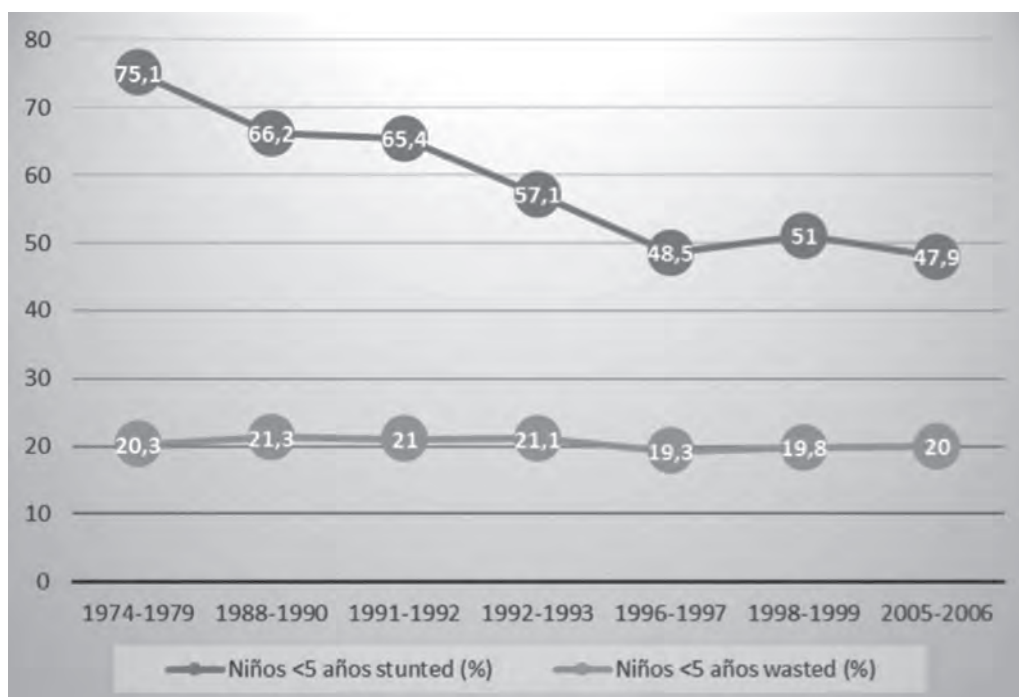
Para los menores de 3 años los datos registrados se corresponden a 1998 y 2005. En el primer periodo (Mapa A), la zona centro y norte eran las más afectadas, con un total de 5 Estados que presentaban más de un 55 % de menores afectados por la desnutrición crónica. Destacan en los Estados del Sur, Goa y Kerala, que presentaban el menor porcentaje, entre un 25-35 %, manteniéndose dicha situación en el año 2005. Como se observa (Mapa B), la reducción del hipoprecimiento ha sido especialmente favorable para algunos estados, la zona centro sigue siendo la más afectada pero con una

reducción del porcentaje máximo al intervalo 45-55 %, presente, en 7 Estados y se suman al grupo que presenta menos prevalencia con un porcentaje entre 25-35 %, un total de 10 Estado.

Los datos registrados correspondientes a los niños menores de 5 años muestran los periodos 2005 y 2013-2014, en el Mapa C se observa que la zona centro es la más afectada, 3 de los Estado Uttar Pradesh, Bihar y Meghalaya presentan más de un 55 % de prevalencia de desnutrición crónica, siguiéndoles 8 Estados que registran una prevalencia entre 45-55 %. En este año el Estado de Kerala es el que registró menor prevalencia de desnutrición crónica con menos de un 25 %. En el siguiente periodo de tiempo (Mapa D) a la situación de menor prevalencia de Kerala se suman los Estados de Goa y Tamil Nadu, mientras que la zona centro sigue presentando el mayor porcentaje de prevalencia, registrando tres Estados un 45-55 % de desnutrición crónica Uttar Pradesh, Bihar y Jharkhand.

La evolución de los datos refleja como el centro de la India es la zona más castigada por la desnutrición crónica en los niños menores de 3 y 5 años de edad. El Estado de Kerala es el que mantiene datos más bajos con respecto al resto, su contexto social, político, económico y sanitario será estudiado en futuras investigaciones para apreciar las políticas y actuaciones llevadas a cabo que lo sitúan en los porcentajes inferiores.

Para verificar la importancia del estudio de la desnutrición crónica en la India frente a otros tipos de malnutrición se realiza una comparación de los datos registrados sobre el retraso en el crecimiento (Stunted) y el bajo peso según la talla (Wasted) (Figura 8), como se observa los datos de hipocrecimiento son superiores, llegando a representar en el último periodo el 47,9 % de retraso en el crecimiento frente a 20 % de bajo peso. De esta forma se muestra la importancia del indicador talla por edad ya que su prevalencia es mayor. Se puede observar que los porcentajes de menores de 5 años que presentan bajo peso según la talla apenas han tenido variación desde el año 1974 hasta los últimos registros de 2006, y teniendo en cuenta que el primer indicador ha disminuido y sigue siendo mayor, de ahí la importancia de estudiar en profundidad la desnutrición crónica, por su carácter crónico y por su mayor prevalencia.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OMS. <http://apps.who.int/gho/data/node.main.1097?lang=en>  
<http://apps.who.int/gho/data/node.main.1099?lang=en>

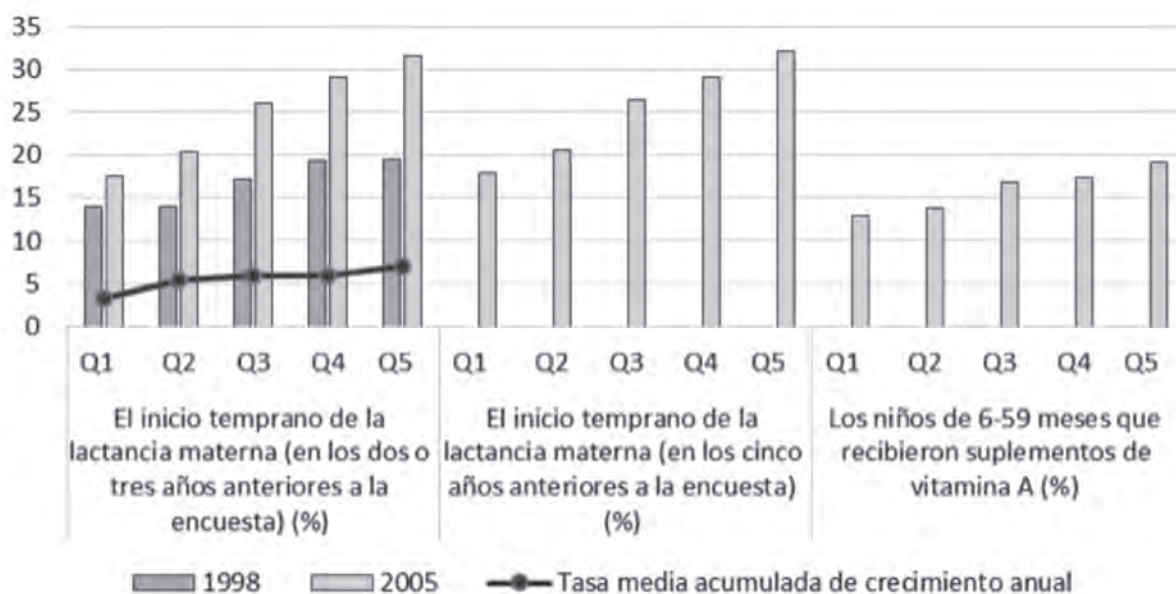
FIGURA 8. % de niños menor de 5 años que presentan retraso en el crecimiento o bajo peso por talla (ambos sexos)



Al buscar una visión global de la desnutrición crónica ha de contemplarse la situación de la madre, ya que sus condiciones físicas, sociales y económicas influirán desde el momento de la concepción en la probabilidad de que un niño pueda sufrir desnutrición crónica.

El inicio temprano de lactancia es de vital importancia: su inicio, la duración, el proceso de destete, o la introducción de alimentos sólidos. Todos estos elementos representan un conjunto de factores de determinarán el desarrollo cognitivo y físico del menor, es una forma de alimentación económica para las madres y proporcionará inmunización a los recién nacidos, fortaleciéndoles contra los agentes externos. En la figura 9 se ha refleja el inicio de la lactancia y el suministro de vitamina A, según el nivel de ingresos por quintiles. La vitamina A cumple la función de mantenimiento y reparación de tejidos corporales, desarrollo del sistema nervioso, crecimiento óseo y visión, y sus fuentes principales son las frutas, verduras y hortalizas, hígado, lácteos enriquecidos y la yema de huevo (Soriano 2008).

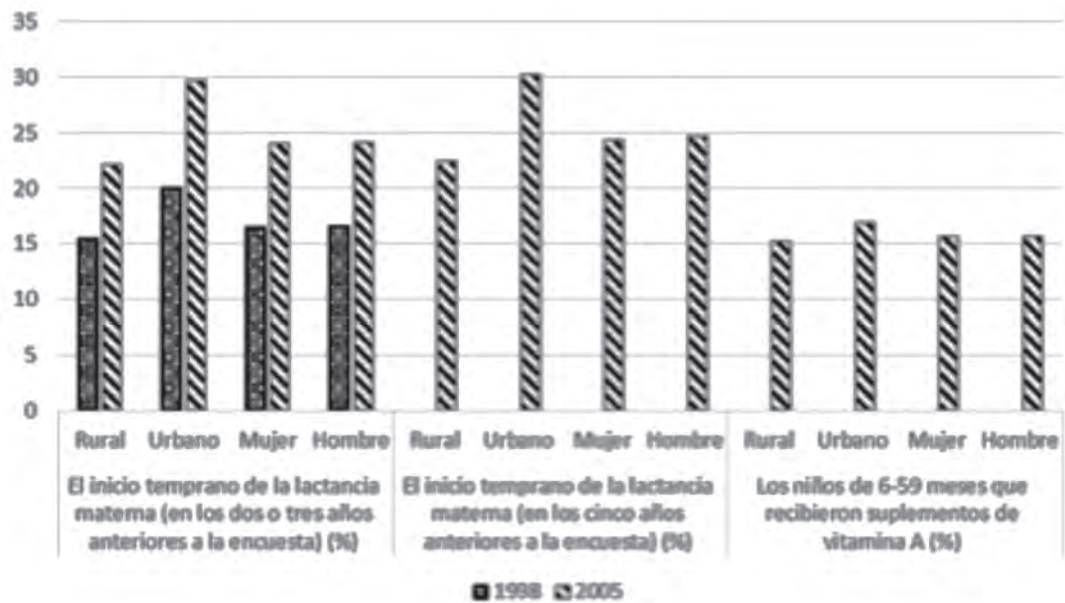
El quintil 5 que corresponde a los de mayor ingreso presenta un porcentaje más alto tanto en el inicio de la lactancia como en la recepción de suplementos de vitamina A. la tasa media acumulada de crecimiento anual para el quintil 1 es de 3.2%, frente a la tasa del quintil 5 que representa el 6.9%. Este dato refleja un aumento de la desigualdad entre los ingresos más extremos, puesto que la brecha ha aumentado en el transcurso de los 7 años registrados. Se muestra como el nivel de ingresos es determinante para la salud y como la vulnerabilidad aumenta con los años, pues aumenta la desigualdad.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OMS. <http://apps.who.int/gho/data/view.main.947440>

FIGURA 9. Inicio temprano de la lactancia materna por ingresos (quintiles)

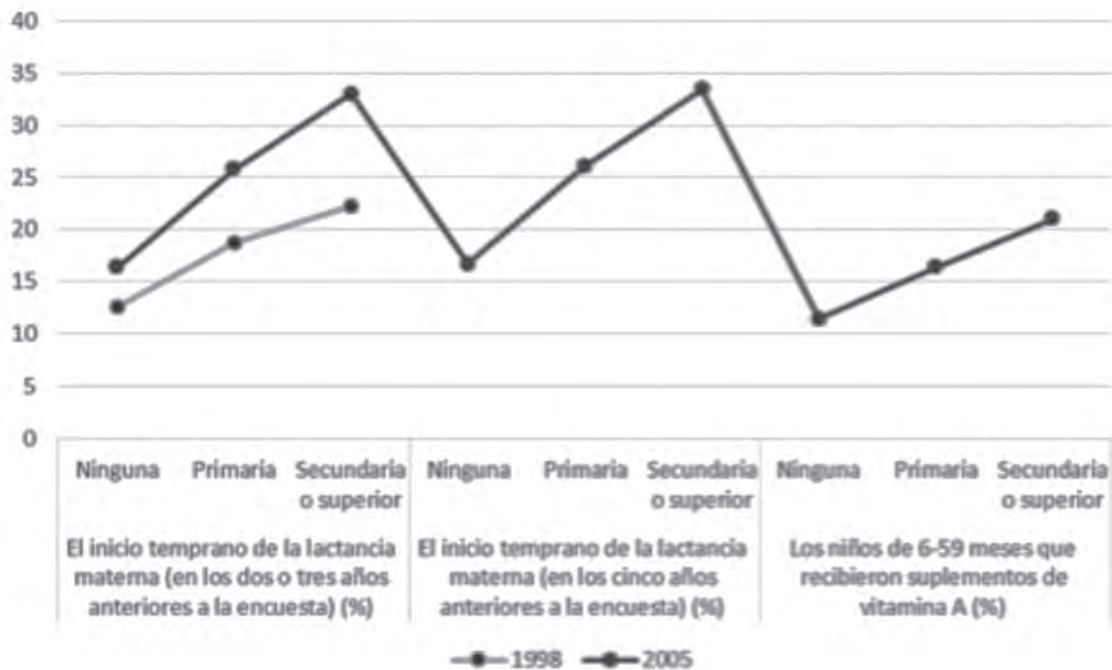
En la Figura 10 se presentan los datos relativos al inicio temprano de la lactancia y el suministro de vitamina A, según lugar de residencia y sexo. En el primer tramo de la gráfica se observa que ha habido un aumento, la tasa media de crecimiento anual ha sido prácticamente igual para todas las variables con una tasa de 5,2-5,6%. Se muestra que el sexo no es representativo en la determinación del inicio temprano de la lactancia y la administración de vitamina A. Sin embargo, sí influye el lugar de residencia al hablar del inicio de la lactancia. Las zonas rurales presentan un porcentaje ligeramente más elevado, por lo que habría que preguntarse si influye el entorno social y las costumbres propias de cada zona geográfica. La recepción de suplementos de vitamina A también dependerá de los programas sanitarios de cada región.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OMS. <http://apps.who.int/gho/data/view.main.94410> <http://apps.who.int/gho/data/view.main.94420>

FIGURA 10. Inicio temprano de la lactancia materna por sexo y residencia

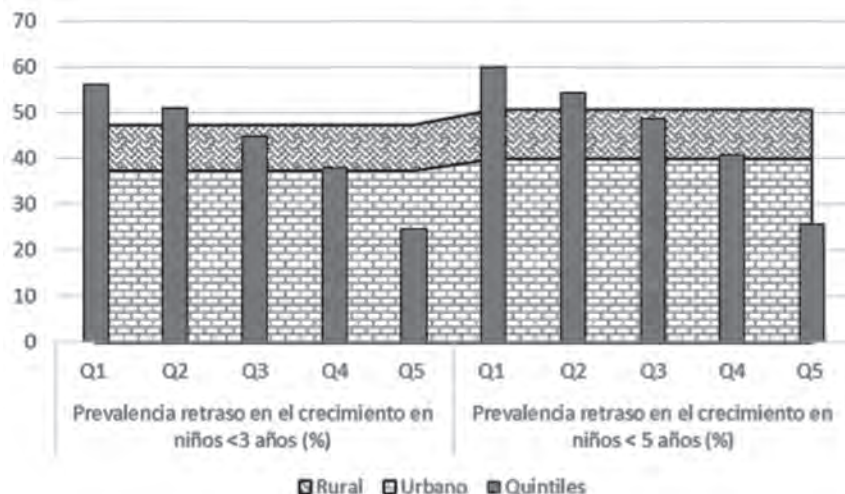
Al incorporar la variable del nivel de formación materna (Figura 11) se ve una clara diferencia entre las madres que no tienen formación y las que presentan educación secundaria o superior. Este dato muestra la importancia de la formación y la comunicación, considerándolos fuente de enriquecimiento personal con repercusiones tanto a nivel individual como para el entorno. La educación es la herramienta de un pensamiento crítico, lo que es vital para empoderarse, especialmente para la mujer en la India.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OMS. <http://apps.who.int/gho/data/view.main.94430>

FIGURA 11. Inicio temprano de la lactancia materna según nivel de educación de la madre

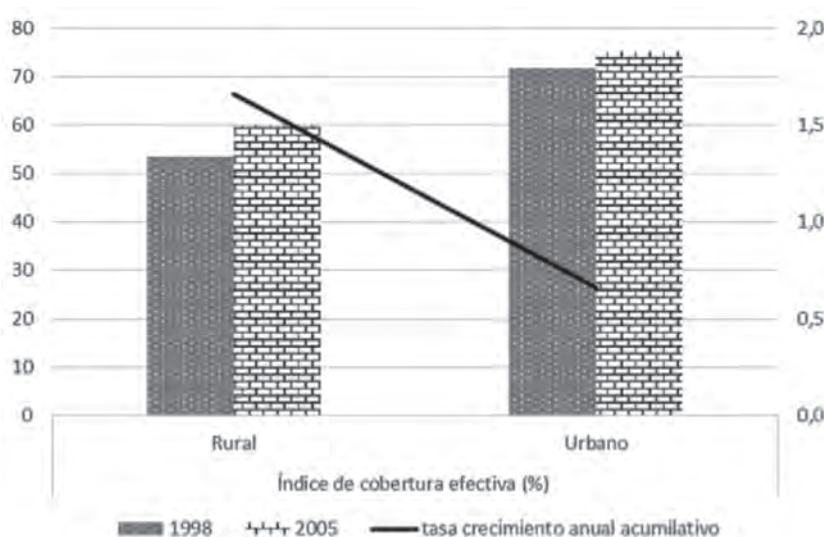
Se debe observar la prevalencia en el retraso del crecimiento diferenciando los menores de 3 años, periodo crítico del desarrollo, y los menores de 5 años (figura 12) de manera que tengamos una perspectiva más definida según el riesgo del menor. Si al indicador de hipocrecimiento le añadimos la variable del nivel de ingresos según quintiles, se observa una clara disminución de la desnutrición crónica conforme aumentan los ingresos, siendo muy similares los datos para ambos años. Situación parecida se reproduce según el lugar de residencia, donde la prevalencia es menor en las áreas urbanas que en las rurales.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OMS. <http://apps.who.int/gho/data/view.main.94090> <http://apps.who.int/gho/data/view.main.94120>

FIGURA 12. Prevalencia retraso en el crecimiento según residencia e ingresos (quintiles) niños <3 años y niños <5 años

Un dato importante a la hora de analizar la desnutrición crónica es la cobertura efectiva<sup>2</sup> (Figura 13). Al relacionar el índice con el lugar de residencia se observa una variabilidad de datos representativa.



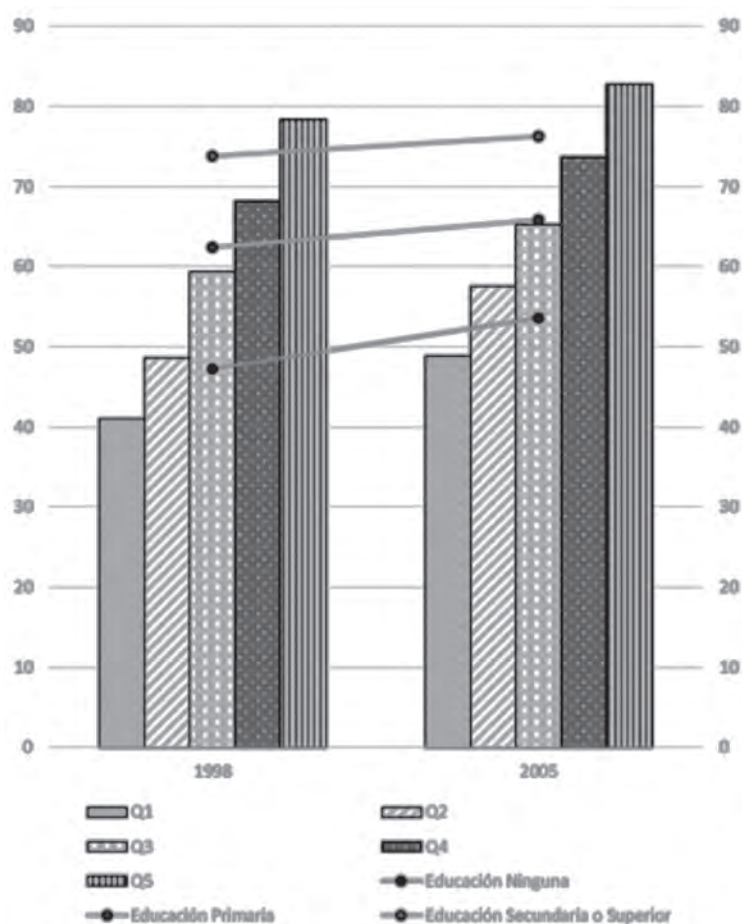
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OMS. <http://apps.who.int/gho/data/view.main.947530>

FIGURA 13. Índice de cobertura efectiva según residencia

2. El Índice de cobertura efectiva es una puntuación ponderada que refleja la cobertura de ocho intervenciones SRMNI a lo largo de la atención continua.

Las zonas urbanas tienen mayor índice de cobertura frente a las zonas rurales, puesto que si las poblaciones rurales se encuentran dispersas geográficamente con grandes distancias entre las poblaciones, los recursos se concentran en un área determinada que deberá atender las necesidades poblacionales de distintas áreas, lo que aumenta la desigualdad por las distancias en Km. Sin embargo, al analizar la tasa de crecimiento anual acumulativo, las zonas rurales han crecido en cobertura más que las zonas urbanas, lo que representa un factor positivo en la reducción de la brecha de desigualdad.

Si la cobertura efectiva se relaciona con la variable de educación e ingresos (figura 14) se vuelve a mostrar como el nivel de formación materna y el nivel de ingresos son determinantes, marcando una clara distinción entre los distintos niveles. Al analizar la tasa de crecimiento anual acumulativa se observa que el aumento ha sido mayor para los quintiles 1 (2,5) y 2 (2,4), lo que se traduce en una reducción de la desigualdad en el porcentaje de cobertura según ingresos puesto que la tasa en el quintil 5 es de 0.8%.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OMS.  
<http://apps.who.int/gho/data/view.main.947550> <http://apps.who.int/gho/data/view.main.947560>

FIGURA 14. Índice de cobertura efectiva según nivel de formación materna e ingresos (quintiles)

### 3.1. Factores Determinantes de la Salud

Los factores determinantes de la salud (Figura 15), considerados el conjunto de interacciones que influyen en la salud de las personas, presenta alteraciones en los distintos niveles que lo conforman en los casos de desnutrición crónica. La detección de las vulnerabilidades en cada nivel permitirá abarcar la problemática desde una perspectiva multidimensional.



Fuente: Dahlgren G, Whitehead M: WHO Europe 2007. European strategies for tackling social inequities in health: Levelling up Part 2.

FIGURA 15. Factores determinantes de la salud

Según UNICEF (2013), las consecuencias de la desnutrición crónica conllevarán una disminución de la capacidad funcional, capacidad del trabajo, desarrollo mental e intelectual, crecimiento físico y de la productividad individual y social. Esto conducirá a un mayor riesgo de muerte evitable, infecciones e infestaciones, enfermedades no transmisibles, vulnerabilidad a desastres y retardo del crecimiento intrauterino.

La base del modelo muestra que las principales características, como la edad y el sexo, serán los principales factores determinantes de la salud. No obstante, los factores constitucionales, como se ha comentado en anteriores apartados, podrán venir determinados por el estado de salud de la madre.

Los estilos de vida en el caso de los menores de 5 años vendrán determinados en parte por la educación durante la crianza y las costumbres sociales, puesto que no han desarrollado la autonomía o madurez necesaria para desarrollar conductas perjudiciales o adictivas.

El siguiente nivel que representan las redes sociales y comunitarias puede ser esenciales en el caso de la desnutrición crónica. El respaldo dentro de una comunidad puede ser vital para el desarrollo de la persona. En este nivel el beneficio se relaciona con la identidad comunitaria compartida y con el refuerzo que puede representar no solo para el menor, también para las familias cuyo sentimiento de pertenencia y apoyo mutuo repercutirá en el beneficio de los menores igualmente.

Las condiciones de vida y de trabajo serán un pilar esencial en la salud del menor, ya que la educación, como se ha demostrado anteriormente, marca claras diferencias de mejoras sanitarias y de prácticas saludables. El empleo infantil desgasta el bienestar de los niños, ya que desarrollan actividades laborales inapropiadas e injustas para su edad. El agua y saneamiento deficitario es una vía de transmisión de enfermedades, ya que la falta de letrinas en las viviendas es una problemática que acarrea a toda la población repercusiones no solo físicas, también sociales, especialmente a las mujeres. Las enfermedades recurrentes como la diarrea y los problemas digestivos también están asociados a la desnutrición crónica. La producción de alimentos y el tipo de agricultura son elementos clave en la dieta de las personas, las tendencias de producción marcan la economía de mercado y el precio de los productos inciden en el consumo de alimentos y por ende en la nutrición infantil.

En último nivel se presentan las condiciones socioeconómicas, culturales y ambientales. Éstas escapan del control de los niños, pero determinan todo el modelo de factores. Podría decirse que la lectura del modelo de Dahlgren y Whitehead se podría realizar de forma bidireccional, si hay una

mejora de las condiciones desde la base, poco a poco terminará repercutiendo en los últimos niveles, quizás más lentamente. Si las mejoras se produjeran desde el primer nivel serían graduales hasta llegar al individuo.

Este modelo muestra que es necesaria la investigación del entorno del menor desde distintas perspectivas para obtener todas aquellas variables que inciden en el hipocrecimiento derivado de la desnutrición crónica.

### 3.2. Evolución de la Nutrición

Como parte de los factores determinantes de la salud, la nutrición de cada país debe ser estudiada según su dieta específica por grupos de edad y sexo. En el caso de los menores de 5 años no se distingue por sexo.

A modo de iniciación en la investigación del estado nutricional de la India, se ha obtenido se han obtenido los datos de consumo aparente a partir de los balances alimentarios de la FAO para el periodo 1961-2013 (Tabla 1). Se observa como la dieta se ha ido modificando desde los años 60. Con un aumento de las kcal por día el consumo de macronutrientes ha mantenido estables los porcentajes de proteínas y de alcoholes, los lípidos han aumentado de un 7,0 % a 10,4 % y los carbohidratos se han reducido.

TABLA 1. Distribución de energía por grupos de alimentos y macronutrientes de la dieta alimentaria en la India, 1961-2013

	1961-63	1971-73	1981-83	1991-93	2001-03	2011-13
Total energía (kcal)	2012	2004	2096	2294	2294	2446
<b>Distribución energía (grupos alimentos) (%)</b>						
Cereales	64,2	65,6	65,3	64,9	60,5	55,8
Tubérculos	1,1	1,9	1,9	1,8	1,9	2,5
Azúcares	9,3	9,5	9,4	8,8	10,1	9,4
Leguminosas	9,9	7,3	5,9	5,1	4,7	5,5
Grasas vegetales	6,7	6,8	7,5	8,4	9,8	10,7
Vegetales	1,2	1,5	1,6	1,5	1,9	2,4
Frutas	1,5	1,4	1,4	1,6	1,9	2,7
Estimulantes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Especias	0,5	0,5	0,5	0,7	0,7	1,0
Bebidas alcohólicas	0,1	0,2	0,2	0,3	0,5	0,6
Productos de origen animal	5,4	5,1	6,0	6,6	7,6	9,2
Pescado	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4
<b>Distribución energía (macronutrientes) (%)</b>						
Proteínas	11,0	10,8	10,9	10,8	10,8	11,0
Lípidos	7,0	6,9	7,3	7,9	8,9	10,4
Carbohidratos	81,9	82,2	81,7	81,1	80,1	78,3
Alcohol	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3

\* La dieta media para cada periodo se ha calcula a partir de los datos de consumo aparente obtenidos de los balances alimentarios de la FAO, donde a la producción nacional se le suman las importaciones y se le restan las exportaciones, los alimentos destinados a la industria y las pérdidas de alimentos malgastados).

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos de, Faostat, balances alimentarios (<http://faostat3.fao.org/download/FB/FBS/E>); Base de Datos Española de Composición de Alimentos (BEDCA) (<http://www.bedca.net/bdpub/index.php>).

Se han trabajado datos nutricionales (Tabla 2) con el fin de establecer la evolución de la dieta media en la India en el periodo 1961-2013. El consumo aparente y los porcentajes recomendados son contrastados para establecer los déficits nutricionales y su evolución. Los datos reflejados en rojo representan que no se alcanza las mínimas recomendaciones establecidas y los datos en verde sí. Se observa que el déficit de Vitamina A es constante en todos los periodos al igual que la Vitamina D, la riboflavina, el calcio, el Zinc y el Yodo. El consumo de Vitamina C comenzó su ascenso en el periodo 1971-73 y el Selenio alcanzó el porcentaje recomendado durante dos periodos de tiempo con una disminución por debajo de las recomendaciones en los últimos años.

Los datos obtenidos muestran déficits importantes, como es el caso de la Vitamina A. Los menores de 5 años con desnutrición crónica tenderán a un aumento de dichas carencias, puesto que, si la dieta media ya presenta necesidades nutricionales, por ende, en la población desnutrida aumentarán las mismas.

TABLA 2. Aportación de micronutrientes de la dieta media alimentaria en la India y saldo con respecto a las necesidades recomendadas. 1963-2013

	1961-63		1971-73		1981-83		1991-93		2001-03		2011-13	
	Consum.	% Recom	Consum.	% Recom	Consum.	% Recom	Consum.	% Recom	Consum.	% Recom	Consum.	% Recom
Vit. A (µg)	518,8	66,5	516,0	65,9	520,6	65,4	545,8	68,3	615,4	76,0	471,5	57,3
Vit. D (µg)	0,5	8,5	0,7	11,3	0,7	12,5	1,0	16,7	1,2	21,3	1,3	23,2
Vit. C (mg)	7,5	93,9	8,0	98,9	8,6	105,8	10,2	124,4	11,0	133,1	11,5	137,9
Vit. E (mg)	164,2	310,4	193,5	366,0	208,1	389,4	213,7	397,6	260,9	481,3	143,9	261,0
Tiamina (mg)	1,4	126,6	1,4	130,1	1,5	133,2	1,6	142,6	1,6	138,8	1,5	128,9
Riboflavina (mg)	0,9	72,8	0,9	70,6	1,0	74,1	1,0	79,6	1,1	80,6	1,0	75,3
Niacina (mg)	23,1	160,3	24,6	170,3	25,9	177,1	29,2	198,7	28,9	193,9	26,4	175,3
Vit. B6 (mg)	2,2	143,3	2,4	160,8	2,5	162,7	2,7	176,0	2,8	177,8	2,4	149,9
A. Fólico (µg)	330,4	207,1	316,9	198,8	321,8	197,8	326,9	198,9	315,3	188,7	297,1	172,4
Vit. B12 (µg)	1,7	103,1	1,8	105,4	1,9	109,5	2,0	119,4	2,1	121,7	1,7	96,5
Calcio (mg)	332,3	40,0	318,9	38,2	349,0	41,5	409,7	48,8	441,7	52,4	447,7	53,3
Fósforo (mg)	1219,2	139,9	1235,7	140,8	1289,1	144,6	1406,9	158,4	1388,9	155,4	1297,4	146,5
Magnesio (mg)	395,0	157,7	411,6	163,8	428,2	165,9	471,9	181,2	465,4	175,2	450,3	164,6
Hierro (mg)	14,0	116,7	13,6	112,6	13,7	111,4	14,9	121,3	14,7	118,0	14,6	117,6
Zinc (mg)	8,2	63,4	9,0	69,2	9,5	72,0	10,8	81,3	10,8	80,3	10,4	75,9
Yodo (µg)	27,2	21,3	27,6	21,6	30,3	23,2	35,0	26,7	38,9	29,3	39,5	29,2
Selenio (µg)	39,2	84,1	41,7	89,6	44,0	92,5	51,5	106,9	50,5	102,8	45,4	88,7

\*\*Para la obtención de las cantidades de micronutrientes recomendadas se ha realizado una media ponderada en función de la estructura por género y edad de la población india en cada uno de los periodos establecidos.

**Fuentes:** Elaboración propia a partir de los datos de Faostat, balances alimentarios (<http://faostat3.fao.org/download/FB/FBS/E>); Base de Datos Española de Composición de Alimentos (BEDCA) (<http://www.bedca.net/bdpub/index.php>); National Reserach Council, *Raciones Dietéticas recomendadas*. 1º edición en castellano de la décima edición original de Recommended Dietary Allowances; Estadísticas demográficas de Naciones Unidas (<http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/popsizes/size2.htm>).

#### 4. CONCLUSIONES

La desnutrición crónica, como han reflejado los datos, tiene una prevalencia elevada en la India frente a otros tipos de malnutrición. La cronicidad de la misma hace necesaria una revisión de la dieta de la población, intentando definir los déficits y sus causas. Los altos porcentajes que presenta la población estudiada hacen necesaria una urgente intervención con el fin de evitar el deterioro físico y cognitivo.

El indicador utilizado para medir dicha desnutrición, talla por edad, debe de ser reforzado para aumentar su uso y el registro de la población menor de 5 años de edad, ya que se ha mostrado que el retraso en el crecimiento presenta mayor prevalencia en el colectivo estudiado.

En el proceso de elaboración del estudio se han ido analizando los futuros pasos a seguir con el objetivo de profundizar en la problemática de la desnutrición crónica.

Cabría realizar estudios en profundidad sobre los factores determinantes de la salud, extrayendo datos sobre condiciones de saneamiento de las viviendas, defecación al aire libre, etc.

Se deberá ampliar el análisis del estado de la transición nutricional que presenta la India, el precio de los alimentos, importaciones, exportaciones, salarios, etc.

El caso de Kerala y las regiones que presenten condiciones similares en cuanto a sus indicadores sanitarios, sociales y económicos, serán tratados con el fin de sacar indicadores de referencia.

Este estudio presentado ha servido para realizar una introducción del hipocrecimiento y su relación con la transición nutricional en la India, obteniendo nuevas líneas de investigación con el fin de continuar el estudio de la problemática durante el Doctorado en Desarrollo Local y Cooperación Internacional de la Universitat de València.

#### AGRADECIMIENTOS

Agradecer a REEDES, a la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo y a la Universidad de Zaragoza la oportunidad que brindan a los estudiantes de postgrado de poder participar en investigaciones, publicaciones y congresos, sin duda alguna una oportunidad única.

Agradecer a Ximo Revert, Jefe del Área de Cooperación al Desarrollo en Fundación General de la Universitat de València, su apoyo en los meses que trabajamos juntos, gracias a él me aventuro en el área de la investigación en ciencias sociales. Agradecer a Salvador Calatayud, profesor de la Facultad de Economía de la Universitat de València, sus consejos sobre referencias bibliográficas de la India, sin duda su ayuda continua y desinteresada ha sido un gran apoyo.

Por último mi eterno agradecimiento a Francisco José Medina, profesor de la Facultad de Economía de la Universitat de València, cuyas charlas informales sobre sus investigaciones impulsaron la idea del presente estudio.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Alonso M, Castellano G (2007). Conceptos generales de nutrición. Requerimientos nutricionales. En: Muñoz MT, Suárez L. Manual práctico de Nutrición en Pediatría. Madrid, pp 1-6.
- Collantes S (coord.) (2011). Informe “La desnutrición infantil. Causas, consecuencias y estrategias para su prevención y tratamiento”. Madrid. UNICEF España.
- Dahlgren G, Whitehead M (2007). European strategies for tackling social inequities in health: Levelling up Part 2. WHO Europe. Copenhagen.
- Kanjilal B, Mazumdar PG, Mukherjee M, Rahman MH (2010). Nutritional status of children in India: household socio-economic condition as the contextual determinant. *International Journal for Equity in Health* 2010, 9:19.



- National Institute of Nutrition (2009). A report of the Expert Group of the Indian Council of Medical Research. Nutrient Requirements and Recommended Dietary Allowances for Indians. Jamai-Osmania PO, Hyderabad.
- OMS. Datos estadísticos de la India. <http://www.who.int/countries/ind/es/>, acceso 5 marzo 2016.
- OMS. El sistema de clasificación de la desviación estándar Z-score.
- OMS (2006). Organización Mundial de la Salud. Patrones de Crecimiento Infantil. [http://www.who.int/childgrowth/standards/chts\\_lhfa\\_ninas\\_z/es/](http://www.who.int/childgrowth/standards/chts_lhfa_ninas_z/es/), acceso 7 marzo 2016.
- OMS (2006). Organización Mundial de la Salud. Patrones de Crecimiento Infantil. [http://www.who.int/childgrowth/standards/chts\\_lhfa\\_ninos\\_z/es/](http://www.who.int/childgrowth/standards/chts_lhfa_ninos_z/es/), acceso 7 marzo 2016.
- Tchibindat F, Mouyokani I, Yila-Boumpoto M (2002). Sélection d'interventions nutritionnelles au Congo: une approche pour les centres de santé et pour la communauté. Cahiers d'études et de recherches francophones/Santé. 12(1):100-6.
- The Economist (2015). Lactantes desnutridos de la India. <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/07/daily-chart-0>, acceso 15 marzo 2016.
- UNICEF (1990). Strategy for improved nutrition of children and women in developing countries. New York.
- UNICEF (2011). La Desnutrición Infantil. Causas, consecuencias y estrategias para su prevención y tratamiento.
- UNICEF (2012). Glosario de nutrición. Un recurso para comunicadores. [http://www.unicef.org/lac/Nutrition\\_Glossary\\_ES.pdf](http://www.unicef.org/lac/Nutrition_Glossary_ES.pdf), acceso 15 febrero 2016.



# Educación Ambiental en el cantón de Puriscal: Un abordaje interinstitucional entre universidades- gobierno local-escuelas primarias públicas

## Environmental Education in Puriscal: An intersectorial approach between universities – local government and public schools

**GUTIERREZ, Marcela**<sup>1</sup>

marcela.gutierrez.miranda@una.cr

**MENA, Priscilla**<sup>1</sup>

Pris.mena@gmail.com

**GAMBOA, Rita**<sup>1</sup>

rgamboa55@yahoo.com

**ROJAS, Roberto**<sup>1</sup>

roberto.rojas.benavides@una.cr

### Resumen

Esta ponencia presenta la experiencia de la Universidad Nacional, un gobierno local y escuelas del ministerio de educación pública del cantón de Puriscal, en la generación de acciones que vinculan de manera participativa a los distintos actores sociales de los centros educativos en la alfabetización, sensibilización y concientización para lograr un ambiente saludable. Una población informada, sensibilizada y empoderada puede hacer la diferencia para favorecer mejoras en las condiciones de vida e impactar directamente el desarrollo social y económico. Este trabajo apuesta a la educación y participación de la sociedad como vía para minimizar los problemas que genera el modelo de desarrollo en el que estamos inmersos, y así mejorar la conservación de los ecosistemas

**PALABRAS CLAVE:** educación ambiental, desarrollo, ambiente, conservación

### Abstract

This article presents the experience of the Universidad Nacional, the local government and the ministry of public education to generate actions in a participatory manner towards literacy, sensibilization and awareness of different stakeholders and children who attend public schools to achieve a healthy environment. An informed and empowered population can make a difference to encourage improvements in living conditions and to impact the social and economic development. This work points to education and social participation as a way to minimize the problems caused by the development model in which we are immersed, and thus improve the conservation of ecosystems

**KEYWORDS:** environmental education, development, environment, conservation

---

1. Académico/a e Investigador/a, Universidad Nacional de Costa Rica.

## 1. INTRODUCCIÓN

Un medio ambiente sano es necesario para lograr el desarrollo integral de una comunidad. Escenarios con disponibilidad de agua potable, aire limpio, suelo fértil, manejo adecuado de desechos sólidos, así como con poblaciones que conserven y cuiden su biodiversidad; son los que permiten alcanzar ese proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a hacia el desarrollo local definido como mejoras en el nivel de vida de la población (Díaz y Ascoli 2006). Sin embargo, el modelo económico actual ha provocado que se instaure un estilo de vida que no favorece el equilibrio y donde el consumismo, la sobreexplotación de los recursos y el deterioro del medio ambiente son parte de nuestro modo de vida.

A pesar de que Costa Rica ha firmado diversos acuerdos internacionales en el tema y que tiene una imagen verde a nivel internacional, respaldada por una cobertura forestal del 52,3 % del territorio, una cobertura de agua potable para el 90 % de la población, el 25 % del territorio incorporado al Sistema Nacional de Áreas de Conservación y otros indicadores ambientales satisfactorios, el país enfrenta una situación alarmante en temas claves para el desarrollo. Los desechos sólidos, la contaminación de los ríos, la contaminación del aire y el deterioro del suelo entre otros temas, requieren una atención inmediata. De acuerdo con el Estado de la Nación 2015 el desempeño ambiental del país se caracteriza por fortalezas en el tema de conservación, patrones insostenibles en el uso de los recursos, así como por una gestión pública frágil y conflictiva.

Por lo tanto, para incidir sobre esta realidad es necesario, entre otras estrategias, realizar un trabajo articulado, sostenido, desde las bases que incida en la percepción y en los estilos de vida del costarricense. En el país, la educación ha sido la herramienta que se ha utilizado para mejorar las condiciones de vida. Es claro que si desde la infancia se sensibiliza y se hace conciencia sobre la importancia de cuidar el entorno, tendremos en el mediano y largo plazo jóvenes y adultos que tomen las mejores decisiones para asegurar un desarrollo sostenible que valore y utilice de forma responsable los diversos recursos que el planeta provee. La educación ambiental debe iniciarse a edades tempranas y debe ser un eje transversal de la educación costarricense.

Esta ponencia presenta la experiencia de la Universidad Nacional, un gobierno local y escuelas del ministerio de educación pública para, desde las escuelas, generar acciones que vinculen de manera participativa a los distintos actores sociales de los centros educativos en la alfabetización, sensibilización y concientización para lograr un ambiente saludable. Una población informada, sensibilizada y empoderada puede hacer la diferencia para favorecer mejoras en las condiciones de vida e impactar el desarrollo social y económico.

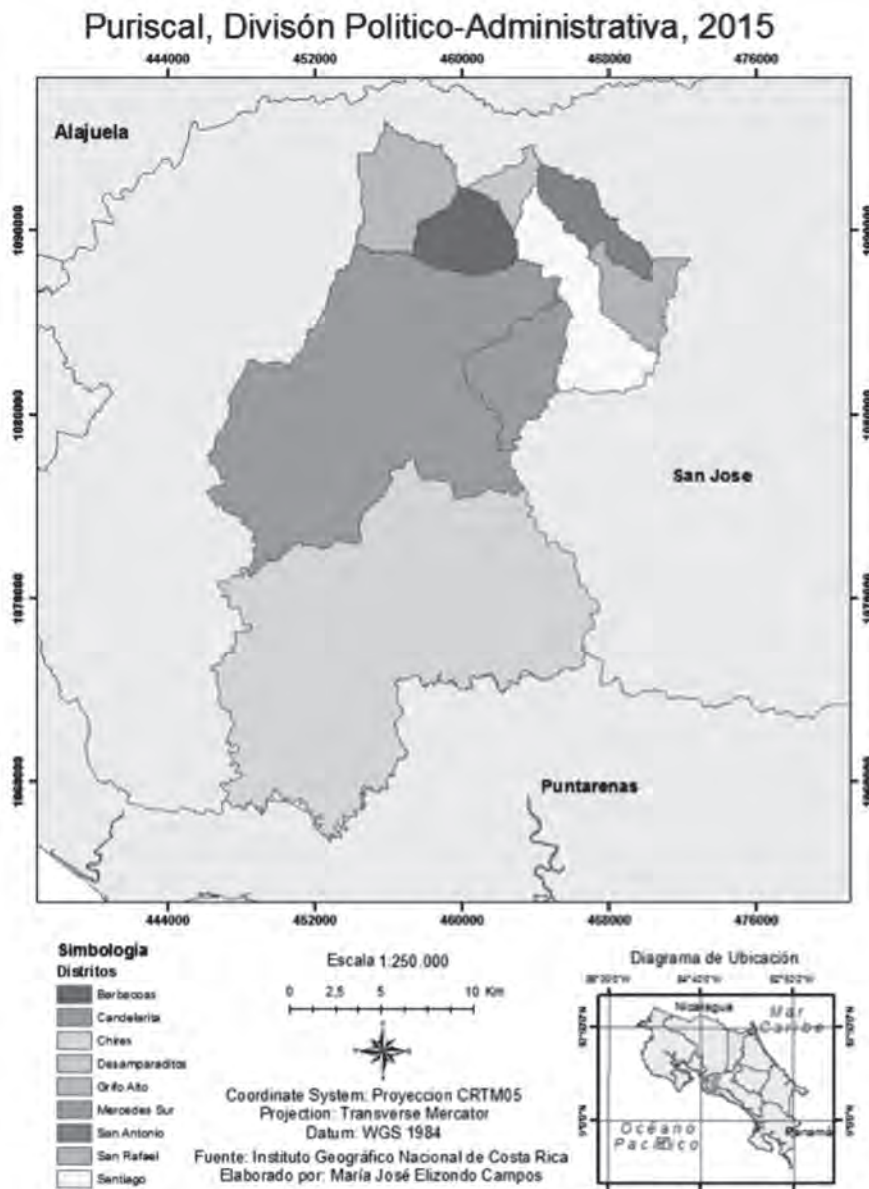
Esta experiencia se desarrolla en el Cantón de Puriscal, provincia de San José, Costa Rica. Dicho territorio se localiza 42 kilómetros al suroeste del Valle Central, limita al norte con Mora, al este con Acosta, al sur con Parrita y al oeste con Turrubares. Posee una superficie de 553.66 kilómetros cuadrados donde habitan 33,147 personas. (Ver Mapa 1)

Puriscal, pertenece a la región Pacífico Central del país y se divide en nueve distritos: Chires, Barbacoas, Desamparaditos, San Rafael, San Antonio, Mercedes, Grifo Alto, Candelarita y Santiago, siendo este último la cabecera de cantón. La tabla 1 presenta la población del cantón por edad.

TABLA 1. Población del cantón de Puriscal por edad y sexo

SEXO	TOTAL	MENORES (UN AÑO)	NIÑOS (1-9 AÑOS)	ADOLESCENTES (10-19 AÑOS)	ADULTO JOVEN (20-29 AÑOS)	ADULTO (30-64 AÑOS)	ADULTO (MAYOR DE 65 EN ADELANTE)
Hombres	16565	231	2146	3151	3022	6463	1555
Mujeres	16439	194	1837	3022	2955	6879	1552
Total	33004	425	3983	6173	5974	13342	3107

Fuente: Elaboración propia con datos INEC



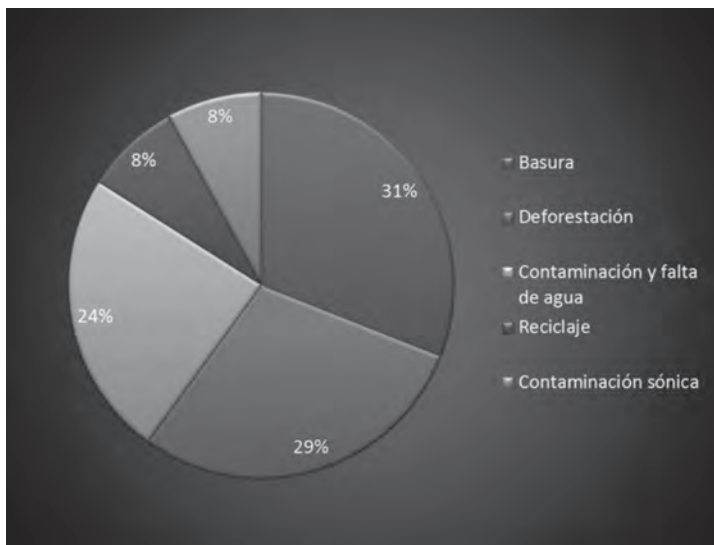
Fuente: Instituto Geográfico Nacional de Costa Rica

MAPA 1. Cantón de Puriscal

## 2. MATERIALES Y MÉTODOS

Como parte de los esfuerzos del proyecto interuniversitario Equidad y Participación Ciudadana: Promoción de la Salud y el Emprendedurismo en el cantón de Puriscal, desde el año 2014 se vienen realizando una serie de actividades que tienen como objetivo incidir en las condiciones de vida de los pobladores del cantón. Como primera etapa del proyecto se elaboró un diagnóstico comunitario en los distritos que conforman el cantón. A partir de dicha investigación, surge la necesidad de abordar la temática ambiental dada la preocupación de la población ante los riesgos, amenazas y problemas que enfrentan en esta materia. Por lo tanto, fue necesario profundizar en esta temática y se construyó un Diagnóstico Ambiental del cantón donde se identificó, de manera participativa que los principales problemas ambientales que enfrenta el cantón, son: el manejo de los desechos sólidos, la deforestación, la contaminación y la falta de agua. El abordaje de dicha realidad se plantea en varias líneas a través de la coordinación interinstitucional e incluye la gestión participativa de residuos sólidos y la educación ambiental.

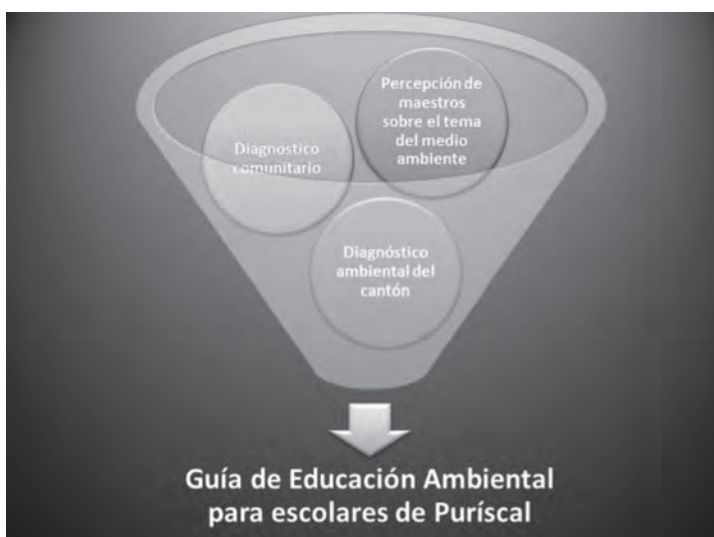
Para desarrollar una propuesta en este último tema, fue necesario un acercamiento con los educadores de la zona para conocer como abordan desde el aula esta temática. Se realizó una encuesta a 39 docentes que laboran en distintos centros educativos públicos del cantón para identificar su opinión sobre los temas: medio ambiente, educación ambiental y sobre las estrategias de educación ambiental que utilizan con los alumnos. De acuerdo a dicha investigación, los principales problemas ambientales que enfrenta el cantón de Puriscal son: la basura, la deforestación, la contaminación y falta de agua, la contaminación sónica y el reciclaje Ver Figura 1. Además, ellos consideran que la educación ambiental que imparten en las aulas es débil debido en parte a la falta de herramientas y conocimientos que poseen ellos como maestros para incorporar este tema en el currículo escolar (Consulta Ambiental a educadores de Puriscal 2015)



Fuente: Elaboración propia

FIGURA 1. Problemas Ambientales de Puriscal según los educadores

Como respuesta a la problemática identificada, el proyecto EPASOP decide a partir de estos tres elementos (diagnostico socioeconómico, diagnóstico ambiental, consulta a maestros), elaborar una guía de educación ambiental que será implementada en el año 2016 en las escuelas del cantón Ver figura 2. Se propone que ese documento sea la base que utilice el maestro local en educación ambiental. En la elaboración de la misma, se reconoce la importancia de la educación como medio de concientización y sensibilización sobre el ambiente y el uso de los recursos naturales. Además, se considera que el conocimiento ayudará a que los niños asuman su responsabilidad en el uso y cuidado de los recursos naturales.



Fuente: Elaboración propia

FIGURA 2. Insumos para la elaboración de la Guía de Educación Ambiental

## 2.1. Guía de educación ambiental para escolares de Puriscal

La educación es un medio para promover el desarrollo y socialización de las personas. Lo anterior bajo la premisa de que los individuos más jóvenes necesitan ser orientados con el propósito de que tengan acceso a un conjunto de conocimiento y pautas culturales que les permitan integrarse a la sociedad a la que pertenecen.

La educación permite socializar los saberes y alcanzar objetivos específicos en los temas tratados. Utilizar la educación para construir conocimiento en temas ambientales supone socializar contenidos, temas y realidades que puedan ayudar a los estudiantes a reconocer las relaciones que existen entre su entorno, los recursos naturales y su bienestar (Bedoy 1997).

La Educación Ambiental es un proceso que reconoce valores y aclara conceptos, con el fin de fomentar las destrezas y actitudes necesarias para comprender y apreciar las interrelaciones entre el ser humano, su cultura y su medio biofísico; también, entraña la práctica en la toma de decisiones y en la propia elaboración de un código de comportamiento con respecto a situaciones relacionadas con la calidad del entorno inmediato del ciudadano (Curiel 1997).

En los procesos educativos existen diversas corrientes de como orientar el aprendizaje en los niños. Muchos son los paradigmas y las metodologías que a lo largo de la historia se han desarrollado con el propósito de facilitar a los educadores la forma en la que enseñan. Diversos autores señalan que la educación ambiental se debe trabajar bajo un modelo que permita a los participantes apropiarse del proceso y que los motive a ser parte activa del mismo. En la actualidad, cobra fuerza el enfoque constructivista que asume que el conocimiento no se impone, sino que se construye. Por ello, se considera que el paradigma constructivista es el que guía la elaboración de este documento.

### 2.1.1. Paradigma Constructivista

El constructivismo plantea que el conocimiento no es el resultado de una copia de la realidad preexistente, sino de un proceso dinámico e interactivo a través del cual la información externa es interpretada y reinterpretada por el individuo. En este proceso el ser humano construye progresivamente modelos explicativos, cada vez más complejos y potentes, de manera que conocemos la realidad a través de los modelos que construimos para explicarla (Melero 2012).

Este enfoque parte de la idea de que el aprendizaje es una construcción de significados sobre conocimientos preexistentes que pueden ser transformados por medio del análisis del contexto en el que se desarrolla una persona. La figura 3 presenta la relación que se establece en los procesos de aprendizaje en este paradigma.



Fuente: Elaboración Propia

FIGURA 3. Triángulo didáctico según modelo constructivista

El alumno construye y transforma el conocimiento. Por su parte el educador es quién orienta al estudiante a adquirir habilidades cognoscitivas que le permitan optimizar sus procesos de razonamiento. Algunas ideas que resumen este paradigma se presentan a continuación:

- El sujeto construye su propia representación de la realidad.
- El conocimiento se construye a través de acciones sobre la realidad.
- El o los sujetos participantes tienen un rol activo dentro del proceso de aprendizaje.
- Los sujetos o participantes del proceso toman decisiones.
- El educador representa a un actor muy importante dentro del proceso, ya que es un agente de cambio, es él quien motiva, acoge y orienta a los estudiantes a descubrir, exponer y participar del proceso. Tiene a su cargo la función de llevar a los participantes a un pensamiento crítico por medio de la interacción.

Con este enfoque, la guía de educación ambiental tiene como objetivo facilitar al maestro un material didáctico que promueva que desde las aulas los niños construyan nuevos conocimientos que les permita desarrollar nuevas formas de relacionarse con el entorno para mejorar sus condiciones de vida y consecuentemente su salud. Para hacer educación ambiental es necesario que primero el educador sea sensibilizado para que pueda ser un agente que guíe dicho proceso con los alumnos. Por lo tanto, la guía contiene una primera parte que sensibiliza a los maestros sobre los seres humanos y su entorno natural, servicios eco sistémicos, deterioro ambiental, consumismo y sobre herramientas para contribuir con la sostenibilidad ambiental del planeta.

### 2.1.2, Estado actual de la Educación Ambiental en Costa Rica

La Educación Ambiental en el país surge en los años 70 y toma fuerza en la década de los años 90 por influencia de las corrientes y demandas internacionales. Desde entonces, el país ha desarrollado esfuerzos importantes en conservación de recursos y de ecosistemas como respuesta ante el rápido deterioro que sufre la naturaleza por la presión que ejercen las actividades productivas y los procesos de urbanización (Mata 2013).

Costa Rica posee un marco legal extenso en materia ambiental que busca preservar los recursos naturales para asegurar el bienestar de esta y de futuras generaciones. El mismo parte desde la Constitución Política, cuyo artículo 50 establece que todo costarricense tiene el derecho a un ambiente sano y equilibrado. La Educación Ambiental se enuncia en varias políticas nacionales, leyes ambientales, decretos, reglamentos, disposiciones y resoluciones de los entes contralores, y Sala Constitucional. Asimismo, el país ha ratificado los diversos tratados internacionales en materia ambiental. Sin embargo, las múltiples leyes y decretos poseen, en ocasiones, un enfoque contrapuesto. Consecuentemente, las responsabilidades y competencias legales sobre el tema de la educación ambiental recaen sobre múltiples instituciones. Esto genera un contexto legal complejo, que propicia que los esfuerzos se dispersen y no se visualicen en los hábitos y prácticas ambientales de la población del país.

La educación ambiental costarricense, abarca una amplia gama de temáticas, incluyendo recursos naturales, biodiversidad, vida silvestre, bosque, manejo de suelos, energía, recursos hídricos, desarrollo sostenible, manejo integral de residuos sólidos, responsabilidad social, entre otros. A través de las escuelas y los colegios, el Ministerio de Educación Pública (MEP), cumple una función primordial liderando procesos de Educación Ambiental en el sistema educativo formal. Existen iniciativas desde el MEP que promocionan una gestión sostenible de los recursos naturales. Programas como Bandera Azul, el Galardón Ambiental Legislativo, Programa Integral de Educación para el Desarrollo Sostenible y la Gestión Institucional Ambiental entre otros, son esfuerzos que promueven un cambio cultural a favor de una gestión responsable de los recursos naturales.

Asimismo, los docentes de los centros educativos tienen el deber de desarrollar los contenidos del currículo de ciencias y estudios sociales con el eje “Cultura Ambiental para el Desarrollo



Sostenible”, de acuerdo con los lineamientos MEP. Sin embargo, existen estudios que indican que los docentes no implementan actividades que acerquen a los estudiantes a su entorno y realidad ambiental (Mata 2013).

De acuerdo con Mata 2013, en el país la mayoría de iniciativas que se han desarrollado en materia de Educación Ambiental han estado orientadas a la transmisión de conocimientos y formación de conciencia, y solo en algunos casos se ha llegado a cumplir con la meta de tomar acción, para la solución y/o prevención de problemas ambientales específicos

Sin embargo estudios diversos (Mata 2013, Gutiérrez 2015), evidencian que la misma es débil porque no posee contenidos curriculares y su enseñanza depende del grado de conciencia ambiental de cada maestro. En muchos casos lo que se hace es proporcionar información a los estudiantes con materiales didácticos que existen en los centros educativos, como videos y folletos sobre temas ambientales, en otras ocasiones se utilizan estrategias metodológicas participativas como confección de carteles, murales o concursos; pero en general son actividades aisladas a las que no se les da ningún seguimiento; lo que impide visualizar cambios culturales.

El MEP, recientemente, ha incluido como eje transversal en el Sistema de Educación Pública Nacional la educación ambiental; sin embargo, la implementación de ello será un proceso lento. De momento solo está en el papel, las escuelas y colegios desarrollan actividades diversas pero desarticuladas del sistema nacional y no orientadas a dirigir a la población escolar hacia la toma de acciones.

Tomando en consideración las condiciones existentes, es vital desarrollar un proceso de construcción de una nueva cultura ambiental en las generaciones actuales. Esto, solo sería posible a través de un trabajo sistemático, innovador y participativo de educación ambiental. A fin de propiciar una sociedad más sensible, crítica y consciente de la gestión del ambiente este documento hace un aporte, partiendo de la realidad que enfrenta en temas ambientales el cantón de Puriscal. Se espera que el mismo, sea una guía para que los docentes de los centros educativos del cantón avancen en su misión de ser formadores ambientales.

### 2.1.3. Propósito de la Guía

A los educadores les corresponde la tarea de guiar a los estudiantes en la construcción del conocimiento a través del análisis, la experimentación y la reflexión profunda y crítica. Desde el aula se debe promover la indagación y experimentación en libertad. Es necesario despertar el interés los niños a investigar, en especial cuando se estudien temas ambientales que afectan el entorno y la realidad en que se desarrollan (Bedoy 1997). Algunos de los retos de la educación ambiental, son los siguientes:

- Relacionar la premisa del aprendizaje permanente a lo largo de la vida, con las prácticas educativas que estimulan a responsabilizarse de aprender por sí mismos.
- Brindar oportunidades para que se realicen actividades que permitan a la sociedad incrementar su grado de concienciación y compromiso por el ambiente natural.
- Crear oportunidades para explorar el mundo en forma educativa, divertida, segura y sana.

Esta guía hace un llamado, para que los educadores contribuyan a fortalecer de manera permanente los planes de estudio vigentes de acuerdo a las políticas nacionales. Se busca que incorporando estrategias curriculares flexibles y tomando en consideración las condiciones locales, incorporen actividades de educación ambiental. Además, se hace énfasis en la necesidad de incorporar a la comunidad y a otros actores sociales de la zona en estas. El trabajo inter-organizacional e interdisciplinario facilita el abordaje de temas medioambientales por ser de interés global. A través de la articulación de acciones es posible construir una ciudadanía activa en pro de ambiente que cuide los recursos y adopte prácticas de vida compatibles con la salud, el bienestar y la sostenibilidad de la comunidad.

### 3. GUÍA AMBIENTAL

La guía ambiental tiene 3 componentes: el primero la sensibilización a maestros, donde se socializa con los educadores información básica sobre el modelo de desarrollo y sobre como los hábitos y prácticas de vida son responsables del deterioro ambiental que enfrentamos. También, se hace énfasis en el tema de servicios eco sistémicos con el objetivo de que ellos reconozcan que los bienes y servicios que brindan los ecosistemas son indispensables para la vida y el bienestar. Igualmente enfatiza, en que es deber del ser humano cuidarlos para poder asegurar la continuidad de los mismos.

El segundo componente es una recopilación de efemérides ambientales como insumo para la realización de diversas actividades en la escuela. El tercero, contiene las actividades, la metodología, el material requerido para la educación ambiental, es el protocolo a implementar.

#### 3.1. Efemérides ambientales: espacios para la reflexión colectiva

En este apartado se detallan distintas fechas en las que un educador ambiental puede apoyarse para realizar actividades afines. A lo largo del año, existen fechas que procuran conmemoran acciones, ecosistemas y recursos que merecen un tratamiento especial dentro de la educación ambiental dada su importancia. Las actividades que se realicen para estas fechas van a depender de la creatividad y recursos de los que disponga el educador. Entre ellas, 2 de febrero día mundial de los humedales, 5 de junio día mundial del ambiente, 24 agosto día de parques nacionales, 8 de junio día mundial de los océanos, 22 mayo día internacional de la biodiversidad.

#### 3.2. Actividades de educación ambiental

En este apartado se presentan actividades de educación ambiental que se pueden desarrollar con los niños que cursan educación primaria en Puriscal. Se presentan las actividades recomendadas para las distintas edades, pues las capacidades varían según la edad, madurez y crecimiento de los niños. Para guiarse sobre la población a la cual las actividades están enfocadas y, por tanto, son más pertinentes, se generó el siguiente cuadro.

CATEGORÍA	EDAD	EQUIVALENTE ESCOLAR
Básica	5 a 8 años (1er a 2 grado)	Preescolar a segundo grado
Intermedio	9 a 11 años	Tercer a quinto grado
Avanzado	12 en adelante	A partir de sexto grado

Fuente: Elaboración Propia

CUADRO 1. Clasificación de las Actividades de la Guía por edad y grado

Las actividades se diseñaron en un orden integrador que permite al educador seleccionar la más apropiada de acuerdo a las características del grupo con quien se va a trabajar.

En cada una de las actividades es posible identificar los siguientes descriptores:

- **Objetivo:** Está relacionado con la meta o fin que se pretende lograr durante la actividad. Se espera que contribuya a corroborar el nivel de adecuación de la actividad seleccionada con las necesidades o intereses del educador.
- **Materiales requeridos:** Enlista el material que es necesario para la ejecución de la actividad.
- **Materia relacionada:** Detalla en cual materia del eje curricular puede ser incluida la actividad. Se presenta como una recomendación.
- **Cantidad de personas:** Refiere al número recomendado de personas que se requieren para llevar a cabo la actividad.

- **Espacio físico recomendado:** Algunas actividades requieren ser llevadas a cabo al aire libre o en espacios físicos con ciertas características que se describen en este apartado.
- **Desarrollo de actividad:** Describe el procedimiento y otras indicaciones para ejecutar el taller.
- **Hojas de trabajo o materiales de apoyo:** Consiste en todo aquel material de apoyo que sea requerido para la ejecución de la actividad.

Cabe destacar que estas actividades pueden ser modificadas a discreción del educador, con el fin de que se adapten a los requerimientos educativos que se deseen cubrir.

La guía contiene un total de 31 actividades para realizar con niños de primero a sexto grado. En las mismas se desarrollan los temas identificados como prioritarios en el cantón de Puriscal: deforestación, manejo de residuos y recurso hídrico. A través de reflexiones, juegos, visitas, videos, lecturas entre otras herramientas se desarrollan los temas citados.

Esta ponencia presenta la primera parte de la experiencia que fue la elaboración de la Guía de educación ambiental partiendo de un trabajo intenso con la comunidad y los educadores. La implementación de esta guía se llevará a cabo con las escuelas del cantón de Puriscal a partir del mes de abril 2016. Se pretende realizar sesiones de trabajo y talleres con los maestros de las diversas escuelas involucradas para que sean ellos los encargados de desarrollar los contenidos con los niños y así asegurar la sostenibilidad de la iniciativa.

#### 4. CONCLUSIONES

La elaboración de este material educativo surge de un vacío percibido por diversos actores sociales del cantón de Puriscal. El documento busca incidir en el bienestar y el desarrollo del cantón a partir de la educación ambiental como herramienta de concientización. En el proceso de elaboración de esta guía, se enlistan las siguientes lecciones aprendidas:

- El trabajo interinstitucional es una herramienta valiosa para responder a problemas puntuales ambientales de las comunidades.
- Existe un vacío o debilidad en los educadores para abordar la temática ambiental desde las aulas.
- Aunque el Ministerio de Educación Pública introduzca la educación ambiental como eje transversal, los resultados serán muy pobres mientras no establezca un programa de capacitación y educación continua a los educadores.
- A nivel de gobierno local, el conocimiento en temas ambientales es sumamente débil. Aunque existe la figura de la gestora ambiental, su peso político e incidencia en la toma de decisiones es frágil. Consecuentemente, el abandono al accionar hacia recuperación de paisajes, sensibilización, manejo, ausencia de inversión y liderazgo en la materia es una constante.
- Los padres de familia de Puriscal, y probablemente a nivel nacional, no han logrado transmitir y operacionalizar las políticas nacionales en el tema ambiental a nivel de familia.
- El desarrollo de temas ambientales con niños, tiene una mayor aceptación, por parte de estos, si se incluyen las tecnologías de la información y el contacto directo con los recursos, para que ellos sean protagonistas en la construcción del conocimiento y toma de decisiones a favor del ambiente.
- El niño más que el adulto requiere un contacto directo con la naturaleza para su desarrollo integral.
- El juego es una herramienta para la educación ambiental, diversas actividades lúdicas son excelentes instrumentos para fomentar la responsabilidad con la protección y uso racional de los recursos, desde temprana edad.

- Existe una limitada conciencia de que los recursos naturales son fundamentales para la subsistencia del ser humano. Entendida subsistencia como un derecho que le asegura al ser humano una vida digna, armoniosa, equilibrada que se traduce en bienestar pleno y felicidad, trascendiendo el término a una alimentación base y techo.

## AGRADECIMIENTOS

El desarrollo de este trabajo implicó un trabajo interinstitucional donde participaron múltiples actores del cantón de Puriscal. Se agradecen y reconocen los aportes de la Municipalidad de Puriscal, del Ministerio de Educación Pública, Escuela República de Paraguay, maestros del circuito 02 de Puriscal.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alberich T (2002). Perspectivas de la Investigación Social. En Rdz. Villasante T: Investigación Social Participativa. Construyendo ciudadanía. 1. Madrid: El Viejo Topo, p. 65-78. Ander-Egg, E. (1990): Repensando la investigación-acción participativa. Vitoria: Gobierno Vasco.
- Bedoy V (1997). La historia de la educación ambiental: reflexiones pedagógicas. Consideraciones sobre la interpretación ambiental en áreas naturales protegidas, ponencia presentada en el Encuentro de Educadores Ambientales del Occidente de México, Aguascalientes.
- Curiel A (1997). Educación Ambiental: evolución de un concepto. Boletín Órgano Informativo de Educadores Ambientales.
- Díaz J, Ascoli J (2006). Reflexiones sobre el desarrollo Local y Regional. Universidad Rafael Landívar.
- Freire P, Macedo D (1989). Alfabetización. Lectura de la palabra y lectura de la realidad. Editorial Paidós, Barcelona.
- Flórez O (2005). Pedagogía del Conocimiento. Segunda Edición. Editorial Mc Graw Hill, Bogotá.
- Gutiérrez M, Mena P, Gamboa R (2015). Diagnóstico Ambiental del cantón de Puriscal. Informe de investigación Universidad Nacional de Costa Rica.
- Gutiérrez M, Mena P, Gamboa R (2015). Consulta a maestros de Puriscal sobre su percepción hacia la temática ambiental. Informe de investigación. Universidad Nacional de Costa Rica.
- Gutiérrez M, Mena P, Gamboa R (2014). Diagnostico socioeconómico y cultural del cantón de Puriscal. Informe de investigación. Universidad Nacional de Costa Rica.
- Instituto Nacional de estadística y censos INEC (2011) Población total por sexo según provincia, cantón y distrito, censo 2011. <http://datos.inec.go.cr/datastreams/74800/poblacion-total-por-sexo-segun-provincia-canton-y-distrito-censo-2011/#sthash.2HRmoLXM.dpuf>, acceso 21 enero 2016.
- Mata A (2013). Educación Ambiental en Costa Rica. Agencia para la Cooperación Internacional del Japón (JICA).
- Mata S, Zúñiga V, Brenes C, Carrillo D, Charpentier E, Hernández R, Zúñiga C (2002). Educación ambiental: Una dimensión en la formación docente. Revista Centroamericana de Educación 1(2):1-21.
- Melero N (2012). El paradigma crítico y los aportes de la investigación acción participativa en la transformación de la realidad social: un análisis desde las ciencias sociales. [http://datateca.unad.edu.co/contenidos/401526/Melero\\_N.pdf](http://datateca.unad.edu.co/contenidos/401526/Melero_N.pdf), acceso 8 marzo 2016.
- Novo M (1991). Educación ambiental (2° ed.). Red Editorial Martínez Roca, Bogotá.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible Costa Rica (2015). Vigésimo Primer informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible Costa Rica (2015). Vigésimo Primer informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

# Las “lógicas blancas” y el SIDA en Camerún. Reflexiones tras más de 10 años cooperando

## “White logics” and AIDS in Cameroun. Reflections after more than 10 years of cooperation

MAROTO BLANCO, José Manuel<sup>1</sup>  
marotingo@gmail.com

LÓPEZ FERNÁNDEZ, Rosalía<sup>1</sup>  
rosalf@ugr.es

ORTEGA ACOSTA, María José<sup>2</sup>  
mjortegaacosta@hotmail.com

### Resumen

Nadie puede dudar que el VIH es una de los problemas más importantes de salud pública a nivel mundial. Según datos de la OMS (2015) 16 millones de personas reciben actualmente antirretrovirales, de las cuales, 11 millones de ellas están en África. Ante este contexto y desde hace 13 años, la ONGD Zerca y Lejos lleva interviniendo en relación al VIH con la población del subdepartamento Dja y Lobo en la Provincia Sur del Camerún. En esta comunicación se pretende realizar un análisis de la trayectoria seguida durante las intervenciones sobre el VIH con la población del subdepartamento Dja et Lobo con el fin de poner de manifiesto los elementos de éxito y fracaso que han acompañado la intervención así como el sincretismo creado entre prácticas salud de dos sistemas culturales diferentes.

**PALABRAS CLAVE:** bio-medicina, Camerún, occidentalización, SIDA.

### Abstract

It is an undeniable fact that AIDS is one of the most important health problems worldwide. According to WHO (2015) 16 million people globally are receiving antiretroviral treatment, 11 million of whom are in Africa in locations where international cooperation plays an important role. In light of this scenario, the NGO Zerca y Lejos has been involved in controlling AIDS in the sub departments of Dja and Lobo in the south of Cameroon for the past thirteen years. The logic behind the intervention in order to manage and prevent AIDS was developed *by and for* Western society. This paper analyses the trajectory of AIDS intervention in Dja and Lobo highlighting the successes and failures of the intervention as well as the syncretism between the different health practices of both, the Western and the Baka and Bantu cultural systems.

**KEYWORDS:** AIDS, bio-medicine, Cameroon, westernization.

---

1. Universidad de Granada, Instituto de Migraciones.  
2. Hospital Universitario Virgen de las Nieves (Granada), ONGD Zerca y Lejos.

## 1. INTRODUCCIÓN

Nadie puede dudar que el VIH es uno de los problemas más importantes de salud pública a nivel mundial. Según datos de la OMS (2015) 16 millones de personas reciben actualmente antirretrovirales, de las cuales, 11 millones de ellas están en África. Es por ello que, desde hace 13 años la ONGD Zerca y Lejos lleva cooperando en Camerún en el ámbito de la educación, el desarrollo económico, la habitabilidad básica y la salud. En este último ámbito, se han realizado distintos proyectos y se han mantenido distintas líneas de acción, siendo una de ellas la relacionada con el VIH/SIDA.

Las formas en las que se ha realizado esta cooperación sanitaria han estado en muchos casos marcadas por prácticas biomédicas occidentales que han desatendido, y en muchos casos ignorado, las prácticas sociales y culturales de las poblaciones con las que se trabajaba y que han desembocado en que las acciones que se realizaban no tuvieran resultados satisfactorios.

A lo largo de estos años de cooperación, se han realizado distintas reflexiones para poder solventar los problemas que se iban presentando y para poder dar respuesta a los interrogantes que se iban planteando a medida que se realizaban las intervenciones. Una de las medidas que se tomaron para poder abordar la poca conciencia de los riesgos reales de la enfermedad, la poca adherencia a los tratamientos o el poco uso de los medios profilácticos fue la realización de un estudio de tipo etnográfico sobre los distintos aspectos que empezaban a ser problemáticos. Los resultados que en este texto se presentan son parte de las reflexiones de este estudio y que permitieron reconducir las acciones educativas y sanitarias para que tuvieran en cuenta las formas de organización social y cultural, los distintos elementos tradicionales y todo el mundo simbólico que rodea a los distintos modelos médicos que conviven en el subdepartamento Dja y Lobo en la Provincia Sur del Camerún.

### 1.1. EL VIH/SIDA y su conceptualización desde Occidente

La prevalencia del SIDA en África ha sido, sin lugar a dudas, el pretexto para continuar con una tendencia histórica que creíamos ya enterrada: la de imaginar la enfermedad para imaginar lo extranjero. Un ejemplo paradigmático lo tenemos en el caso de la peste, que ha sido frecuentemente conceptualizada por las culturas como un mal extranjero. La peste de finales del siglo XV fue denominada como “morbo gálico” por los ingleses, de “morbus germanicus” por los parisinos, de “enfermedad napolitana” por los florentinos o incluso de “mal chino” por los japoneses. En el caso del SIDA, la conceptualización de la enfermedad se ha basado en considerarla una enfermedad proveniente de África, que se expande alrededor del mundo y en la que se ha establecido una “conexión subliminal” entre formas de vida consideradas “primitivas” de los pueblos africanos, así como la hipótesis de transmisión por parte de animales, que no han hecho sino ahondar en los prejuicios preexistentes sobre el continente negro (Sontag 2012: 64-66).

Este hecho ha provocado que también las respuestas a la enfermedad hayan pecado de un importante carácter etnocentrista. Betancourt, Alfonso y Yaneth (2011) demuestran, en un trabajo sobre comunidades indígenas de Colombia, que la mala interpretación de las prácticas sociales ha hecho fracasar la inserción del condón. De hecho, el incremento poblacional es visto por las comunidades indígenas como una estrategia de supervivencia de su cultura o la protección, por ejemplo, se relaciona con acciones positivas como el bautismo. En ocasiones han llegado a relacionar directamente el condón como el generador de la enfermedad, aunque también han llegado a considerar que los blancos portan enfermedades que los médicos tradicionales no pueden controlar.

A las malinterpretaciones que puedan existir, también hay que añadir factores que tienen una raíz histórica profunda. Para ello hay que recordar los trabajos de Frantz Fanon, una de las figuras más importantes de los Estudios Poscoloniales que consideraba que una de las claves para superar la disolución a la que querían someter los occidentales a los colonizados pasaba por la elaboración de una identidad y una subjetividad propia. De aquí se deriva que, en el periodo colonial, existieran

dos posturas opuestas (colonizadores/colonizados) ante las cuales el colonizado tenía dos opciones: o ser asimilado por la cultura invasora, o negarla y rechazarla. Por el contrario, los colonizadores introdujeron tanto la administración como la cultura y la ciencia europea sin que sufriera la más mínima influencia de las culturas locales (Pérez 2004).

El mismo autor (Pérez 2004: 388-389) señala que “sobre esta base, la medicina europea dejó de ser considerada como uno de los pocos aspectos indudablemente positivos de la colonización- si no el único- y pasó a ser vista como un instrumento que había servido a diversos fines colonialistas ajenos a su función propia”. Se argumentaba el papel de la ciencia y los médicos en el aumento de los trabajadores de la industria, el campo, las minas y el ejército, lo que provocó que la medicina europea acabara siendo vista como un elemento de imposición y colonización.

## 1.2. SIDA y estigma

Además, pese a las altas tasas de mortalidad del virus en los lugares más pobres, otro de los problemas asociados a la enfermedad es el de la estigmatización de los individuos infectados y es que, como aseguró el psicólogo argentino Mario Burgos (1995), el VIH/SIDA constituye el paradigma de la enfermedad mediatizada. De hecho, su conocimiento se generalizó gracias a los medios de comunicación. El gran público tuvo la oportunidad de conocer, entre otros elementos, las posibilidades de transmisión o aquellos grupos infectados por la enfermedad, mientras que los organismos internacionales mantenían una actitud pasiva ante las “consecuencias discriminatorias, de aislamiento y marginación desplegadas a lo largo del tiempo y el espacio” (Cabrera *et al.* 2008).

Hay que tener también en cuenta que el estigma es un concepto que para Goffman (2001) está compuesto por una serie de atributos desacreditadores que tienen como objetivo justificar una supuesta inferioridad del “otro”. Sin embargo, se ha criticado que el concepto peca de occidentalista e individualista y otros autores como Weiss y Ramakrishna (2001) consideran que a ello hay que añadir que el estigma se genera colectivamente, siendo a nivel de comunidad donde el estigma actúa con menos piedad. En el caso concreto del VIH/SIDA, su reducción a grupos considerados socialmente desviados ha provocado que en ocasiones se les haya negado atención médica. Esta estigmatización no ha hecho sino favorecer la propagación de la enfermedad, pues muchos se han negado a someterse a pruebas de detección o han ocultado su estilo de vida (como, por ejemplo, las trabajadoras sexuales). Esto lleva a las personas con VIH/SIDA, sin duda, a una situación de mayor vulnerabilidad frente a la muerte u otras enfermedades, no desvelando su enfermedad para no ser estigmatizadas (Lamptey *et al.* 2002).

Como nos señala Sontag en *El sida y sus metáforas*, la vergüenza que pueden experimentar las personas infectadas va acompañada de un sentimiento de culpa. Además, “tener sida es precisamente ponerse en evidencia como miembro de algún ‘grupo de riesgo’, de una comunidad de parias. La enfermedad hace brotar una identidad que podría haber permanecido oculta para los vecinos, los compañeros de trabajo, la familia, los amigos” (Sontag 2012: 54).

## 2. CONTEXTO ETNOGRÁFICO: DATOS DEMOGRÁFICOS, GEOGRÁFICOS, SOCIOCULTURALES Y SANITARIOS

Camerún es un país del África Central que se encuentra situado junto al Golfo de Guinea, colindando con los estados de Nigeria al norte, Guinea Ecuatorial y Gabón al sur y Chad y la República Centroafricana al este. Según los últimos datos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el país cuenta aproximadamente con 21.700.000 millones de habitantes, siendo casi la mitad (48 %) población eminentemente rural.

Si por algo se caracteriza demográficamente el país subsahariano es por tener una población muy joven. De hecho, la población menor de 15 años representa el 42,5 % del total, siendo la población mayor de 65 años (3,3 %) escasamente significativa. Esto se explica por las altas tasas de

natalidad y la baja esperanza de vida al nacer, que no llega a los 52 años. Sin embargo, pese a que la población joven es mayoritaria en el país, la mortalidad infantil alcanza el 13,6 %. A esta dificultad hay que añadir unas tasas de analfabetismo que rozan el 30 % y una incidencia del SIDA del 5,3 %, que se traduce en un total de 610.000 personas que conviven con el VIH y un total de 340.000 niños huérfanos a causa de la enfermedad (UNICEF 2013).

Otra de las características de Camerún radica en la diversidad étnica y cultural que alberga. En el país se distinguen hasta un total de 250 etnias diferentes que se agrupan en 5 grandes conjuntos. Los dos grupos que han sido objeto de estudio son los *Bantús* (principalmente de etnia Bulu), asentados en el sur, sudoeste, centro, sudeste y litoral, siendo el grupo mayoritario de esta zona (alrededor del 25 % de la población); y la población *pigmea Baka*, que es minoritaria y, pese a que el número exacto es desconocido, se estima que forman parte de este grupo étnico alrededor de unas 75.000 personas (0,4 %) (NNUU 2014).

La zona de la que parte el estudio es la región del Sur, que está subdividida en 9 departamentos. Uno de estos departamentos es el de Dja et Lobo, el más poblado y al que pertenece el subdepartamento de Bengbis y el de Djoum, los lugares concretos en donde actúa la ONG Zerca. Esta zona se caracteriza por su baja densidad de población (entre 7 y 15 hab/km<sup>2</sup>), la ausencia de vías de comunicación asfaltadas, lo que provoca, junto a la densa selva ecuatorial, que ante condiciones climatológicas adversas pueda quedar aislada de otros núcleos de población. La pobreza es una de las características predominantes, en donde el escaso acceso al agua potable y a los servicios de sanidad y educación se convierte en una quimera para la inmensa mayoría de la población. Por otro lado, hay que señalar que la población es mayoritariamente bulu y los pigmeos, que son minoritarios, sufren de manera más intensa las malas condiciones de vida.

## 2.1. Organización sanitaria

Pese a que en Camerún existe sanidad pública, ir a un hospital no es gratis. En el caso concreto del Distrito de Bengbis, los recursos sanitarios han variado a lo largo de los años de presencia de la ONGD. A día de hoy existe un Hospital público en Bengbis-ville que, a la llegada de la ONGD al lugar, recibió aportaciones económicas para la mejora de infraestructuras, como la del pabellón de hospitalización y de aislamiento (para Tuberculosis) y el quirófano. El hospital cuenta teóricamente con un médico, dos enfermeros diplomados, un técnico de laboratorio y dos enfermeros ayudantes, puestos que han sido ocupados en numerosas ocasiones a lo largo del tiempo pero que en muchas de ellas han quedado vacantes. Esto se debe a que el personal sanitario llega a Bengbis obligado por el gobierno al terminar sus estudios, siendo en su mayoría jóvenes, sin experiencia, sin recursos ni medios, mal pagados (a veces no reciben su sueldo) y separados de su familia. Ello provoca que su estancia en Bengbis sea vista como algo pasajero, lo que unido a la nula dotación de medios (la farmacia sólo posee medicamentos y material fungible muy básico) hacen que tengan pocas motivaciones para mejorar la realidad sanitaria del lugar. Esto también ha provocado que las relaciones entre la ONGD y la sanidad pública hayan sido cambiantes a lo largo del tiempo.

En la población esta situación genera desconfianza. Conocen la falta de medios, la escasa accesibilidad, las ausencias a veces prolongadas del personal sanitario y el alto coste de la asistencia. Los pacientes tienen que pagar la consulta del médico, la del enfermero si precisa, los análisis y todo el material fungible que necesiten, así como los propios fármacos. A ello hay que añadir la existencia de otros tres consultorios que teóricamente deben funcionar, aunque la realidad es que dos de ellos nunca lo han hecho.

A nivel privado en el Arrondissement de Bengbis existe un dispensario en la Misión católica de Adjoli (a 3 km de Bengbis-ville). El dispensario dispone de una sala de consulta, una sala de espera, dos salas de hospitalización, una para embarazadas y puérperas y otra para diversas patologías, así como un paritorio, una sala de curas y una pequeña farmacia. La asistencia se ha llevado a cabo



gracias a una enfermera francesa que ha trabajado durante 30 años de forma ininterrumpida. Esta trabajadora contaba con una consulta diaria abierta hasta las 5 de la tarde, en donde atendía urgencias y los partos de los habitantes de la comarca. Recibía un sueldo de la Iglesia y se encargaba de comprar los medicamentos en cooperativas (otros los obtenía de las donaciones), lo que le permitía dispensarlos a precios más económicos. La dedicación y la motivación de esta fue una de las motivaciones por las cuales la ONGD Zerca y Lejos se instaló en las dependencias de la Misión, apoyando económicamente este dispensario y prestando su fuerza de trabajo.

## 2.2. Las cifras de VIH/SIDA en Camerún

Según el informe anual de actividades de lucha contra el VIH/SIDA de 2011, en Camerún se testaron 426.250 personas y 105.653 personas estuvieron bajo tratamiento con retrovirales a finales de 2011. De las personas testadas, 291.326 estaban embarazadas y 22.947 fueron declaradas seropositivas (7,8%), de las cuales 15.379 han recibido antirretrovirales (67%). 8.099 de los recién nacidos de madres seropositivos se han testado con PCR (reacción en cadena de la polimerasa) y 7,1% fueron positivos. Estos datos vienen a corroborar que el VIH ha afectado en mayor medida a las mujeres que a los hombres, como también lo apoya el dato de que, por cada 100 hombres infectados, hay 170 mujeres con el VIH.

El estudio nacional en el que colaboró la ONGD Zerca y Lejos, que fue realizado a embarazadas en 2009, mostró que la prevalencia del VIH era del 10,2%, más alto de lo que se esperaba. Los resultados demostraron las disparidades étnicas, ya que del total, el 90,6% eran de la etnia bulu y el 4,7% baka. Además, también se puso de manifiesto que la prevalencia es ya alta a edades tempranas. De hecho, la edad media fue de 22,5 años en las mujeres, siendo el 63,2% de ellas solteras, y de 27,2 años en el caso de los hombres.

Ante el terrible problema que supone la alta incidencia del VIH, el gobierno de Camerún estableció como estrategia un Programa Nacional que protocoliza el diagnóstico, tratamiento y seguimiento de los pacientes y da de "forma gratuita" los medicamentos necesarios. Para acceder a este seguimiento es necesario, en primer lugar, la compra de un "cahier de santé" específico de VIH que cuesta 2.000 CFAs (3,3 euros), la realización de una serie de analíticas valoradas en 12.000 CFAs (20 euros) que deben ser llevadas por el personal a Meyomessala, una ciudad del mismo departamento y que se encuentra a dos/tres horas de viaje en coche desde Bengbis-ville. Una vez se obtienen los resultados, se decide por el comité clínico, que se reúne en fechas muy concretas, el estadio clínico de la enfermedad y el tratamiento que el paciente precisa. Los medicamentos deben dispensarse de forma gratuita, aunque la escasez de Centros acreditados para ello es una dificultad añadida. El centro de referencia de todo Camerún está en Yaoundé y se trata nada más y nada menos que de la Fundación Chantal Biya, en la que la propia Chantal Biya, mujer del fraudulento "presidente" de Camerún Paul Biya, juega un papel fundamental. De hecho, este centro fue en los primeros años el único en donde se podían conseguir tratamiento para los niños.

## 3. EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN

Desde el año 2002 la ONGD Zerca y Lejos trabaja con la población del subdepartamento Dja y Lobo en la Provincia Sur del Camerún. Inicialmente la actuación fue en colaboración con las estructuras sanitarias ya establecidas en el país. Se mejoraron las infraestructuras del Hospital de Bengbis, se donó material y fármacos. Los voluntarios realizaban estancias en los meses de verano y se organizaban campañas móviles de salud donde se realizaba asistencia sanitaria gratuita a demanda y se dispensaba los fármacos a precios muy bajos.

En estas campañas se empezaron a detectar enfermos con sospecha de VIH, a los que se les explicaba que tenían que ir al Hospital de Meyomessala, situado en el mismo Departamento y que

debían buscar dinero para pagar el viaje, las analíticas, el cuaderno de salud, etc. Los problemas surgían cuando la gran mayoría de los enfermos detectados no podían conseguir ese dinero y no iban.

En los siguientes años se estableció un protocolo por parte de la ONGD que consistía en la detección de VIH de la población y su seguimiento. Esta campaña de detección ofrecía de forma gratuita la realización del test rápido de detección de Anticuerpos de VIH, previo a un “*counselling*” que consistía en una explicación para diferenciar entre estar infectado y tener SIDA, conocer las consecuencias de estar enfermo, los pasos a seguir si daba positivo, las formas de transmisión del virus y su prevención y se les derivaba a Meyomessala. Allí tenían que acudir cada 2 meses para recoger su medicación.

Ante el aumento de pacientes que infectados y, viendo el escaso seguimiento del tratamiento, se consiguió que el Hospital de Bengbis fuera declarado en septiembre de 2009 “Unidad de apoyo” UPEC (Unité de Pris en Charge) y el médico fue nombrado responsable. Se formó a una enfermera en VIH/SIDA que era la persona encargada de los registros de los pacientes y de la distribución de la medicación.

A los pacientes que daban positivo se les citaba en un día concreto, donde se les volvía a hacer “*counselling*”, insistiendo en las medidas profilácticas que debían de tener para no transmitir la enfermedad. Se les extraía la analítica inicial y la ONGD pagaba los gastos en la gran mayoría de los casos, tanto del análisis como del envío de muestras al Hospital de referencia. Más tarde se encargaba de recoger los resultados y el médico de Bengbis decidía qué tratamiento debía dispensarle y quién precisaba de él.

A pesar de mejorar la accesibilidad al tratamiento y el seguimiento de los pacientes, sin embargo, las personas que acudían a la primera cita, en las que iniciaban tratamiento, la adherencia al tratamiento, por un lado, y las personas que hacían un seguimiento médico de forma regular, por otro, seguía siendo muy baja a pesar del soporte económico que la ONGD proporcionaba.

Dentro de la Comisión de Salud de la ONGD, el grupo de Trabajo VIH/SIDA decidió replantearse el trabajo, basándose en la experiencia adquirida en los años pasados. De esta forma, se empezó a trabajar en la elaboración de un proyecto a largo plazo cuyo objetivo era la prevención de la aparición de nuevos casos, la mejora de la calidad de vida de los pacientes y la accesibilidad y adherencia al tratamiento de las personas con VIH. Se creyó conveniente que el primer paso en este trabajo fuese la realización de un estudio cualitativo que aportara información sobre los conocimientos y creencias que la población de la provincia del Sur de Camerún tenía sobre VIH/SIDA y, por ende, de la sexualidad. A continuación, presentamos los principales resultados de este trabajo.

### 3.1. Objetivos del estudio

El objetivo del estudio era el de conocer las opiniones y percepciones de la población acerca del VIH/SIDA para así aumentar el conocimiento y formación de los voluntarios de Zerca y Lejos con ánimo de orientar y adaptar mejor las actividades que se realizaran en cuanto a la prevención y tratamiento del VIH/SIDA.

Se pretendía, en primer lugar, identificar el nivel de conocimientos objetivos que la población poseía sobre VIH/SIDA, sobre los mecanismos de transmisión, y en especial, sobre la transmisión materno infantil y sobre las posibilidades terapéuticas y accesibilidad a ellas.

En segundo lugar, se quiso identificar las creencias, tabúes y concepciones asociadas al VIH/SIDA, que dificultaban el acercamiento de las personas a la sanidad, la adherencia a las medidas preventivas y al tratamiento y que favorecían la estigmatización de los enfermos.

En tercer lugar, con los conocimientos obtenidos, se pretendía establecer una serie de actividades que nos permitieran acercarnos más y mejor a los pacientes y ofrecerles una serie de herramientas para su sensibilización y acercamiento a la sanidad, prevención y a una sexualidad segura

### 3.2. Resultados del estudio

Como fruto de este trabajo se han obtenido una serie de datos para el mejor afrontamiento del trabajo con la población y que no se habían tenido en cuenta lo suficiente en los primeros años de evolución de la ONGD.

En primer lugar, se vio que la economía es de subsistencia, basada en agricultura y el pequeño comercio aportaba los alimentos necesarios para subsistir con escasa capacidad de ahorro, sobre todo en las zonas más alejadas de los centros “urbanos”. En la zona existen también plantaciones de café y cacao “cultivos de renta” cuyos beneficios van principalmente para el estado. En los últimos 5 años en la zona de Bengbis se ha instalado la industria maderera que, aunque beneficia principalmente a ciertas élites y a los explotadores (chinos y otros), ha proporcionado un cierto incremento económico en la zona. Algunos locales trabajan para ellos de forma asalariada y han llegado otros trabajadores, *forestiers* y *groumiers*, (forestales y camioneros de los camiones de troncos) que poseen dinero en moneda y que ha hecho que aumente el consumo de productos en la zona, generando beneficios en el pequeño comercio. Por contra, este grupo de personas, están obligados por su trabajo a ir de un sitio para otro y vivir durante largos periodos fuera de sus domicilios, por lo que son personas con riesgo de contraer el VIH/SIDA y propagarlo.

En general, también la población bulu, como los baka (históricamente nómadas) se caracterizan por la gran movilidad de la gente, viajan mucho, van a visitar a la familia materna, a buscarse la vida, lo que dificulta en muchas ocasiones el trabajo sedentarizado propio de la mentalidad occidental y, este hecho, facilita la propagación del VIH.

En cuanto a la organización familiar, se observó que la familia es muy flexible “*élastique*” y amplia. La mujer tiene hijos a una temprana edad. Las razones que subyacen, además de un inicio precoz de las relaciones sexuales, son dos principalmente. Por un lado, el tener hijos da estatus social. Una mujer cuando tiene un hijo deja de ser niña y adquiere otras funciones, se le considera adulta y deja de realizar determinadas tareas como por ejemplo ir a por agua a la fuente, que es tarea propia de la infancia. Por otro, es la demostración de su fertilidad, valor importante en la sociedad tradicional, que favorecerá el conseguir “un buen marido” y así la familia recibirá una buena dote (precio de la novia). Además, en el propio seno familiar la joven es, con frecuencia, incitada a tener hijos ya que estos hijos fuera del matrimonio se quedan en la casa materna, bajo la tutela de los hermanos de la chica que se convierten en tutores-padres. Estos niños les deben obediencia y respeto y podrán, en el futuro, trabajar y aumentar la posibilidad de tener más esposas y más hijos. Son exógamos, el hombre tiene que pagar la dote a la familia de la mujer, pero se trata más del precio de la novia que de una dote. Las “dotes” son elevadas, por lo que los hombres tienen que acumular lo necesario y es uno de los motivos por lo que se casan (oficialmente) a una edad avanzada y mientras tanto permanecen solteros y en la casa familiar, manteniendo relaciones con múltiples parejas no estables (“*petits amis*”) en el mismo espacio de tiempo. Cuando se produce el matrimonio “*officiellement*” la mujer va a la casa familiar del marido, pero la infidelidad es frecuente. “La infidelidad es un problema común en la sociedad y que lo llevan a cabo tanto hombres como mujeres”.

Los baka son endogámicos, se casan entre ellos, pero tienen que buscar pareja fuera de su poblado, se casan más precozmente que los bulu, no precisan dotes elevadas y tradicionalmente son monógamos. Quizás esto explique que la incidencia de VIH, por el momento sea menor en los baka, aunque debido al cambio en sus costumbres y forma de vida está aumentando.

Las citas programadas de los pacientes con VIH se hacen en días concretos de la semana, las analíticas se extraen también un día concreto de cada mes para ser enviadas a Meyomessala. Todo el mundo sabe “cuándo son los días de cita de VIH” (los martes y miércoles) y “cuándo se realizan las analíticas”.

Durante el estudio se observó también que existen con frecuencia roturas de stock de determinados antirretrovirales que obligan a cambios en el tratamiento y es escaso el Cotrimoxazol, lo que

provoca que los pacientes tengan que comprarlo en la farmacia. El seguimiento de embarazadas y de niños es dificultoso por la falta de medios diagnósticos y fármacos adaptados a sus necesidades.

En la actualidad, no se permite la distribución de fármacos antirretrovirales en los dispensarios periféricos, ni por nuestro Agente de Salud de la ONGD, que favorecería la accesibilidad de la población, ni por el Agente de Relais Communautaire, que siendo el encargado de realizar esta función, no se le proporciona el dinero para poder desplazarse por los poblados. Ello da como resultado que no se lleve finalmente a cabo.

### 3.3. Conclusiones del estudio

A la luz de todos estos datos, el personal de la ONGD junto a todos los distintos agentes involucrados en la atención de las personas con VIH/SIDA, tomó conciencia, por primera vez, de la importancia de tener en cuenta una serie de patrones y prácticas socio-culturales que afectaban directamente la concepción que las personas tenían sobre la enfermedad, a la adherencia a los tratamientos y a determinadas prácticas que favorecían la transmisión del VIH.

De esta forma, el “counselling” que se realizaba, se adaptaba a cada persona en función de sus conocimientos y creencias sobre VIH/SIDA, se le preguntaban si sabía cómo lo había contraído y si creía que podía haber sido de “forma mística” y se hablaba del tema.

En los comienzos, la actitud paternalista de la ONGD pagando las analíticas, desplazamientos etc, de pacientes no condujo a una mayor responsabilización por parte de los pacientes en su autocuidado a pesar de la mayor accesibilidad y gratuidad de los tratamientos. Tras el estudio se decidió trabajar en prevención y sensibilización con las personas que realmente estén motivadas que lo demanden y se adhieran al tratamiento. Se les propuso trabajar como agentes de salud sobre SIDA y la posibilidad de que expongan su caso a la población general como ejemplo de la eficacia del tratamiento. Este trabajo les permite subvencionar parte de los gastos que ocasiona la enfermedad a cargo de la ONGD. A estos agentes también se les ha puesto en contacto con otras asociaciones de Camerún de enfermos de SIDA, siendo el fin último el de romper el estigma asociado a SIDA.

Por otro lado, se está trabajando principalmente con grupos de mujeres para empoderarlas e intentar que cambien actitudes en sus comportamientos sexuales que les avoca a contraer el VIH y se ha incidido en el tema de la confidencialidad por parte del personal sanitario.

Finalmente, se ha podido avanzar en una mejor asistencia a la población puesto que las lógicas que se estaban empleando para prevenir y tratar el SIDA eran principalmente “occidentales” y no se habían tenido en cuenta las bases culturales de la población en la que se estaban intentando aplicar. El conocimiento de todos estos patrones está permitiendo una mayor conciencia de la población en cuanto a la gravedad de la enfermedad, de la importancia del tratamiento, así como de todos los medios que pueden emplearse para su prevención.

## 4. CONCLUSIONES

A través de este estudio nos reafirmamos en la idea de que el VIH/SIDA es una enfermedad ligada a la pobreza. La escasez de medios y recursos con los que cuenta Camerún y el escaso interés del Estado en solucionar uno de los problemas más importantes del país ponen de manifiesto esta relación. A ello hay que añadir la incidencia del virus debido, por un lado, a razones de sexo/género, ya que las mujeres son un grupo de riesgo en donde la prevalencia es mayor y, por otro lado, a la organización social de los distintos grupos étnicos, pues como hemos comprobado, dicha prevalencia es superior en términos absolutos y relativos en sociedades como la de los bulu frente a la de los baka.

Además, se vuelve a comprobar el efecto negativo del estigma y como éste no debe ser analizado desde la óptica occidental. Entender el concepto de estigma desde el individuo, y del individuo

como componente de un grupo social, es clave para proponer soluciones mucho más efectivas. Este estudio, de hecho, demuestra la importancia que puede tener la construcción del imaginario colectivo en torno a la enfermedad y el miedo a llevar la pesada carga del estigma por parte de los seropositivos. Llevar a cabo actuaciones con las personas infectadas que ponga en riesgo su intimidad o su status social están abocadas al fracaso.

Por último, es interesante resaltar como se pone de manifiesto la inutilidad que pueden tener ciertas acciones desde la cooperación cuando se realizan partiendo de las "lógicas blancas" u occidentales. Es por esta razón por la que los estudios antropológicos pueden jugar un papel fundamental a la hora de entender los esquemas y parámetros de las poblaciones locales con el fin de que las campañas de lucha contra el SIDA sean lo más efectivas posibles. Así mismo, se deben abandonar las iniciativas en cooperación que parten única y exclusivamente desde el Norte global. Es imprescindible que las actuaciones tengan su origen en los territorios receptores de la cooperación y que cuenten con el apoyo y compromiso de estos Estados y de su población local. En nuestro caso contamos con un Plan Nacional en Camerún que, pese a todas las deficiencias que mostraba, se constituía como un paso importante con el cual pivotar la actuación de la ONGD Zerca y Lejos. Promover que estos servicios sean cubiertos de manera satisfactoria por el Estado y sensibilizar a la población de los problemas que puede acarrear para el individuo y el grupo el VIH/SIDA puede favorecer la implicación del Estado y de la sociedad civil camerunesa en la lucha contra un virus que se ha cobrado ya demasiadas víctimas.

## AGRADECIMIENTOS

Damos las gracias a la ONGD Zerca y Lejos por habernos facilitado la información necesaria para completar este estudio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Betancourt Rodríguez CF, Pinilla Alfonso MY (2011). Apreciaciones sobre el contexto sociocultural del VIH-Sida en las comunidades indígenas en Colombia. *Desacatos*, (35):75-86.
- Burgos M (1995). Algunas consideraciones acerca de la construcción institucional del SIDA en Argentina. En Japón: II Congress on Health, Environment and Culture.
- Cabrera Cantelar N, Cantelar de Francisco N, Tápanes Fernández T (2008). Enfoque bioético del VIH/SIDA: Una reflexión. *Revista Habanera de Ciencias Médicas*, 7(1).
- Goffman E (2001). *Estigma. La identidad deteriorada*. Amorrurtu Editores, Buenos Aires.
- Lamprey P, Wigley M, Carr D, Collymore Y (2002). *De frente a la pandemia del VIH/SIDA*, Population Reference Bureau, Washington.
- NNUU (2014). Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Rita Izsák. [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A\\_HRC\\_25\\_56\\_SPA.doc](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A_HRC_25_56_SPA.doc) acceso 4 enero 2016.
- OMS (2015) Campañas mundiales de salud pública de la OMS. Día Mundial del Sida 2015, 1 diciembre 2015. <http://www.who.int/campaigns/aids-day/2015/event/es/> acceso 6 enero 2016.
- Pérez JM (2004). *La medicina ante el nuevo milenio: una perspectiva histórica*. Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha.
- Sontag S (2012). *La enfermedad y sus metáforas. El sida y sus metáforas*. Taurus. Pensamiento, Madrid.
- UNICEF (2013). *The State of the World's Children 2013. Children with Disabilities*. [http://www.unicef.org/sowc2013/files/SWCR2013\\_ENG\\_Lo\\_res\\_24\\_Apr\\_2013.pdf](http://www.unicef.org/sowc2013/files/SWCR2013_ENG_Lo_res_24_Apr_2013.pdf) acceso 26 diciembre.
- Weiss MG, Ramakrishna J (2001). *Research on Reducing Stigma. Address to Stigma and Global Health Conference*.



# El cubo de las capacidades como herramienta de análisis para procesos de IAP y Vídeo Participativo

## The capability cube as a tool for analysis of PAR and Participatory Video

LÓPEZ-FOGUÉS, Aurora<sup>1</sup>

aulofo@upvnet.upv.es

BONI ARISTIZÁBAL, Alejandra<sup>1</sup>

aboni@dpi.upv.es

MILLÁN FRANCO, Gynna<sup>2</sup>

g.f.millanfranco@qmul.ac.uk

BELDA-MIQUEL, Sergio<sup>1</sup>

serbelmi@ingenio.upv.es

### Resumen

Este artículo realiza un análisis multidimensional del potencial del Vídeo Participativo (VP) como herramienta para una Investigación Acción Participativa (IAP). Se basa en los resultados de un proceso de IAP realizado con jóvenes de entre 16 y 24 años en Quart de Poblet (Valencia), y parte del marco general del enfoque de las capacidades para el desarrollo humano. El artículo propone la herramienta del “cubo de las capacidades en investigación participativa” el cual se articula en función de tres ejes: el eje de participación (eje X) se centra en analizar la participación y expansión de capacidades y agencia de los y las co-investigadores/as. El eje de conocimiento (eje Y), considera los procesos y tipos de conocimiento creados por los y las participantes. Finalmente, el eje Z de los espacios comunicativos aborda los momentos de comunicación interna y externa. Los resultados apuntan que el VP ha permitido el desarrollo de diferentes capacidades y la creación de un conocimiento práctico y experiencial; no obstante, en los espacios comunicativos de edición y difusión del video se han observado limitaciones en la participación, lo que ha impedido una macro expansión de capacidades

**PALABRAS CLAVE:** vídeo participativo, IAP, capacidades, desarrollo humano, jóvenes

### Abstract

This article takes a multidimensional analysis of the potential of Participatory Video (PV) as a tool for Participatory Action Research (PAR). It is based on the results of a PAR process carried out with young people between 16 and 24 years in Quart de Poblet (Valencia), and part of the overall framework of capabilities approach to human development. The article proposes the tool “the capability cube in participatory research” which is structured according to three axes: participation (X axis) focuses on analyzing the participation and expansion of capacities and Agency and co-researchers/as. The knowledge axis (Y axis), considers the processes and types of knowledge created by the participants. Finally, the Z axis of communicative spaces addresses the moments of internal and external communication. The results indicate that the PV has allowed the development of different capabilities and created a practical and experiential knowledge; however, on the communicative spaces of video publishing and distribution have been observed limitations on participation, which has prevented a macro expansion capabilities

**KEYWORDS:** participatory video, participatory action research (PAR), capabilities, human development, youth

---

1. INGENIO (CSIC-Universitat Politècnica de València).  
2. Queen Mary University of London (London).

## 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar un proceso de video participativo (VP) que tuvo lugar en Quart de Poblet (España), de febrero a abril de 2015 y que se originó en el marco de un proyecto europeo FP7 “SocIEtY: “Empowering the young for the common good”, en el que participaron 13 socios de 11 países distintos con el objetivo de explorar qué se puede hacer para crear oportunidades sociales e institucionales para la juventud y ayudar en la mejora de políticas juveniles desde una perspectiva socialmente innovadora. Los participantes fueron once jóvenes de entre 16 y 24 años de edad. Durante tres meses, se desarrolló una Investigación Acción Participativa (IAP) en la los y las jóvenes se convirtieron en co-investigadores/as para identificar y reflexionar sobre sus aspiraciones, planes de vida y temas que consideraban relevantes para poder llevarlos a cabo.

Los y las firmantes de este trabajo han participado en el diseño y la facilitación del VP de una manera diferente: Aurora Lopez-Fogues fue la facilitadora principal y la que mantuvo el contacto con el grupo de jóvenes hasta la entrevista final una vez el proyecto finalizó, Sergio Belda fue la persona encargada de realizar la primera fase del proyecto (2014) centrada en el análisis del contexto económico y sociopolítico, Alejandra Boni fue la responsable del proyecto y actuó como observadora participante durante todo el proyecto y Gynna Millán fue la capacitadora en técnicas y métodos audiovisuales. Este documento es el producto de nuestras reflexiones, intercambios y pensamientos y la oportunidad de establecer un diálogo entre el VP y la Investigación Acción Participativa (IAP) desde la perspectiva de enfoque de las capacidades (Sen 1999; Nussbaum 2000), ofreciendo tres ejes (conocimiento, participación, y espacios comunicativos) que permiten el análisis de los resultados obtenidos durante el proceso de Video Participativo, el análisis de los vídeos finales, y las entrevistas a los/as participantes.

El objetivo del artículo es por tanto doble. Como un primer objetivo, queremos examinar el potencial de la herramienta del VP desde una perspectiva de la IAP. Uniendo los tres elementos de Participación, Conocimiento y Espacios Comunicativos y creando lo que denominamos un cubo de las capacidades, el proceso de VP se analiza en cuanto a que articula y genera “arenas sociales para el diálogo constructivo y la solución creativa de problemas entre las interesadas en temas de interés común” (Bodorkos y Pataki 2009: 314). En esos espacios, exploramos qué tipo de participación se ha desarrollado y quien ha sido parte de ellos, prestando especial atención a las cuestiones de poder (Gaventa y Cornwall 2008) a la par que se analiza el conocimiento práctico (las habilidades desarrolladas) y los valores que sustentan el conocimiento producido (Kemmis y McTaggart 2005).

Como segundo objetivo, exploramos cómo el enfoque de capacidades puede contribuir al análisis de esos espacios comunicativos que tuvieron lugar en el proceso de VP. Según la definición de Amartya Sen (1999: 87), las capacidades son las libertades sustantivas (también denominadas por el mismo autor como oportunidades reales) para llevar el tipo de vida que la gente valora. Es importante entender la idea de las capacidades como libertades y oportunidades. No pueden ser deseos, sino que debe ser algo que se puede poner en práctica. Se incluyen tanto las cosas materiales como los estados de las personas. Otro concepto clave en el enfoque de las capacidades es la idea de la agencia que se refiere a la capacidad del individuo para perseguir y alcanzar los objetivos que valoran. Un agente es “alguien que actúa y hace realidad el cambio” (Sen, 1999).

La estructura de este trabajo es la siguiente. En primer lugar, se describe el contexto y las principales características de la metodología del VP. En segundo lugar, se desarrolla el cubo de las capacidades, explicando los tres ejes que lo conforman —espacios comunicativos, participación y conocimiento— y estableciendo la relación con el enfoque de las capacidades. Por último, analizaremos la relación entre los tres ejes y las capacidades y agencia expandidas, concluyendo con una reflexión sobre qué puede aportar, desde un punto de vista analítico, el uso del cubo de las capacidades en un proceso de IAP.



## 2. EL PROCESO DE VP: VOCES DE LOS JÓVENES DE QUART DE POBLET

### 2.1. Contexto

El estudio de caso se llevó a cabo en el marco de un proyecto de investigación europeo que se desarrolló desde enero de 2013 hasta diciembre de 2015, y que, a grandes rasgos, se dividió en tres fases. Una primera fase de análisis de las políticas y estrategias relacionadas con juventud a nivel nacional y local la cual se llevó a cabo por medio de análisis de documentos y entrevistas (Hueso *et al.* 2015). Una segunda fase centrada en el análisis a nivel municipal en la que se exploraron los mecanismos, estrategias propias y coherencia y afinidad entre las políticas nacionales y las municipales (Belda *et al.* 2016). Y, finalmente, una tercera fase centrada en la voz de los y las jóvenes para recoger los temas relevantes para ellos y ellas y en la que se realizó el proceso de VP. Este análisis a tres niveles tenía como objetivo el poder detectar las sinergias y también desajustes entre los distintos actores implicados. La elección de Quart de Poblet como estudio de caso fue por tres razones: por ser representativo, por ser singularmente activo en temas de juventud y por las facilidades en el acceso.

Quart es una población de 25.200 habitantes (Institut Valencià d'Estadística 2014) ubicada en el área metropolitana de Valencia (España). Puede ser considerado como un municipio medio en términos de indicadores demográficos y económicos clave relacionados con la juventud: en torno al 16 % de la población es menor de 29 años, casi el 50 % de ellos están en el paro, y un tercio de los jóvenes puede estar en situación de riesgo de exclusión social (Instituto Nacional de Estadística 2014). A pesar del contexto de crisis y austeridad, Quart ha mantenido su reputación de tener una sociedad civil vibrante siendo reconocido por su enfoque participativo de políticas públicas, por su estrecha colaboración con las asociaciones locales, y por la existencia de posibilidades para la gente joven de organizarse y promover actividades. Esto es posible gracias a la infraestructura que el propio municipio cede —ej. Casas de Juventud—; la oferta de clubs/asociaciones que desarrollan actividades basadas en el juego para los más pequeños hasta adolescentes —ej. Esplais—; la existencia de espacios municipales para el uso comunitario de los jóvenes —ej. Espai de Creació Jove—; y el propio edificio municipal destinado a temas de juventud —Quart Jove— en el que está ubicado el centro de información juvenil, el área de juventud y el consejo de juventud. La idea de Quart de Poblet, es ofrecer un itinerario planeado a la juventud con opciones y distintos espacios a medida que crecen. Además de ser representativo y singularmente activo, desde el comienzo del proyecto el municipio mostró interés y disposición a colaborar en el proyecto. Por estas tres razones, Quart fue el municipio donde se desarrollaron las fases del proyecto segunda (entrevistas y análisis local) y tercera (IAP utilizando el VP).

### 2.2. Participantes

En el VP participaron 11 jóvenes, de entre 16 y 24 años, que fueron seleccionadas con el apoyo del personal del área de juventud. y se seleccionaron 11 jóvenes de entre 16 y 24 años de edad. Se crearon tres grupos en función de su relación.

- Quart Jove: 5 jóvenes que se encontraban en ese momento haciendo una pasantía en el Área de Juventud del municipio. 3 mujeres y 2 hombres. Edad: 20-22. Nivel de estudios: 3 Formación Profesional, 1 Universidad, 1 Educación Secundaria.
- Cremant. 3 participantes que forman parte de una empresa social local vinculada con el Espai Jove de Creación del municipio y que tiene como objetivo crear proyectos audiovisuales. 2 mujeres, 1 hombre. Edad: 22-24. Nivel de estudios: Universidad
- Esplai: 3 participantes de un club juvenil. 1 mujer y 2 hombres. Edad: 16-18. Nivel de estudios: Secundaria.

### 2.3. Metodología

Para la realización de la IAP se seleccionó el VP, metodología que se vió adecuada para conectar con los y las jóvenes y conseguir articular su voz y aspiraciones sobre temas relevantes (Oliver *et al.*, 2012); se pretendía, asimismo, que el VP fuera un proceso donde se pudiera crear un espacio de aprendizaje para reflexionar sobre dichas cuestiones y, finalmente, para obtener un producto más allá del “policy brief” que llegase a una gran audiencia y en especial a los y las responsables políticos, tanto a nivel local y europeo. La metodología seguida se representa en la figura 1.



Fuente: Millán y Frediani, 2014

FIGURA 1. Etapas del desarrollo de video participativo

La fase de *diagnóstico* duró un día y medio. Su objetivo era la presentación de todas las personas que formaban parte del proceso, explicar las potencialidades de los medios de comunicación para transmitir un mensaje, y explorar qué temas o perspectivas se identificaban como las más relevantes para los y las jóvenes. El vídeo se acordó que tuviese una duración máxima de 4 minutos para ser más efectivo a la hora de comunicar y llegar a un público general y específico. Bajo la pregunta “¿cuáles son tus preocupaciones y aspiraciones?”, los y las participantes elaboraron una nube de palabras en las que se mencionaron temas como la educación, el empleo, la seguridad, el ocio, la familia o las desigualdades. Tras un debate general, se pasó a un debate por grupos y, al final del día, cada grupo había decidido un tema a trabajar en su vídeo, el mensaje a transmitir, el propósito, su público objetivo y el estilo que utilizarían. Uno de los momentos más interesantes fue la primera aproximación al tema de cada video. Utilizando la técnica del “discurso del ascensor”, cada grupo tenía 60 segundos para convencer al resto de que su idea era digna de mayor atención. Esto se siguió de a una breve discusión (20 minutos) general. Posteriormente, con la ayuda de las investigadoras cada grupo elaboró una historia gráfica o “story board” de 4 a 8 viñetas, que plasmó las secuencias de vídeo que iba a contar su historia.

La segunda fase de *planificación* duró dos semanas. En este tiempo cada grupo trabajó de forma autónoma clarificando la historia gráfica y pensando los roles que cada miembro del grupo iba a adquirir (dirección, edición, escenografía, entrevistadoras, etc). La retroalimentación fue continua por medio de reuniones semanales y a través de las redes sociales. Se crearon un grupo de facebook, blog y whatsapp para estar en constante comunicación y poder compartir información relevante.

La tercera fase fue la de *producción* y duró 2 semanas en la que cada grupo grabó escenas de acuerdo a sus historias gráficas. Hay que destacar dos cosas de esta fase. Primero que el proceso no fue lineal sino más bien de ciclo acción-reflexión propio de una IAP. Las historias se revisaron en función del material disponible y de la información e interés que el propio grupo iba desarrollando. También cabe destacar las diferencias y posibles tensiones originadas entre los grupos durante el proceso. El grupo Cremant, que es una empresa social que se dedica a temas audiovisuales, tenía la ventaja de partir de conocimientos técnicos que los otros dos grupos carecían, lo cual aumentó la presión y pudo llegar a desanimar a algunas personas de los otros dos grupos por no obtener un resultado (vídeo) de calidad técnica comparable.

La cuarta fase fue la de *edición* y también duró 2 semanas. En esta fase la diferencia de conocimientos técnicos fue más decisiva, lo que hizo que se desarrollara de forma autónoma (Cremant), con la orientación y el intercambio de algunos consejos (pasantes de Quart Jove), o con asistencia completa (Esplai).

La última fase de *difusión* tuvo tres momentos. A nivel local, se hicieron dos presentaciones públicas de los 3 videos cortos producidos. Una que tuvo lugar en Quart (29 abril 2015) y a la que se invitó a miembros de otras asociaciones y a los y las responsables políticos locales con una asistencia de 30 personas, de muy diferentes edades y perfiles lo que la dotó de dinamismo y debate; y una segunda que tuvo lugar en el marco de la Fira Alternativa de Valencia (7 de junio 2015) a la cual asistieron público general y colectivos sociales de la ciudad. A nivel europeo, se presentaron las conclusiones del proceso y se visionó uno de los vídeos se visionó en la conferencia final del proyecto SocIEtY (9 de diciembre 2015) que tuvo lugar en el Parlamento Europeo,. En esta presentación, europarlamentarios y técnicos de las oficinas pertinentes fueron invitados, aunque, al final, la asistencia fue muy baja. El aspecto positivo fue el público académico, ya que todo el equipo del SocIEtY (más de 30 investigadores de toda Europa) asistió a la conferencia, y les impresionó positivamente el proceso de VP y la narrativa del vídeo que se proyectó (el de Cremant).

Los vídeos finales obtenidos como resultado del proceso del VP se resumen en la tabla 1. En la columna de finalidad del video se recogen frases de tres jóvenes que realizaron los VP.

TABLA 1. Vídeos producidos, características.

GRUPO	TÍTULO	PALABRAS CLAVE	FINALIDAD DEL VÍDEO	LINK
Quart Jove	<i>Adiós España</i>	Oportunidades de los jóvenes Emprendedurismo Migración	“Para mostrar que la gente tiene ideas pero no suficientes oportunidades y que hay que hacer algo para arreglar eso”	<a href="https://vimeo.com/145614948">https://vimeo.com/145614948</a>
Cremant	<i>Leyes educativas</i>	Inestabilidad legal Politica Educación Conservadurismo Religión Segregación Justicia Social	“Cambian la ley todo el tiempo como les da la gana, y piden más dinero, más años, y no podemos hacer nada”	<a href="https://vimeo.com/128790965">https://vimeo.com/128790965</a>
Esplai	<i>Esplai</i>	Participación Voluntariado Juventud Monitores Tiempo libre	“Enseñar lo bueno y lo malo de ser voluntario y los valores ligados a éstos”	<a href="https://vimeo.com/126901812">https://vimeo.com/126901812</a>

Fuente: elaboración propia.

### 3. ANÁLISIS DEL VP DESDE EL CUBO DE LAS CAPACIDADES

En esta sección se analiza, desde el marco de las capacidades, el proceso de VP utilizando tres categorías significativas en la literatura de IAP. La primera de ellas es la idea de los espacios comunicativos. La IAP ofrece la oportunidad de crear foros en los que las personas pueden conectarse entre sí para repensar y reconfigurar las prácticas en las que interactúan (Kemmis y McTaggart 2005: 563). La segunda categoría es la participación. De acuerdo con Reason y Bradbury (2010), la participación admite distintos niveles; desde una mera consulta y devolución, hasta que los y las participantes se transforman en co-investigadoras que co-diseñan la IAP y la conducen. En todo proceso participativo, se dan relaciones de poder que han de ser tenidas en cuenta a la hora de analizar la IAP. La última categoría es el conocimiento. A través de la participación en espacios comunicativos se produce el conocimiento, entendido no sólo una comprensión de los temas tratados, sino también como conocimiento práctico (las habilidades desarrolladas) y los valores que sustentan el conocimiento producido (Kemmis y McTaggart, 2005: 565).

El enfoque de las capacidades nos ayuda a evaluar el proceso del VP tomando como referencia qué capacidades se han desarrollado a nivel individual y colectivo. El enfoque de las capacidades se alinea con el concepto de IAP ya que ambas tienen como objetivo el florecimiento de las personas (ya sea a nivel metodológico —IAP— o teórico —Capacidades—). El florecimiento humano implica la expansión de las capacidades, que son las oportunidades reales de vivir una vida que el individuo tiene razones para valorar, y la expansión de agencia, entendiendo ésta como la posibilidad de ser un actor de cambio (Sen, 1999). Estos dos factores, capacidades y agencia son limitados o promovidos por factores sociales de conversión (, cultura, instituciones, etc.) y por factores personales de conversión (edad, sexo, capacidad, inteligencia,) (Robeyns 2005). Teniendo en cuenta los tres elementos de la IAP —espacios comunicativos, participación y conocimiento—, las fases del proceso y las relaciones de poder, se forma una figura tridimensional, un cubo, el cual ha sido desarrollado por Boni y Walker (2016) en una primera versión, y que toma inspiración de Frediani (2015) y Gaventa de (2006). A partir de las interacciones que se produzcan entre los tres ejes, durante las fases del proceso, podemos observar si el VP ha conducido a la expansión de capacidades y agencia de los y las participantes.

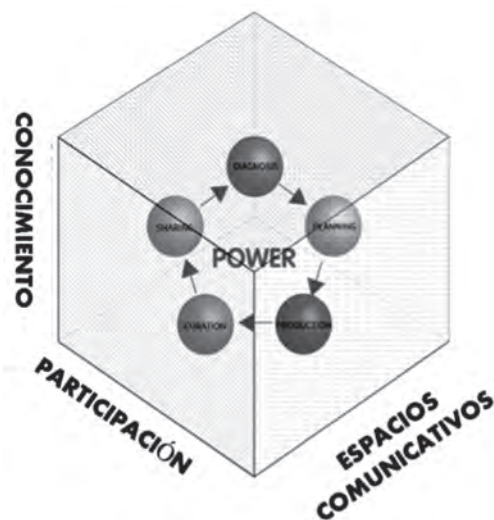


FIGURA 2. El cubo de las capacidades para analizar los procesos de VP

#### 3.1. Espacios de comunicación

Durante el proceso del VP identificamos principalmente tres espacios comunicativos: 1) interno en el grupo 2) en la interacción entre los grupos y las facilitadoras y 3) externos, cuando los vídeos se mostraron en las proyecciones públicas.

En relación al interno, el VP permitió desarrollar una comprensión colectiva de los desafíos a los que se enfrentan los y las jóvenes, y crear un discurso común en cada grupo, el cual culminó en la narrativa de cada uno de los tres vídeos. La participación de los miembros de cada equipo no ha sido equitativa, en especial en el grupo de Quart Jove en el que los miembros no se conocían de antemano. En este grupo, la interacción interna no ha sido fluida, sobrecargando especialmente a uno de los participantes con más poder en la toma de decisiones.

El segundo espacio comunicativo se refiere a la relación de los grupos con las facilitadoras. El equipo realizó una entrevista final, en la cual los y las jóvenes expresaron el significado y valor que el proceso había tenido para ellos/as. En esta entrevista, los y las jóvenes remarcaron el proceso de IAP como un espacio educativo donde habían adquirido varios tipos de conocimientos:

- una comprensión del video como una herramienta para promover el cambio (especialmente en la fase de diagnóstico)
- un análisis y reflexión de los valores sociales y de ellos y ellas como jóvenes (a lo largo del proceso), y
- competencias técnicas tales como edición, filme, control de audio, iluminación, etc (fase de producción y edición).

El tercer espacio comunicativo fueron las proyecciones públicas comentadas anteriormente. Aunque la literatura del VP pone de relieve el gran potencial de esta etapa (White, 2003), en nuestro ejemplo, las proyecciones públicas no fueron tan potentes como se esperaba y la asistencia fue baja, lo cual nos hizo reflexionar sobre la idoneidad del espacio, público objetivo, y tiempos, de acuerdo con las características de los grupos de jóvenes. La mayoría de los y las jóvenes se mostraron reacios a compartir activamente opiniones en foros públicos.

En relación las capacidades desarrolladas en este eje, vemos dos principales. La capacidad de tener voz (Bonvin y Farvaque 2006), entendida como la posibilidad real que la gente tiene para expresar sus perspectivas, opiniones, aspiraciones, etc.; y la capacidad de “concientización, es decir la adquisición de conciencia para realizar un análisis autocrítico de la propia realidad (Gaventa y Cornwall 2008). El diálogo interno y externo permitió a los y las jóvenes formar y articular sus ideas y voz. Sin embargo, la baja participación en los espacios de difusión y la participación desigual a nivel de grupo (véase el siguiente apartado), nos llevan a pensar que estas dos capacidades podían haber sido desarrolladas mayormente de manera individual y colectiva.

### 3.2. Participación

La participación ha sido diferente en cada uno de los grupos debido a factores propios. Cremant y Esplai estaban familiarizados con la dinámica de grupos, ya que habían participado en experiencias similares anteriores. Sin embargo, Quart Jove, no era un grupo consolidado sino que se formó exclusivamente para este proceso. La falta de unión entre los miembros y la novedad para sus integrantes de ser participantes en un proyecto, originó que tuvieran más reticencias a la hora de hablar en grupo, expresar opiniones o acudir a los eventos. Hecho que se pudo agravar por las diferencias en conocimientos sobre audiovisuales comentadas anteriormente. Si bien el proyecto tenía una base voluntaria, es necesario considerar la posibilidad de que la baja participación de algunos de los jóvenes de Quart es porque sentían que tenían que participar casi como un “favor” al técnico de Quart Jove donde estaban haciendo la pasantía, que era la persona que les había animado a apuntarse.

A su vez, las diferencias de edad también tuvieron un efecto negativo, siendo los más jóvenes (Esplai) los que mayor dificultad tenían de acudir por solapamiento con actividades extraescolares, deberes o dinámicas familiares. Finalmente, se decidió tener un tutor del Esplai con el fin de apoyar el VP. Esta persona acabó convirtiéndose en la persona de referencia en la mayoría de las comunicaciones, lo cual es necesario valorar como una posible barrera a la participación más activa de este

grupo de jóvenes. Otra de las cuestiones que tuvieron un impacto en la participación fue la inclusión de una persona altamente cualificada en la edición de vídeo con el fin de dar un mayor apoyo en la fase de edición. Esto tuvo un efecto contradictorio. De un lado, mejoró la calidad técnica de vídeos, pero, por el contrario, enfocó el proceso hacia el producto (el vídeo final) a expensas de una participación más horizontal y un énfasis en el proceso. Además, causó conflictos de poder entre los facilitadores y esta persona, en los que surgió un entendimiento dispar de lo que debería ser un VP, especialmente en el equilibrio entre el valor del producto y el valor de la participación (White, 2003).

En consecuencia, podemos afirmar que en este VP no ha tenido un reparto de responsabilidades homogéneo, y tampoco ha permitido desarrollar de la misma manera la capacidad de tener voz y la capacidad de “concientizarse”. Algunos jóvenes tuvieron más poder en el proceso de toma de decisiones que otros, y algunos miembros se alejaron de las fases participativas (presentación, talleres, comunicación vía redes sociales) y se centraron en trabajar el producto final.

### 3.3. Conocimiento

Como se ha mencionado antes, se produjeron tres vídeos durante el proyecto. A pesar de que cada video tiene una técnica y narrativa diferente, el punto de partida es siempre el análisis de la juventud, su contexto y lo que debería ser su futuro. La capacidad de aspirar (Appadurai 2004) consiste en la capacidad de visualizar un futuro deseado y una forma de lograrlo, al menos en parte, a través de procesos de investigación (Frediani 2015), y junto a la capacidad de voz y la capacidad de “concientización”, se considera la tercera capacidad desarrollada en el proceso.

A través de la investigación, los y las jóvenes llegaron a dar un profundo significado a los valores educativos y sociales que forman su realidad y prueba de ello son los tres vídeos que parten desde la propia experiencia y análisis de su entorno. El grupo de Quart, que estaba interesado en el tema de la migración forzada entre la juventud como un efecto de la crisis económica, exploró artículos de periódicos, entrevistó a amigos y familiares migrantes, a emprendedores, y a la persona de la municipalidad responsable de orientar a la juventud en su transición de la escuela al trabajo. Cremant hizo un video animado sobre el sistema educativo de en el que se comparase el sistema educativo español con otros europeos para poner en evidencia el carácter ideológico de los cambios educativos, y la repercusión de estos en materia de equidad, acceso, género y justicia. El video fue producido de forma explícita en inglés para la difusión final en Bruselas, esperando tener un impacto en las políticas públicas. Para producir el guión, se utilizaron notas de prensa. El tercer vídeo fue elaborado por el grupo más joven de que decidió entrevistar a monitores y monitoras, niños y niñas y jóvenes que participan en el Esplai para dar a conocer los beneficios de ser un voluntario/a.

Por lo tanto, el conocimiento producido en los tres vídeos se ha dado a tres niveles: personal, a través de la autoexploración; documental, a través de la investigación, lectura de notas, entrevistas y otras fuentes de información; y técnico, a través del aprendizaje de técnicas de vídeo. Este conocimiento se ocasionó mediante un diálogo constante dentro de los miembros del grupo y con las facilitadoras, aunque, como se señaló anteriormente, la implicación no fue por igual para todas las personas y algunas acabaron siendo los interlocutores para el resto del grupo, mientras otras sólo se limitaron al tema técnico del proyecto. Sin embargo, en la fase inicial de diagnóstico, la implicación sí que fue total y aprendieron como investigadores/as y aumentaron su conciencia sobre sus propias prácticas (Gaventa y Cornwall 2008). Esto nos lleva a concluir que hasta un cierto punto el VP ha permitido la expansión de agencia entendida como la voluntad transformadora. El vídeo, como producto, también ha servido como herramienta de agente de cambio ya que les ha permitido expresar sus propios puntos de vista por un mundo mejor, con oportunidades más justas para los jóvenes, y a criticar aquellos aspectos a transformar. Sin embargo, una participación más activa en las otras etapas, habría llevado a una comprensión más profunda de sí mismos como agentes de cambio y podríamos hablar de una verdadera expansión de la agencia a nivel individual y colectivo a partes iguales.

#### 4. LAS INTERACCIONES ENTRE LOS TRES EJES Y REFLEXIONES FINALES

En este artículo hemos tratado de poner en práctica la teoría y el diálogo. Combinando insumos teóricos de los elementos principales de la IAP con el enfoque de las capacidades y utilizando como estudio de caso de un proceso de VP. El análisis del cubo pone de relieve el conocimiento producido, la participación, y los espacios de comunicación así como las limitaciones del mismo en función de factores de conversión (edad, social, nivel de estudios), temas de poder, o involucración.

Volviendo a las fases del VP, podemos concluir que aquellas más relevantes en términos de expansión de capacidades (voz, conciencia y aspiraciones) han sido las fases de diagnóstico y planificación por ser las más atendidas por los jóvenes y donde se han producido espacios de discusión y análisis de realidades. Por el contrario, la producción y difusión terminaron siendo menos participativos y por tanto menos relevantes en términos de agencia. Hecho que nos hace reflexionar sobre el potencial de los vídeos para atraer a los y las jóvenes, pero prestando especial atención al proceso como un valor en sí mismo más allá de la calidad del producto. Como el proceso de VP se dio en el marco del proyecto SocIEtY, los tiempos y temas venían en cierto modo pre-definidos por las facilitadoras. Por lo tanto, a pesar de que las narrativas se escogieron de un modo totalmente voluntario, el nivel de autonomía de los participantes fue restringido en cuanto a la forma, duración y marco de presentaciones, lo cual puede haber influido negativamente en la participación.

Las proyecciones fueron el momento menos participativo del proceso y, en consecuencia, el intercambio de conocimientos fue casi ausente en estos espacios. Además, esos momentos tampoco funcionaron como espacios de comunicación para influir en los responsables políticos, que era uno de los objetivos del VP, debido a la prácticamente nula asistencia en el parlamento europeo por responsables políticos. Esta pregunta nos hizo reflexionar sobre la importancia de tener metas realistas y contextuales que se pueden lograr en un proceso de VP.

Una vez dicho esto, también podemos observar cómo este proceso de VP ha contribuido a repensar y replantear las prácticas particulares de esos tres grupos de jóvenes, en el sentido expresado por Kemmis y McTaggart (2005) cuando se refiere a la IAP. En los vídeos se evidencia su capacidad de elaborar y expresar cómo entienden los desafíos a los que se enfrentan en el contexto de crisis actual, y cómo los factores económicos, legislativos y sociales están limitando sus oportunidades, y cuáles son las posibilidades que imaginan para perseguir sus aspiraciones. En ese sentido, podemos argumentar que las prácticas de investigación seguidas en este proceso son prácticas emancipadoras en el sentido de que han aumentado la capacidad de las personas para influir en sus propios entornos y aplicar soluciones a sus propios problemas experimentados (Hilsen 2006: 29). Cada fase del VP, y cada espacio comunicativo identificado en este caso de estudio muestran elementos de una práctica emancipadora, en el sentido de que produce un aumento de la capacidad de los participantes para influir en sus propias realidades y aplicar soluciones a sus propios problemas.

En conclusión, podemos argumentar que los tres ejes de espacios de comunicación, la participación y el conocimiento son una herramienta valiosa para analizar un proceso de VP y poner de relieve sus limitaciones y potencialidades. Además, el cubo y su análisis con elementos del enfoque de las capacidades nos ha permitido evidenciar la expansión de la capacidad de voz, la capacidad de “concientización”, y la capacidad de aspirar. Además de presentar a los y las jóvenes como personas activas con voluntad de hacer cosas, de cambio y de una conciencia más allá de la económica/laboral. Esa visión de los jóvenes como hacedores activos nos lleva al aspecto de la agencia. Podemos afirmar que el proceso de VP ha contribuido a la expansión de las capacidades y la agencia como elementos constitutivos del florecimiento humano. Dicho esto, sería interesante explorar cómo los factores de conversión pueden haber limitado la expansión de la agencia a nivel colectivo y emprender otro proceso en el que las limitaciones aquí señaladas de diferencias de edad, conocimientos o base de voluntariedad, fuesen abordadas desde el inicio.

## AGRADECIMIENTOS

Al programa FP 7th framework de la Unión Europea por el apoyo financiero necesario para llevar a cabo el proyecto SocIEtY: Empowering the Young for the Common Good (<http://www.society-youth.eu/>), a todos los miembros del SocIEtY por los intercambios académicos, a todo el equipo de Quart de Poblet por apoyarnos durante el proceso, y en especial a los y las jóvenes participantes porque con su energía y voz crítica nos animan a continuar haciendo IAP y a intentar mejorar en cada nuevo proyecto.

## BIBLIOGRAFÍA

- Appadurai A (2004). The capacity to aspire: Culture and the terms of recognition. En: Rao V, Walton M (eds). *Culture and public action*. Stanford University Press, California.
- Belda S, Boni A (2016). Analizando políticas de juventud desde la perspectiva de la participación, la innovación social y el desarrollo humano: El caso de Quart de Poblet (Valencia). Conferencia REEDES 2016.
- Bodorkós B, Pataki G (2009). Local communities empowered to plan? Applying PAR to establish democratic communicative spaces for sustainable rural development. *Action Research* 7:313-334.
- Boni A, Walker M (2016). *Global Human Development: Theoretical and Empirical Insights for Social Change*. Routledge, London.
- Bonvin J, Farvaque N (2006). Promoting Capability for Work: The Role of Local Actors. En: Deneulin S, Nebel M, Sagovsky N (eds). *Transforming Unjust Structures. The Capability Approach*. pp. 121-142.
- Brydon-Miller M, Greenwood D, Maguire P (2003). Why Action Research? *Action Research*, 1: 9-28.
- Frediani AA (2015). Participatory Capabilities in Development Practice. DPU Working Paper 178. [www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu/latest/publications/dpu-working-papers/WP178.pdf](http://www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu/latest/publications/dpu-working-papers/WP178.pdf), acceso 28 septiembre 2015.
- Hilsen A I (2006). And they shall be known by their deeds: Ethics and politics in action research. *Action Research* 4(1):23-36.
- Gaventa J (2006). Finding Spaces for Change. A Power Analysis. *IDS Bulletin*, 37(6): 23-33.
- Gaventa J, Cornwall A (2008). Power and Knowledge. En: Reason P, Bradbury H (eds). *Sage Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice*, 2nd edition. Sage, London, pp 71-81.
- Hueso A, Boni A, Belda-Miquel S (2015). Perspectivas y políticas sobre la juventud en desventaja en España: un análisis desde el enfoque de capacidades Reis, pp 47-64.
- Institut Valencià de Estadística, IVE (2014). Banco de Datos Territorial. <http://www.ive.es/> acceso 8 agosto 2014.
- Instituto Nacional de Estadística (2014). Encuesta de Población Activa. [http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308\\_mnu&file=inebase&L=0](http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308_mnu&file=inebase&L=0), acceso 8 agosto 2014.
- Kemmis S, McTaggart R (2005). Participatory Action Research. *Communicative Action and the Public Sphere*. En: Denzin NK, Lincoln YS (eds). *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Sage Publications, Thousand Oaks, California, USA, pp. 559-603.
- Millan GF, Frediani AA (2014). *Terms of Reference of the Summer School*. Castellón: UJI.
- Nussbaum M (2000). *Women and Human Development*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Olivier T, de Lange N, Creswell JW and Wood L (2012). Mixed method research in participatory video. En: Milne EJ, Mitchell C, De Lange N (eds). *Handbook of participatory video*. (pp. 131-148). AltaMira Press, Lanham.
- Reason P, Bradbury H (2001). *Sage Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice*. Sage, London.
- Robeyns I (2005). The Capability Approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development and Capabilities*, 6(1):93-104.
- Sen A (1999). *Development as Freedom*. Knopf, New York.
- White SA (2003). *Participatory video: Images that transform and empower*. Sage, New Delhi.



# Contribución de la extensión universitaria a la formación integral de profesionales: Experiencia de la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional de Costa Rica

## University extension and human development: Contribution by Escuela de Planificación and Promoción Social (EPPS), Universidad Nacional of Costa Rica (UNA)

MONGE HERNÁNDEZ, Carmen<sup>1</sup>  
cmonge@una.cr

GAMBOA CONEJO, Rita<sup>2</sup>  
rgambo55@yahoo.com

MENA GARCÍA, Priscilla<sup>3</sup>  
pris.mena@gmail.com

### Resumen

Las universidades públicas costarricenses históricamente han desarrollado la función vital conocida en la UNA como extensión universitaria. Se trata de acciones de diálogo, interacción de saberes e interrelaciones que aportan favorablemente a la sociedad, a la formación estudiantil y a la creación de capacidades académicas. Su acción reconstruye a la universidad y aportan a la construcción democrática del proyecto país, resultado de la transformación socio cultural, política y económica de actores y sectores involucrados. En coherencia con el enfoque de capacidades de Sen, son procesos que expanden las posibilidades de ser y hacer de las personas y los encamina a la toma de decisiones personal y colectiva. Mediante metodologías cualitativas, nos proponemos analizar la contribución del curso de grado Prácticas Organizativas de la EPPS al desarrollo humano de los estudiantes. Esperamos aportar a la reflexión sobre la relevancia de incorporar la extensión o el trabajo social en la docencia.

**PALABRAS CLAVE:** educación superior, extensión universitaria, desarrollo humano

### Abstract

Costa Rican public universities have historically developed vital role in the UNA known as university extension. It is actions of dialogue, interaction of knowledge and relationships that favorably contribute to society, to student training and the creation of academic abilities. Its action rebuilds college and contribute to the democratic construction of the project country, resulting in the transformation of the socio cultural, political and economic actors and sectors involved. Consistent with the approach Sen capabilities are processes that expand the possibilities of being and make people and heading for making personal and collective decisions. Through qualitative methodologies, we analyze the contribution of Organizational Practices degree course of human development EPPS students. We hope to contribute to the reflection on the importance of incorporating the extension or social work in teaching.

**KEYWORDS:** higher education, social extension, human development

- 
1. Autor Principal y responsable del trabajo. Profesora, asesora de Proyectos de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Actualmente estudiante del máster de Cooperación al Desarrollo de la Universidad Politécnica de Valencia.
  2. Profesora catedrática de la escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional de Costa Rica.
  3. Profesora de la Escuela de Planificación y Promoción Social Universidad Nacional de Costa Rica.

## 1. INTRODUCCIÓN

Autores de contextos latinoamericanos, consideran que la *extensión universitaria* tiene sus orígenes en la misión social y el compromiso ético de las universidades, que “debemos asumir quienes hemos tenido el privilegio de acceder a la enseñanza superior pública financiada por toda la sociedad” (Arocena 2010). También es concebida como la función que permite colocar la cultura como centro de la institución y permite satisfacer necesidades intrínsecas de la sociedad, entre ellas preservar, desarrollar y promover la cultura (González *et al.* 2003). Se convierte en un intercambio de saberes que favorece tanto la vida y la calidad universitaria, como la transformación socio cultural, política y económica de la comunidad.

El modelo pedagógico de la UNA propone que la investigación, la extensión y la producción académica son los componentes que nutren la docencia (UNA 2007). Según UNA (2009 p. 5): “... mediante su acción conjunta (de la docencia, investigación y extensión) la Universidad Nacional devela los problemas fundamentales de la sociedad, propone alternativas y forma profesionales conscientes de las necesidades de la sociedad y del mundo en que vive”. Para esto una forma de lograrlo es que la docencia integre módulos, cursos y trabajos que permitan que los estudiantes interactúen con la comunidad, en la comprensión y contribución para resolver una determinada problemática vinculada al curso, y así, se enriquezcan los procesos formativos y la contribución de la UNA a la sociedad. Según (UNA 1993), estas acciones de participación en la docencia, investigación y extensión permiten el desarrollo integral de los estudiantes.

La EPPS es uno de los líderes institucionales en lograr el ejercicio de los tres pilares integrando en el currículo de grado dos cursos semestrales de naturaleza práctica, en el tercer año de carrera, denominados Práctica Organizativa (PO) I y II. Según el Informe evaluativo académico de la EPPS, realizado en 1998, la PO es un espacio orientado a formar un profesional capaz de desarrollar procesos socio organizativos e institucionales, que potencien la participación activa y comprometida de la sociedad civil, así como procesos de autogestión local y regional desde los propios actores del desarrollo.

CUADRO 1. Aspectos curriculares de los cursos PO

CURSO	NÚMERO DE CRÉDITOS	PRE REQUISITOS
PO I	6	Diagnóstico y acción comunitaria Comunicación social Estadística para planificadores Análisis del comportamiento de los grupos
POII	6	Practica organizativa I

Fuente: EPPS 2016a,b.

Ambos cursos se orientan a propiciar acercamientos con la realidad nacional y promover espacios constructivos con la sociedad. Para esto generan acciones o proyectos que favorezcan a la comunidad y a las organizaciones públicas y privadas. En el ámbito comunal, se potencia un trabajo con la sociedad civil, líderes locales y grupos organizados de base guiados a mejorar las condiciones socioeconómicas y ambientales en las que viven poblaciones vulnerables.

En esta práctica se busca que el estudiante aplique los conocimientos teóricos y prácticos y su creatividad. Para esto, los profesores encuentran, anticipadamente al inicio del curso, espacios en las comunidades rurales o urbanas y en instituciones públicas para que el estudiante ingrese y aborde realidades concretas. Como requisito fundamental, los espacios y sus actores deben necesitar y aceptar de la participación de un actor más, el sector académico, en la construcción de oportunidades de desarrollo y el acompañamiento social, por medio de acciones de promoción y planificación participativa.

La experiencia ha permitido que exista un modelo de trabajo universidad y sociedad que “con- cibe el fortalecimiento organizativo como una condición para conseguir un avance en la capacidad de autoanálisis, autogestión de los grupos, así como la construcción conjunta del futuro deseado de todos los involucrados” (EPPS 2016a p.1). Un modelo guiado a compartir visiones, metodologías participativas y herramientas de investigación que permitan la construcción colectiva del conoci- miento, de acciones desde los actores y la toma de decisiones consensuada, mediante una relación dialógica con las comunidades. Se espera que este curso “se convierta en una experiencia de vida” (EPPS 2016a).

El profesorado de estos cursos, tiene la responsabilidad de promover la integración, profundi- zación e interpretación de contenidos teóricos, metodológicos y técnicos y asumen un rol de actor activo dentro de la ejecución de las acciones derivadas.

El objetivo del primer curso es desarrollar un diagnóstico participativo conjuntamente con la comunidad, organización o institución que permita la identificación de las principales problemáticas sentidas por la población y búsqueda consensuada de alternativas de solución realizables. Para esto los estudiantes realizan un proceso de inmersión en la organización o comunidad, que les permita dialogar y participar activamente de sus actividades, promoviendo las condiciones para desarrollar el diagnóstico participativo que contemple aspectos ambientales, económicos, socioculturales y po- lítico institucionales, que será la base para desarrollar el siguiente curso, PO II. Se realiza especial énfasis en aspectos de respeto a cultura, a la diversidad, a las dinámicas comunales y sus propias visiones de desarrollo, entre otros. La EPPS dispone de una guía y su propia metodología para elab- orar el diagnóstico participativo.

De acuerdo con EPPS (2016b), el curso de prácticas organizativas II fue diseñado con el pro- pósito de desarrollar las acciones propuestas en el diagnóstico participativo, procurando mantener el mayor consenso posible por parte de los actores. Este curso da continuidad a la experiencia de construcción de conocimientos, desarrollo de habilidades, destrezas y procesos organizativos y de gestión social. Esto está orientado a promover acciones, proyectos o programas de desarrollo con visión integral. El objetivo de este segundo curso busca la construcción de una estrategia de desa- rrollo que permita contribuir al fortalecimiento institucional, comunitario y empoderamiento orga- nizaciona; así como el diseño, ejecución y evaluación de un subcomponente (proyecto/actividad) derivado de esa estrategia.

La presencia del estudiante en terreno o dentro de la organización es esencial. Por esto, deben disponer y dedicar al menos dos días por semana para el trabajo y la vinculación con la organización o la comunidad. Para quienes realicen la práctica en sitios rurales alejados ingresarán a las comuni- dades mínimo dos veces por mes, según las condiciones de distancia, financiamiento, transporte y hospedaje, entre otros.

Aunque no aparece explícitamente en su programa de estudios, ambos cursos utilizan la inves- tigación- acción, participativa, utilizando principalmente las herramientas de la planificación par- ticipativa comunitaria. Se busca que “el curso contribuya directamente en la vivencia de procesos sociales integrales, de tal manera que el estudiante además de la concepción epistemológica y teórica, entienda los procesos humanos y la transformación de la realidad a partir de la acción social con los otros. La participación es la clave fundamental de un proceso de democratización desde abajo” (EPPS 2016a p.2).

En ambos cursos se desarrollan sesiones de construcción grupal (taller) para el fortalecimiento de su práctica, del proceso metodológico y de técnicas a utilizar. Se brindan asesorías grupales, bajo previa coordinación, que permiten la realimentación del profesorado, respecto a contenidos y acti- vidades. Se ayuda al abordaje del objeto de trabajo, ahondando en el análisis histórico, coyuntural y normativo y en la elaboración de la estrategia de desarrollo y el impulso para el desarrollo de proyectos, según se requiera. Se da acompañamiento inductivo institucional y de legitimación del

proceso y del estudiantado ante los principales actores sociales con que interactúa, así como en la ejecución de proyectos.

Teniendo en cuenta la experiencia de formación de los profesionales planificadores, y la necesidad de profundizar en los resultados de aportación en términos de desarrollo de los estudiantes, esta investigación se propone indagar utilizando el enfoque de capacidades de Sen. Se pretende avanzar en la comprensión de la contribución que generan las vinculaciones con las comunidades a la expansión de capacidades, en sus funcionamientos y la agencia de los estudiantes. Esto a fin de desvelar la riqueza académica, la relevancia de mantener estos cursos y de generar evidencias que aporten a la curricularización de la extensión universitaria en Costa Rica y en otras latitudes.

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1. Enfoque de capacidades

El enfoque de capacidades (Sen 1999) relaciona el desarrollo con las libertades de las personas. El desarrollo bajo este enfoque está vinculado con la libertad que poseen las personas para llevar la vida que valoran (ser y hacer), en donde la expansión de capacidades es el fin y el medio principal para el desarrollo. Para este trabajo, resultan básicos tres conceptos de este enfoque: las capacidades, los funcionamientos y la agencia. Las capacidades (capabilities), que representa el conjunto de libertades que poseen los individuos para llevar la vida que valoran y que tienen razones para valorar.

(Robeyns 2003) profundiza en el análisis y nos explica como funcionamientos, son las elecciones hechas por las personas o los logros alcanzados del conjunto de capacidades que disponen. La diferencia entre ambos conceptos está relacionada con que las capacidades constituyen el abanico de funcionamientos alcanzables de los que las personas pueden elegir, mientras que los funcionamientos son aquello que las personas realmente hicieron (p.e. estudiar, descansar, alimentarse). Por tanto, el hecho que las personas tengan las capacidades (libertades) no significa que los utilice o lleve a cabo las elecciones. De manera que cada persona puede hacer uso de sus capacidades de manera muy distinta. Aunque dos personas tengan capacidades similares, sus funcionamientos son distintos, pues toman decisiones variables de acuerdo a su contexto

Respecto a la agencia, se relaciona con la habilidad que posee la persona para alcanzar metas o valores sociales que considere importantes. (Robeyns 2003) la vincula con aquella capacidad que permite que una persona sea capaz de provocar cambios en favor de otros. La autora apunta a que el bienestar personal y de contribución a otros genera la agencia global. Por tanto, el compromiso de esta acción de agencia no representa solo beneficio propio, para el individuo que impulsa la acción, sino de otros actores externos.

(Nussbaum 2000) realiza una definición que aporta abundantemente a este análisis. Este se refiere a las diez capacidades centrales para el funcionamiento humano y que sirve de base para explorar las contribuciones desde la formación de la EPPS a los estudiantes. Estas capacidades se resumen en ser capaz de:

1. *Vida*: llevar una buena vida, la no muerte prematura y vida humana normal, llevada desde un modo que merezca vivirse.
2. *Salud corporal*: mantener una buena alimentación y techo adecuado.
3. Integridad corporal, moverse espacialmente con libertad, soberanía del cuerpo humano y su seguridad.
4. *Sentidos, imaginación y pensamiento*. utilizar los sentidos, imaginación, pensamientos y razonamiento, libertad de expresión, de práctica religiosa, autonomía.
5. *Emociones*. generar vínculos con personas y cosas externas a lo personal.

6. *Razón práctica*, modelar su pensamiento del bien y de comprometerse en una reflexión crítica acerca del planteamiento de la propia vida
7. *Afiliación*, de vivir con y hacia otros, preocuparse por los demás y respetar a los demás y a sí mismo.
8. *Otras especies*, cuidar de las otras especies animales y vegetales y de la naturaleza.
9. *Juego*, reír, jugar y disfrutar de recreación.
10. *Control del propio entorno*, en el ámbito político y material, participar de los procesos políticos, ejercer los derechos cívicos y de propiedad, al empleo.

### 3. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

#### 3.1. Forma de estudio

Esta investigación es de tipo constructivista interpretativo, que busca describir, explicar y comprender los significados de la experiencia vivida, en este caso por quienes han recibido los cursos de PO; orientándonos a explorar sobre la expansión de libertades para ser y tener que los estudiantes tienen para lo que ellos valoran.

Según (Vellés1999), el paradigma constructivista se puede respaldar de la metodología cualitativa y se basa en el conocimiento que preserva la vida cultural, con la comunicación y la simbología. Para su abordaje, se parte de una experiencia que es sometida a una interpretación desde su contexto y de la perspectiva de los involucrados. Según este mismo autor (p.56), “no se buscan verdades últimas, sino relatos. El diseño está abierto a la invención; la obtención de datos al descubrimiento y el análisis a la interpretación”.

#### 3.2. Objetivos y preguntas de investigación

El objetivo de esta investigación es comprender la contribución de los cursos PO I y II en la expansión de capacidades de los estudiantes de la EPPS, sus funcionamientos y agencia.

Para esto nos proponemos indagar sobre las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Cuáles son las principales capacidades y funcionamientos derivados de los cursos PO I y II, que identifican los estudiantes y que más valoran?
2. ¿Favorece la interacción con la sociedad y la realidad nacional que los estudiantes de la EPPS mejoren su agencia?
3. ¿cuáles son los factores de conversión sociales, institucionales, culturales que influyen positiva y negativamente la expansión y el desarrollo de capacidades?

#### 3.3. Tipo de métodos y técnicas de investigación

El punto de partida de esta investigación es la realidad y, según la epistemología del paradigma de investigación social constructivista interpretativo, ontológicamente se concibe que la realidad social es construida por los propios sujetos (Peris 2014). Por tanto, el objeto de esta investigación lo constituyen los estudiantes de la EPPS de la Facultad de Ciencias Sociales, del Campus Omar Dengo de la provincia de Heredia de Costa Rica.

Como se muestra en el Cuadro 2, se realizó entrevista semiestructurada a 15 estudiantes y un grupo de discusión con 10 estudiantes, manteniendo consideraciones de confidencialidad, privacidad y consentimiento.

CUADRO 2. Compendio de métodos de recolección de datos

MÉTODO	PROPÓSITO	NÚMERO DE ÍTEMS
Revisión documental	Obtener la perspectiva institucional y documental de las PO	5
Observación participante	Comprender las experiencias, las relaciones y significancias de los procesos de los cursos de PO	5
Entrevista semi estructurada	Conocer los puntos de vista, opiniones, percepciones	15
Grupos de discusión	y perspectivas de los estudiantes	1

Adicionalmente, para triangular información se realizó revisión documental y la observación participante, mediante visitas a terreno con tres grupos de estudiantes. Los documentos analizados son no publicados, como por ejemplo los dos programas de curso, los informes de las PO y tres diarios de campos de estudiantes del segundo semestre de 2015, pues dentro del curso de PO I se utiliza la técnica de Diario de Campo Personal.

Los criterios de participación en la entrevista y los grupos de discusión es simplemente que hayan finalizado los cursos, los hayan ganado o perdido. El Grupo de discusión se realizó con 10 estudiantes, que realizaron sus prácticas en diferentes partes del país y bajo la orientación diferentes de profesores.

#### 4. ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En este apartado nos proponemos mostrar los resultados alcanzados con la planificación de recolección de datos, basados en los resultados de las entrevistas y los grupos de discusión, que en total reunieron a más de 30 estudiantes. En la interpretación también disponemos de la percepción en la observación de campo. Esta información tiene fines pedagógico, y de comprensión de sus beneficios en términos del enfoque de capacidades, y será utilizada también para la mejora del curso y la toma de decisiones en materia de gestión académica, como son la logística, financiamiento y apoyo a los estudiantes.

Ante la consulta de su nivel de cumplimiento de las expectativas iniciales de los cursos de PO I y II la totalidad expresa satisfacción completa. Su solicitud de instruir más a los estudiantes en este proceso denota que cuando entran al proceso en campo se sienten un poco inseguros sobre la forma en que deben actuar. Adicionalmente, piden la intermediación de la universidad para entablar una mejor relación con instituciones públicas, como parte de su aspiración a lograr que las comunidades tengan acceso a mejores servicios públicos y de apoyo social. Reconocen que el profesorado debe darles más seguimiento durante las prácticas a nivel de coordinación y presupuesto de las actividades.

No se presentó un solo en caso de estudiantes que se manifiesten en contra de mantener los cursos en el plan de estudios, por su indisposición de asignar tanto tiempo a esta curso. El resto expresan que este espacio es el único que permite el acercamiento a las realidades que se pueden vivir a la hora de ejercer laboralmente, tanto en comunidades como a lo interno de algunas instituciones. Estos curso son muy demandantes de tiempo y exigen que el estudiante esté dedicado durante dos semestres a la carrera de tiempo completo.

Estábamos interesados en conocer qué pasaría si el curso fuese optativo, para medir la reacción de los estudiantes en caso de que haya una modificación del programa el tiempo, donde la extensión universitaria se disponga a criterio de intereses y posibilidades de los estudiantes. La reacción es dividida, prácticamente la mitad de los estudiantes entrevistados revelan que efectivamente no cursarían esos cursos porque son muy pesados en término de dedicación de tiempo. En contrapeso encontramos el interés de los estudiantes de cursar estos cursos y considerarlos como un puente fundamental entre la teoría y la práctica y su contribución a posibilitarles la creación de capacidades para formular correctamente ideas y estrategias con potencial de mejora social, muy orientado a su campo de acción de la carrera.

Nos encontramos frecuentemente con la reacción espontánea de muchos jóvenes a favor de los cursos, con expresiones como: “la práctica es una experiencia increíble”. Valoran altamente la posibilidad de lograrse involucrar con las distintas realidades del país y comenzar la gestión integrada con las instituciones de apoyo social. Además, son cursos que les permite conocer diferentes procesos y problemas desde la dinámica de las comunidades. Como planificadores en formación están llamados a apoyar para la generación de posibles soluciones, resolución de conflictos e involucrarse en procesos de cambio social y proyectos que favorezcan el desarrollo del país, para que la gente tenga más calidad de vida. En esta línea, encontramos evidencias como,

*“el interactuar con personas diferentes, me mejoró mi visión de la realidad rural, este proceso me complementó lo aprendido en los cursos y libros”.* Estudiante 7.

*“puse en práctica los conocimientos y conocí el ambiente social de una comunidad”.* Estudiante 4.

*“mejoré mi percepción del desarrollo rural, tengo afinidad con el trabajo de campo en este tipo de población”.* Estudiante 5.

*“relacionarnos con personas y aprender nuevos conocimientos.”* Estudiante 8.

Los cursos logran una mejor comprensión sobre los problemas sociales y de la realidad nacional porque les permite captar una imagen de la realidad que afrontan muchos lugares del país, las necesidades que tienen y en lo que se necesita trabajar para mejorar sus condiciones, en aquello que quisieran realmente ser o hacer en sus vidas. Encontramos varias expresiones que denotan la importancia de generar experiencias en el proceso de aprendizaje, desde la acción, en frases como ésta,

*“cambié al enfrentar la realidad social personalmente y no sólo leerlo de libros o artículos”.* Estudiante 6.

*“no es lo mismo vivirlo que tenerlo en un libro”.* Estudiante 8.

La aportación a la formación integral de los estudiantes es concebida desde la perspectiva de integración de los mismos en distintos ambientes de la sociedad, como se muestra en el cuadro nº3 que les permite aplicar el conocimiento adquirido durante la carrera. Al convivir con las comunidades y organizaciones sus principales aprendizajes se desprenden al conocer directamente las condiciones de la zona específica, aprender de la vivencia de sus habitantes e identificar los deseos de superación que presenta cada comunidad o grupo a pesar de sus limitaciones.

CUADRO 3. Aportes de las prácticas organizativas de la EPPS a los estudiantes, desde su propia perspectiva

ÁMBITO PERSONAL	ÁMBITO PROFESIONAL	ÁMBITO SOCIAL
Crecimiento personal Hacer conciencia sobre las realidades en la que se desenvuelven gran cantidad de personas. Desarrollar valores como: humildad, respeto,...	Manejo de grupos Experiencia laboral para el futuro Realización de trabajo académico Trabajo de forma participativa Conocer la demanda del mercado	Conciencia social Acción social Compromiso por ayudar a los demás Carácter Sensibilidad

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas aplicadas.

Otras valoraciones sobre lo aprendido en las prácticas ponen en relieve el dominio de herramientas y nuevas capacidades. Por ejemplo, nos plantean como les ayudó en materia de investigación, al lograr a mejorar su desenvolvimiento para adquirir información y sus debidos procesos. También enfatizan sobre el dominio en la aplicación de cuestionarios, entrevistas, DAFO y talleres, participativamente con las personas. La adquisición de habilidades se evidencia con expresiones como,

*“mejoré la comunicación, el trabajar en equipo y la creatividad”.* Estudiante 1.

*“aprendí del manejo de grupos, aprovechamiento de recursos y gestión de talentos”.* Estudiante 2.

*“aprendí que la disciplina y la constancia son necesarias para legitimarnos en el proceso”.* Estudiante 1.

*“a saber escuchar, ser flexible, facilidad para integrarnos y buen manejo de grupos”*. Estudiante 10.

*”asertividad a la hora de comunicarnos con los demás, cooperación, habilidades para negociar”*. Estudiante 4.

El mejoramiento de su seguridad personal y autoestima, también les ha favorecido en aspectos que son básicos para la promoción de la participación social, el manejo de grupos y el ejercicio de su profesión, como es hablar ante grupos de personas y convencerse que de su capacidad para ejecutar acciones con la comunidad y las organizaciones. También, enfatizan en la necesidad de aprender a confiar en sus compañeros de práctica y de la relevancia que tiene para su desempeño sentirse acompañados en el proceso, es parte de lo que valoran los estudiantes, al ingresar a la comunidad.

*“Uno no está sólo en el proceso de práctica tiene al menos un compañero, ello da seguridad, pero también hay que confiar y creer en las capacidades personales, solo así se logra madurar como profesional”*. Estudiante 2.

Algunos estudiantes reconocen que la participación y la aceptación que recibieron de las comunidades aumentaron su nivel de confianza y de seguridad, lo que nos lleva a considerar la posibilidad de realizar procesos de sensibilización con las comunidades. Esto a fin de estimular que las comunidades también comprendan las influencias de sus actitudes en el proceso de enseñanza aprendizaje y se sientan partícipes del proceso.

Ante la consulta de sus logros más valorados, funcionamientos en términos de Sen, llama la atención que se proyectan desde su función profesional y se observan algunos rasgos de visión informada y de un cierto nivel de agencia. Expresan haber sido capaces de realizar los talleres con las personas y lograr que las personas se expresaran y ejercieran su participación. La formulación de un trabajo (un proyecto) de manera conjunta con las diferentes organizaciones para que se lograra un proyecto en pro del desarrollo local. Para los estudiantes es muy importante lograr la participación social en la toma de decisiones y generar el apoyo organizacional, para la resolución de sus problemas más sentidos.

*“la práctica permite cambiar la perspectiva y el enfoque, lo cual nos lleva a potenciar las metodologías”*. Estudiante 2.

La totalidad de los estudiantes considera que la experiencia de trabajar en las prácticas les ha estimulado ideas, proyectos, actividades o acciones en defensa de sus propios derechos y de otras personas. Esto debido a que el proceso de práctica les ayudó a estar capacitados para orientar a grupos y formular ideas de proyecto, que lo pueden aplicar en su vida personal, familiar y comunal. Consideran que esta actuación en comunidad y con organizaciones puede ser considerada como una contribución para el mejoramiento del país. Y expresan que han iniciado nuevos trabajos con varias asociaciones de desarrollo y el fortalecimiento de varios grupos dentro de las comunidades que les han solicitado información.

Las principales barreras para sacar más provecho del curso están relacionadas con el ámbito económico, ya que el desarrollo de las prácticas les amerita gastos, de materiales, para el transporte y el desplazamiento. La dificultad de traslado, ya que la mayoría de los trabajos se desarrollaron en comunidades muy alejadas del Gran Área Metropolitana (GAM).

Consideran que hace falta información, pues la mayoría de instituciones desconocían el trabajo que se están desempeñando y de sus realidades y proyectos compartidos como comunidad. Lo que los estudiantes perciben como una barrera para lograr un mayor impacto de su trabajo en la comunidad puede tomarse como evidencia de las necesidades que tienen actualmente las comunidades y las organizaciones sociales y de las limitaciones que esto representa para su desarrollo. Lo que además respalda la vigencia y relevancia de la extensión universitaria en las comunidades.

La interacción con contextos desconocidos hacen que las personas aprendan a disfrutar de lo nuevo y a sobreponerse ante la adversidad. Algunas de las expresiones de los estudiantes también se podrían asociar a las capacidades de resiliencia y flexibilidad emocional, como son las siguientes,



*“aprendí que soy capaz de adaptarme a diferentes situaciones, a las que uno no está acostumbrado”*. Estudiante 1.

*“puedo superar retos como la escasez de recursos, el sufrimiento ajeno, considerando esto a través de ideas realistas pero humanas”*. Estudiante 2.

*“logramos adaptarnos a escenarios difíciles y poder salir adelante [...]se aprende a complementarse con personas que actúan, se comportan y tienen actitudes muy diferentes a las nuestras”*. Estudiante 3.

Desde la perspectiva académica este trabajo ha sido muy estimulante, al encontrarnos con el reconocimiento de los estudiantes en su progreso de sensibilidad ante las realidades ajenas, la empatía, los valores sociales y la contribución al carácter humanista de profesión. Su avance de comprensión con relación a la participación como motor de desarrollo y de cambios sociales sustantivos para el bienestar de la gente. Tal es el caso del Estudiante 8, quien nos dijo, *“la participación activa es clave para la defensa de los intereses comunes y colectivos, no individuales, y para su desarrollo, hay que comprender las circunstancias, con el sentido analítico y la intuición”*.

## 5. CONCLUSIONES

Las prácticas organizativas permiten relacionar los tres pilares del quehacer de la universidad Nacional (docencia, investigación y extensión); si bien es cierto, es un curso del plan de estudios de la Escuela de la Planificación y Promoción Social, nos permite desarrollar acciones investigativas y de extensión, con diferentes poblaciones de nuestro país.

Ambas prácticas son consideradas por los estudiantes como una experiencia que no sólo contribuye a su formación profesional, sino a la creación de capacidades que impactan el desarrollo personal de sus vidas. Algunos estudiantes nos compartieron como este proceso les permite conocer las necesidades de las poblaciones y, a partir de ahí, proponer alternativas de solución. Una solución desde la gente, mediante metodologías participativas. Esto habla de cómo los estudiantes logran capacidades y funcionamientos no sólo para escuchar y reflexionar sobre las problemáticas, sino de conducir acciones basada en sentir de la gente, que favorezca la mejora de condiciones y el cambio social hacia el desarrollo humano.

El acercamiento a la realidad permite potenciar los conocimientos de las metodologías adquiridas en el aula y adaptarlas a la realidad. El trabajo en las comunidades nos permite comprender que lo que se lee y aprende en las aulas es fundamental que se validen y se adapte en el campo de trabajo. De esta forma, la metodología deja de ser una receta y se convierte en un medio que se lleva a cabo según las necesidades de la población. Lo que además nos pone el reto académico de sistematizar esas adaptaciones y nuevos conocimientos que surgen desde la interacción con la comunidad.

Esta investigación también ofrece una serie de evidencias sobre la contribución del intercambio con la comunidad a la adquisición de las capacidades centrales que identifica (Nussbaum 2000) en los estudiantes. Encontramos especial orientación a capacidades vinculadas con los sentidos, imaginación y pensamiento, la razón práctica, la afiliación y el control del propio entorno. Asimismo, hay evidencias sobre la relevancia de estos procesos para la promoción de la capacidad de agencia de los estudiantes, guiada a promover acciones para favorecer el bienestar de las poblaciones y colectivos con que se vinculan.

No queda duda de que las prácticas son un eje clave en la formación del profesional planificador. Debido a que les permite encontrarse con la realidad, aplicar conocimientos y entender que los procesos participativos son una construcción desde y para las personas y la necesidad de ampliar sus capacidades facilitadoras para procesos participativos. En donde además, se deben considerar los diferentes criterios de desarrollo con respeto, lo cual conlleva dejar de ver a las comunidades como un objeto de investigación sino como un sujeto en donde el aprendizaje es de doble vía; es decir, un aprendizaje de la comunidad a la universidad y viceversa. Donde el conocimiento se genera a partir

de la participación activa de los diferentes actores, en el diálogo y la construcción conjunta, democrática, para la búsqueda colectiva de alternativas de desarrollo integral.

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se dedica a las diferentes comunidades de nuestro pequeño país, Costa Rica, que desde inicios de la carrera de Planificación Económica y Social hace 42 años, han abierto sus puertas para dialogar y construir procesos en las cuatro dimensiones del desarrollo: sociocultural, económica, político institucional y ambiental. Por otra parte, un agradecimiento a los profesores visionarios de la EPPS que han luchado por salir de la Universidad en búsqueda de la realidad y que aún permanecen en las aulas dando soporte al trabajo con las comunidades, durante más de 30 años. Y, por supuesto, a los estudiantes que han aportado con transparencia, desde sus conocimientos, para desarrollar este análisis; y que día a día, con sus energías renuevan nuestra función social en este camino de construcción por un desarrollo local participativo e integral con los más necesitados.

## BIBLIOGRAFÍA

- EPPS (2016a). Programa de Curso Práctica Organizativa I. Facultad de Ciencias Sociales. Heredia, Costa Rica.
- EPPS (2016b). Programa de Curso Práctica Organizativa II. Facultad de Ciencias Sociales. Heredia, Costa Rica.
- Nussbaum M (2000). *Women and human development: The capabilities approach*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Peris J (2014). *Aproximación a las metodologías cualitativas*. Máster en Cooperación al Desarrollo. Universidad Politécnica de Valencia. España.
- Robeyns I (2003). *The capability approach: an interdisciplinary introduction, teaching material for the training course preceding the 3rd International Conference on the capability approach*. Pavia, Italy.
- Sen A (1999). *Development as Freedom*. Knopf, New York.
- UNA (1993). *Estatuto Orgánico de la Universidad Nacional*. Aprobado por la Asamblea Universitaria mediante Referéndum realizado el 10 de marzo de 1993, transcritos por el Tribunal Electoral en comunicado oficial 03-93.
- UNA (2007). *Gaceta Universitaria N° 2: Modelo Pedagógico de la Universidad Nacional*. Heredia, Costa Rica.
- UNA (2009). *Lineamientos para la Gestión de Programas, Proyectos y Actividades*. Gaceta N° 17-2009, al 15 de noviembre del 2009. Consejo Universitario. Costa Rica.
- Valles MS (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Síntesis Editorial. España.

# Reconceptualizando la pobreza energética desde el Desarrollo Humano: hacia una definición más inclusiva y transformadora

## A broader conceptualization of fuel poverty from Human Development approach: towards a more inclusive and transformative definition

PELLICER SIFRES, Victoria<sup>1</sup>  
vicpelsi@ingenio.upv.es

### Resumen

En los últimos cuatro años la pobreza energética se ha visibilizado como una realidad que actualmente afecta a más del 11 % de la población española y sobre la cual se están empezando a tomar las primeras medidas. Sin embargo, no ha habido en España una amplia reflexión sobre la conceptualización del fenómeno y su adaptación a nuestro contexto. Este artículo pretende profundizar en ello, construyendo un marco de análisis basado en el enfoque de Desarrollo Humano. El marco propone: enmarcar el debate en el ámbito de la Transición energética; repensar el concepto en clave de vulnerabilidad; centrar el foco en las necesidades que las personas tienen razones para valorar; ampliar la mirada de los factores causantes del problema y vincularlos al actual modelo energético. Basándose en un trabajo de campo de carácter cualitativo, el marco es aplicado al caso español para concluir que es de utilidad para comprender el fenómeno —desde una perspectiva más inclusiva y transformadora— así como para diseñar políticas para combatirlo.

**PALABRAS CLAVE:** desarrollo humano, pobreza energética, vulnerabilidad energética, transición energética

### Abstract

In the last four years fuel poverty has become visible as a reality that currently affects more than 11 % of the Spanish population, and first steps to combat it are being taken. However, there has not been taken in Spain a broader reflection on the conceptualization of the phenomenon and its adaptation to our context. This article aims to deepen on it, building a framework of analysis based on Human Development approach. Framework's proposes are: to reframe the debate in the field of energy transition; to rethink the concept in vulnerability terms; to be focused on the needs that people have reasons to value; to explore new factors causing the problem and to link it to the current energy model. Based on a field study of a qualitative nature, the framework is applied to the Spanish energy situation. We conclude that this framework is useful so as to understand the phenomenon – from a more inclusive and transformative perspective – and to design policies to combat it.

**KEYWORDS:** human development, fuel poverty, energy vulnerability, energy transition.

---

1. INGENIO [CSIC-UPV], Instituto de Gestión de la Innovación y del Conocimiento. Universitat Politècnica de València. Candidata/o al Premio REEDES para Jóvenes Investigadoras/es

## 1. INTRODUCCIÓN

Cuando hace cuatro años se publicó en España el primer informe sobre Pobreza Energética (Tirado *et al.*, 2012), solo una minoría de nuestra sociedad había escuchado alguna vez el concepto, escasas ONGD llevaban tiempo trabajando en ello; pocos investigadores estábamos reflexionando desde la academia y hasta lo que se conocía en ningún caso se estaban tomando medidas desde las políticas públicas (Pellicer y Lillo, 2013).

Pocos años después, en el momento en el que se apunta que el problema afecta al 11 % de la sociedad española (Tirado *et al.*, 2016) la coyuntura en relación al tema de la Pobreza Energética es totalmente distinta: son ya diversos los colectivos sociales (principalmente activistas en la esfera de la ecología y el medioambiente) que están trabajando por combatir la pobreza energética, desde la incidencia política o desde la asistencia directa en hogares<sup>2</sup>. Los medios de comunicación se han hecho también eco de este fenómeno, hecho que ha permitido que el concepto esté permeando hasta empezar ser familiar a parte de la sociedad española. También tras las elecciones municipales de mayo de 2015, algunos gobiernos autonómicos y locales están empezando a implementar medidas para combatirla.

No obstante, varios autores (Thomson, Snell y Lidell 2016; Bouzarovski y Petrova 2015) consideran que todavía tenemos pendiente avanzar en la reflexión del concepto de pobreza energética. La urgencia por visibilizar la problemática en la coyuntura española de los últimos años ha hecho que, en la mayoría de los casos, los discursos que se han estado manejando en las acciones de lucha contra la pobreza energética (informes, noticias, manifiestos, etc.) se hayan tomado directamente de la información recopilada durante el trabajo realizado desde hace años en Reino Unido e Irlanda, casos de referencia por excelencia. Pero, ¿son estas definiciones, causas y consecuencias tomadas los elementos centrales que representan la realidad de la pobreza energética española? ¿Las personas que sufren el problema se sienten identificadas con la definición que estamos utilizando? Al no haber hecho todavía el ejercicio de adaptar la definición a nuestra realidad, ¿estamos dejando de ver causas que generan pobreza energética? ¿Estamos comprendiendo el fenómeno de manera aislada o como causa de otros problemas de nuestra sociedad de calado estructural?

Consideramos que desde la academia, conjuntamente con los actores implicados (las personas que sufren el problema, las organizaciones de la sociedad civil organizada, las administraciones públicas, el tercer sector y las empresas suministradoras de energía) podemos construir una conceptualización del fenómeno amplia e inclusiva. Con esta investigación queremos contribuir a ello desde dos enfoques complementarios:

En primer lugar, desde un análisis macro, consideramos que la pobreza energética debe en todo momento ser enmarcada dentro del debate más amplio de la urgente Transición Energética, o cambio de modelo energético. Para caracterizar dicho modelo, tomamos como referencia los valores que propone el enfoque del Desarrollo Humano: sostenibilidad, equidad, participación y empoderamiento (PNUD 2008). Defendemos que es pertinente elaborar nuestros discursos desde esta perspectiva por una doble razón: por un lado, por enfatizar el hecho de que la pobreza energética es una consecuencia de un modelo opresor dominante e injusto (Barcia y Romero 2014); por otro lado, por aprovechar la oportunidad que se nos presenta con la visible amenaza del cambio climático para planear un modelo de sociedad no únicamente más sostenible sino también más democrática, justa y equitativa (Manuel-Navarrete 2010; Klein 2012).

En segundo lugar, desde un análisis micro, consideramos que debemos evolucionar del concepto de pobreza energética al de vulnerabilidad energética. Bajo el enfoque del Desarrollo Humano,

2. Algunos ejemplos: Associació Benestar i Desenvolupament; Aliança contra la Pobresa Energètica; Asociación Ciencias Ambientales; Ecoserveis; Fuel Poverty Group; Ingeniería Sin Fronteras; Plataforma por un Nuevo Modelo Energético, entre otros.

que coloca en el centro el proceso de expansión de las capacidades de las personas, planteamos en las definiciones y en la enumeración de las causas y consecuencias mover el foco de análisis desde los insumos energéticos a las necesidades energéticas para vivir una vida digna. Ello nos permitirá explorar cuáles son las principales causas y consecuencias de la pobreza energética en España, y nos ayudará a definir las estrategias a seguir, no únicamente para combatirla, sino también para promover la transición energética deseada.

Con todo ello, el objetivo de la investigación es doble: tomando como marco de referencia el Desarrollo Humano, proponemos por un lado enmarcar el debate de la pobreza energética bajo el paraguas de la literatura de la Transición Energética, y por otro profundizar en la conceptualización del fenómeno proponiendo evolucionar hacia el concepto de vulnerabilidad energética con una visión más centrada en las necesidades de las personas.

El artículo construye así un marco de análisis hacia el que transitar para una mejor conceptualización del fenómeno. Para ello, se sustenta en el enfoque Desarrollo Humano y lo combina con elementos teóricos de la literatura de la Transición Energética y de la pobreza energética. En la discusión se aplica dicho marco a la situación de la pobreza energética en España, y ello nos permitirá ver cómo existen factores relevantes sobre los que actuar para poder transitar hacia una narrativa y una comprensión del fenómeno más inclusiva y transformadora.

## 2. ELEMENTOS TEÓRICOS

### 2.1. De la pobreza energética a la Transición Energética para un Desarrollo Humano: ampliando la mirada

Partimos de la consideración que la pobreza energética es un problema de injusticia social (Walker y Day 2012) y numerosos autores apuntan a que en gran parte es consecuencias del modelo energético español, basado en concebir la energía como un servicio y no como un derecho, y por tanto operar desde la lógica del mercado, bajo los valores del lucro y la competitividad (Gavaldá 2014, Sanchez-Herrero 2014, Santiago 2016).

Consideramos pertinente, por tanto, integrar el problema de la pobreza energética en el debate más amplio de la Transición Energética, entendida como el camino hacia un modelo que venza los principales desafíos ecológicos —pico de petróleo y de otras materias primas no renovables, agotamiento de sumideros de residuos, residuos radiactivos, cambio climático, agotamiento de los recursos naturales, pérdida de biodiversidad— así como los desafíos políticos y económicos —desconfianza y escuálido sistema de representación de la clase política, explotación laboral, opresión, invisibilidad de los trabajos de cuidados, ajustes estructurales, culto al crecimiento económico, a los procesos de acumulación y especulación financiera, entre otros (Urkidi *et al.* 2015).

Algunos autores esbozan algunas características que definirían la Transición Energética en términos de infraestructura —sistemas de producción descentralizado—; políticas —apuesta por la promoción de las energías renovables—, mercado —consumidor consciente, informado y activo— etc. No obstante, consideramos necesario enfatizar cuáles podrían ser los valores sobre los que asentar tanto el proceso como la meta de la Transición Energética deseada. Para ello, apostamos por el enfoque de Desarrollo Humano como aproximación normativa que nos ofrece dos elementos valiosos para caracterizar dicha Transición Energética:

En primer lugar, su apuesta por colocar explícitamente el centro de la concepción del desarrollo en el proceso de expansión de las capacidades de las personas de manera que puedan elegir su modo de vida. En definitiva, se sustituye una visión del desarrollo centrado en la producción y obtención de bienes por otra centrada en la ampliación de las capacidades de las personas (Dubois 2006, en Boni y Pérez 2006). El desarrollo humano es definido como un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos. Esto significa que su objetivo es la: “(...) creación de un

entorno en el que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con sus necesidades e intereses”. (PNUD, 2001). Bajo esta visión, la pobreza energética pasaría de ser concebida como una falta de recursos energéticos (no disponer de electricidad), al incumplimiento de unas necesidades energéticas que impiden a las personas desarrollar una vida plena y con razones para ser vivida (poder ducharse con agua caliente, no enfermar por pasar frío, poder estudiar de noche, poder comer un plato caliente, etc).

En segundo lugar, su posicionamiento como marco normativo baso en los valores tales como: sostenibilidad; equidad; participación y empoderamiento: el principio de la sostenibilidad sostiene que el potencial de las personas puede sólo ser desarrollado de modo que no se comprometan los límites ambientales ni el desarrollo de bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras (Alkire and Deneulin, 2009), (Penz *et al.*, 2011). La equidad, entendida como acceso equitativo a los recursos, “remite al concepto de justicia, imparcialidad y ecuanimidad, e incorpora la idea de justicia redistributiva, específicamente en términos de acceso a oportunidades” (Alkire and Deneulin, 2009: 6). La participación y el empoderamiento apela al control de uno mismo sobre su entorno y a su capacidad real y efectiva de participar en decisiones políticas que influyen en la vida de uno/a mismo/a (Nussbaum 2000).

Desde esta perspectiva, la Transición Energética debería de estar basada en estos valores, puesto que según Alkire (2010, 16) son fundamentales para expandir el concepto de desarrollo humano, al que consideramos que debería aspirar toda estrategia de lucha contra la pobreza energética.

## 2.2. De la pobreza energética a la vulnerabilidad energética: profundizando la mirada

La pobreza fue definida por primera vez por Brenda Boardman (1991), en Reino Unido, como la “incapacidad (para un hogar) de obtener una cantidad adecuada de servicios de la energía por el 10% de la renta disponible”. Posteriormente, otros autores han planteado definiciones similares basadas en las mismas premisas, a saber: “Dificultad de mantener un hogar en unas condiciones adecuadas de temperatura a un precio justo” o “Incapacidad de pagar una cantidad de servicios de la energía suficiente para la satisfacción de sus necesidades domésticas y/o obligados a destinar una parte excesiva de sus ingresos para pagar la factura energética de sus viviendas” (Ecoserveis, 2009). En relación a las causas, la literatura dominante identifica tres elementos principales como los causantes de este fenómeno: disponer de bajos ingresos; habitar viviendas con baja calidad de eficiencia energética; e incremento en los precios de la energía. Asimismo, numerosos estudios (EPEE 2009; Lidell y Morris 2010; Tirado *et al.* 2012, 2014, 2016) apuntan las consecuencias de la pobreza energética las siguientes: i) Riesgos e Impactos sobre la salud física (problemas respiratorios, utilización de fuentes energéticas auxiliares con riesgo de accidente, incendio y/o envenenamiento debido al monóxido de carbono). ii) Riesgos e Impactos sobre la salud mental: ansiedad, aislamiento, exclusión social, pérdida de autoestima. iii) Degradación de las viviendas. iv) Acumulación de deuda excesiva (el pago de facturas elevadas de suministro energético limita poder hacer frente a otras necesidades como son la comida y el transporte). v) Emisiones de CO<sub>2</sub>.

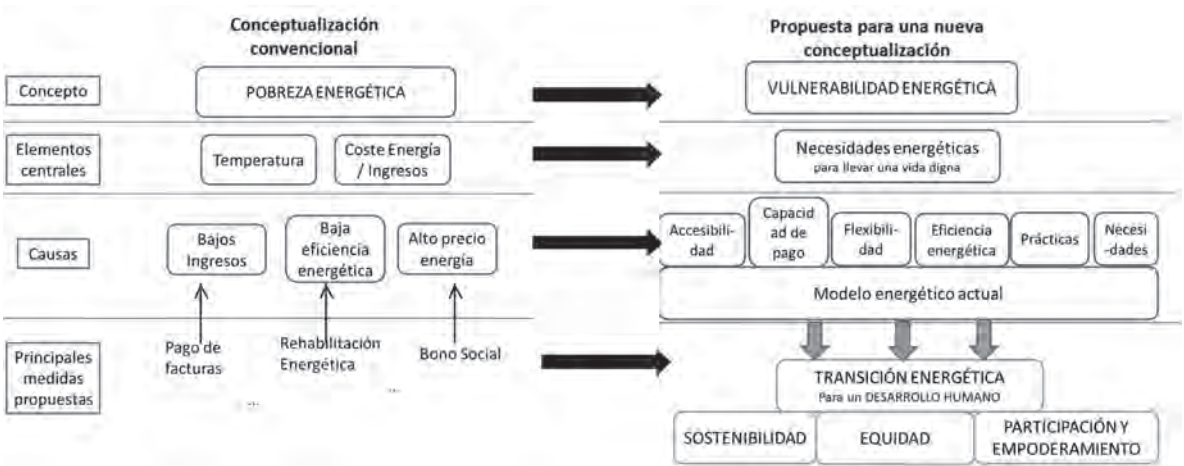
Recientemente, en países como Reino Unido e Irlanda donde existe una mayor experiencia de investigación y reflexión al respecto del concepto, algunos autores como Bouzarovsky y Petrova (2015) proponen transformar el concepto de Pobreza Energética hacia la idea de Vulnerabilidad Energética, lo cual nos permite descubrir dos nuevas reflexiones: en primer lugar, que el carácter del fenómeno es dinámico: frente a la idea estática que nos evoca la llamada Pobreza energética, la vulnerabilidad energética nos describe un estado temporal de una duración determinada. En segundo lugar, nos permite identificar una serie de condicionantes que pueden arrastrar al hogar a dicho estado. En otras palabras, el enfoque de vulnerabilidad se basa en la idea de que hogares considerados “en situación de pobreza energética” en un momento determinado, puedan salir de dicha condición en un futuro cambiando alguno/s de los condicionantes; y viceversa, hogares que no están considerados en situación de “pobreza energética” pueden pasar a serlo si se modifica alguno de

dichos condicionantes. En esencia, se trata de una cuestión estadística: se enfatiza en los factores que determinan que un hogar pueda llegar a alcanzar la condición de pobreza. (Bouzarovski y Petrova, 2015: 35).

Dichos factores son seis: accesibilidad al recurso; capacidad de pago; flexibilidad<sup>3</sup>; eficiencia energética; necesidades<sup>4</sup> y prácticas. Con ellos, se supera la triada convencional sobre causas (bajos ingresos, eficiencia energética y altos precios), visibilizando otros condicionantes que pueden impulsar a un hogar a estar en situación de pobreza energética. Además, ello permite ubicar estos condicionantes en dos esferas distintas: la externa al hogar, donde identificamos factores propios del sistema y las infraestructuras de producción y consumo de energía, los valores culturales, las políticas regulatorias (Seyfang 2012; Geels 2012) y los internos al hogar, como son las prácticas y los hábitos.

**2.3. Construyendo un marco para una conceptualización de la vulnerabilidad energética: más amplio y más profundo**

La figura 1 recoge la propuesta de cómo transitar hacia otro marco que nos permita una mayor profundización en la comprensión del fenómeno. La propuesta pasa por cuatro traslaciones: en primer lugar, pasar de hablar de pobreza energética a vulnerabilidad energética, para poder capturar el dinamismo del concepto y poder superar la barrera estigmatizante que implica el concepto “pobreza”. En segundo lugar, mover el foco de los elementos claves que definen el concepto, hacia una visión centrada en las necesidades de las personas que les permiten vivir una vida que tienen razones para valorar (Sen 2000). En tercer lugar, ampliar la perspectiva de las causas que generan la situación de vulnerabilidad energética, y vincularlas a su vez con la realidad del modelo energético español, con el fin de reforzar el argumento de que más allá de las causas individuales de los hogares, existen también causas estructurales profundas sobre las que se sostiene el fenómeno. Finalmente, evolucionar las estrategias para la erradicación de la pobreza energética hacia un plan de acción amplio y coordinado para impulsar la transición energética, basada en los valores que promueven el desarrollo humano.



Fuente: Elaboración propia a partir de Bouzarovsky y Petrova 2015

FIGURA 1. Propuesta para transitar hacia un marco de análisis de la vulnerabilidad energética, basado en el Desarrollo Humano.

3. Entendida como la Capacidad de pasar de un servicio de provisión energético a otro apropiado para las necesidades del hogar.  
 4. Moldeadas por razones sociales, culturales, económicas o de salud.

### 3. METODOLOGÍA

La epistemología que orienta el presente trabajo es interpretativista, a través de la cual se asuma que *“la realidad no puede ser solamente observada, sino que debe ser interpretada”* (Corbetta, 2003). Con esta elección, se ha realizado una aproximación a la realidad estudiada para tratar de desvelar el significado que la vulnerabilidad energética les supone a las personas afectadas por este fenómeno. La investigación tiene una vocación exploratoria, no orientada a obtener generalizaciones o explicaciones sino a contribuir a entender con más profundidad la realidad del fenómeno.

Las herramientas empleadas han sido: información secundaria, observación participante —desde hace 3 años y medio la autora ha tenido un rol activo en colectivos sociales que trabajan por la erradicación de la pobreza energética, desde la incidencia política hasta la asistencia directa— y entrevistas a actores —del ámbito político, de la administración pública, activistas y personas en situación de pobreza energética.

### 4. ANÁLISIS E IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS

Este análisis pretende ver la aplicación del marco a la realidad española, y explorar si ello permite emerger nuevas ideas en torno a la conceptualización de la pobreza energética. Distinguiremos el análisis de los resultados en base a las cuatro traslaciones propuestas en el marco expuesto (Figura 1):

En primer lugar, en relación a la nomenclatura, la experiencia del análisis de la pobreza energética en España nos permite reflexionar sobre la idoneidad del cambio de concepto, de pobreza energética a vulnerabilidad energética. La propia palabra “pobreza” embebe un marcado carácter estigmatizante, y por ello muchas personas entrevistadas, a pesar de encontrarse en situación de imposibilidad o dificultad de poder satisfacer sus necesidades energéticas, no se sentían representadas por el concepto “pobreza energética”. Ello nos invita a pensar que el motivo puede ser el de no querer formar parte de un determinado grupo, por las connotaciones sociales y personales que ello implica. Esto tiene a su vez implicaciones para el diseño de las políticas públicas. Como ejemplo, citar el caso de Servicios Sociales del Ayuntamiento (Valencia) donde se dispone del servicio de pago de como máximo dos facturas energéticas. Las mismas personas que no se quieren sentir etiquetadas como “pobres energéticas” tampoco conciben (o les cuesta mucho más) acudir a beneficiarse de este servicio, y por tanto quedan (“auto”)excluidas de esta política.

Además, hablar de vulnerabilidad en lugar de pobreza nos permite reforzar el argumento del dinamismo del concepto. En la mayoría de los casos conocidos no ha sido un problema habitual del hogar desde siempre (como suele ser más común con la pobreza económica), sino que se han visto en dicha situación en las últimas etapas por factores sobrevenidos (pérdida de trabajo, nacimiento de un nuevo miembro de la familia o reagrupación familiar<sup>5</sup> por motivos de desempleo; subida drástica o progresiva del precio de la electricidad o del gas, etc).

No obstante, existen también opiniones opuestas al cambio de concepto, que consideran que la palabra “pobreza” tiene mayor potencial para visibilizar la realidad (en los medios de comunicación, en los discursos políticos más comprometidos, etc) y conseguir que se asiente en el imaginario colectivo de la sociedad española.

En segundo lugar, el giro desde el enfoque de temperaturas e ingresos al de necesidades o intereses nos permite visibilizar algunas cuestiones identificadas en los casos analizados. Para empezar, es una apuesta clara por enfatizar que la energía no debe ser tratada como una mercancía o un bien sino como una necesidad para poder vivir una vida digna. Además, el análisis desde el enfoque de

5. En algunos de los casos entrevistados, algunas familias con hijos, con todos los miembros en paro, se han visto obligadas a retornar a las casas de sus padres si es el caso que estos cobran una pensión.



desarrollo humano nos permite centrar la mirada en la ampliación de las capacidades de las personas, y entender cómo la pobreza energética supone la privación de una gran parte de capacidades básicas que impide que las personas desarrollen una vida que merezca la pena ser vivida. Algunas de estas privaciones giran en torno a la capacidad de tener una vida saludable; de gozar de un hogar digno; el empeoramiento de enfermedades crónicas (asma, artritis, reumatismo, enfermedades cardiovasculares); mala alimentación por no poder disponer de energía para cocinar; dificultades para mantener los ritmos de estudio; problemas para poder costear la compra de medicamentos o incluso mantener tratamientos que suponen la conexión a la luz. Asimismo, algunas personas destacaban también la privación de capacidades como afiliación y vivir en comunidad, pues manifiestan pudor en caso que algún conocido entre en su casa y descubra la situación en la que vive. Ello pone de manifiesto uno de las mayores barreras del problema: su invisibilidad, por tratarse de un fenómeno eminentemente doméstico, y que además está afectando a población que nunca antes de la crisis se había considerado en situación de exclusión social.

El enfoque de Desarrollo Humano, además de las capacidades enumeradas, nos ayuda también a identificar las aspiraciones de las personas y a entender cómo la situación energética de su hogar está frenando el desarrollo de ellas. Una madre de familia, en un hogar donde se había interrumpido el suministro energético por impago de un recibo, nos explicaba que su mayor tristeza no pasaba por ducharse ella con agua fría o pasar frío, sino por tener que mandar a sus hijos de 4 y 9 años ducharse y a cenar a casa de vecinos. A pesar de que los niños no lo sufrían como una privación de libertades sino como una diversión, la madre confesaba cómo la situación le superaba y le inmovilizaba hacia la búsqueda de otras alternativas. Esta mirada más profunda nos permite complejizar el problema de la pobreza energética, con el fin de sumar fuerza, legitimidad y argumentos para ubicar su abordaje como una prioridad social.

En tercer lugar, el hecho de plantearnos las causas que generan pobreza energética más allá de los tres factores convencionales (bajos ingresos, deficiente eficiencia energética del hogar y altos precios de la energía) facilita la identificación de otros factores que pueden impulsar al hogar a entrar en situación de vulnerabilidad energética, y a la vez visibilizar su vínculo con cuestiones estructurales del modelo energético actual:

Al pensar en clave de *accesibilidad*, se sitúan por primera vez en los discursos las llamadas “infraviviendas” o “chabolismo”, casos evidentes de precariedad energética pero, sin embargo, escasamente nombrados en la literatura. El factor *capacidad de pago* invita a pensar más allá de los ingresos del hogar: algunos hogares han manifestado la situación de disponer de suficientes ingresos como para no tener retrasos en los pagos de los recibos, pero sin embargo no disponer de capacidad alguna para poder invertir en acciones de *eficiencia energética* que ayudarían a reducir su vulnerabilidad. Las ayudas para ello promovidas por la administración pública no están pensadas para personas en situación de vulnerabilidad energética, sino para un estatus social medio-alto. Este factor supone la brecha que se va ampliando entre los ingresos y los costes energéticos. El hecho de que este sea un factor que genere vulnerabilidad nos lleva a criticar la volatilidad de los precios en el mercado y la arbitrariedad de fijación del precio marcada claramente por intereses oligopolísticos (tasas, peajes, etc). A través de factor *flexibilidad* encontramos causas que pueden llevar a un hogar a una situación de vulnerabilidad, debido a la imposibilidad de cambiar a otra fuente de energía más apropiada: en muchos casos, el autoconsumo con placas solares surgía como la solución más apropiada, pero no podía llevarse a cabo en unos casos por cuestiones regulatorias (normativa, trámites, tasas administrativas) y en otros casos por oposición de la comunidad de vecinos (falta de cultura de sistemas comunitarios de suministro de energía basado en energías renovables). También uno de los hogares tenía dificultades para hacer frente al pago de facturas energéticas, y disponía de electrodomésticos muy poco eficientes y precios altos, pero el régimen de tenencia del piso era de alquiler y no tenían la capacidad de exigir al propietario una mejora de los mismos. Esto nos invita a pensar en la necesidad unas políticas que impulsen estas iniciativas.

El factor *necesidad* responde a la multitud de diversidad de hogares que existen. Algunos ejemplos de estas necesidades especiales que se traducen en causas que generan vulnerabilidad energética pueden ser: un miembro del hogar que requiere un aparato especial de respiración asistida durante la noche; un hogar numeroso y/o con niños/as; un hogar compuesto por personas de distintos núcleos familiares (pisos compartidos) con hábitos y horarios de consumo distintos; un hogar donde todos sus miembros están en paro y por tanto pasan la mayor parte del día en casa. Ello enlaza directamente con el factor *prácticas*: unas prácticas energéticas poco eficientes aumentan considerablemente la vulnerabilidad del hogar, y se ha visto que ello es debido al desconocimiento generalizado sobre educación energética. Algunos ejemplos son: no entender los conceptos de la factura; no conocer ni saber planificar sus propios patrones de consumo y los de su hogar; desconocer las posibles ayudas como el bono social; rechazar el pago de servicios por desconocimiento o miedo a la estigmatización... etc. Las prácticas agresivas de algunas compañías energéticas, como quitar el contador sin previo aviso o cortar la luz en invierno, también generan situaciones de vulnerabilidad. Ello nos invita a proponer impulsar políticas públicas encaminadas a generar una nueva cultura energética y a proteger al consumidor vulnerable de malas prácticas externas.

Como se ha demostrado, todos estos factores analizados vienen en parte generados por el modelo energético actual, y es por ello que creemos pertinente la integración de este debate en la propuesta de la Transición Energética. Nuevamente, los valores del desarrollo humano nos resultan útiles para clasificar la información obtenida a lo largo del período de investigación, y apuntar las primeras ideas sobre cuáles deben ser las bases de esta transición.

Para respetar el principio de sostenibilidad, implicaría adoptar un enfoque integrado de las actuaciones, con especial atención a la protección del medioambiente (Calabuig *et al.*, 2010). Urkidi *et al.* (2015) proponen que ello pasaría por el cambio de matriz productiva hacia las energías renovables descentralizadas y el descenso en el consumo en el Norte Global (un decrecimiento con dignidad).

El principio de equidad y justicia justifica la necesidad de transformar el actual modelo por motivos diversos: intergeneracionales (por co-responsabilidad con las próximas generaciones); internacionales (por co-responsabilidad con los flujos migratorios internacionales generados) (St. Clair, 2015); porque somos seres ecodependientes (reconocimiento de la existencia de los límites del planeta) e interdependientes (reconocimiento de la dependencia del ser humano para mantener la vida, en relación a otros seres humano). (Herrero, 2013). En esta línea, las propuestas de la Transición energética apuntan hacia un modelo donde no quepa la pobreza energética, donde se reconozca la diversidad de necesidades, y donde la energía esté considerada como un derecho (no como una mercancía) y sea este garantizado.

Finalmente, el principio de participación y empoderamiento invita a transitar hacia un modelo que implique una nueva relación de las personas con la energía, con capacidad real de tomar decisiones sobre la energía que consumen (poder pasar de ser meros clientes a productores de su propia energía), para construir un modelo basado en la democracia —nuevas formas de participación y toma de decisiones— y en la responsabilidad compartida por parte de todos los actores que participen en este modelo.

## 5. CONCLUSIONES

En concreto este trabajo nos permite concluir lo siguiente:

En primer lugar, que tiene sentido y es pertinente enmarcar el discurso de la llamada “pobreza energética” en una estrategia para promover la Transición Energética, para poder avanzar hacia la construcción de una sociedad más sostenible, que reconoce los límites del planeta, más equitativa, justa, y centrada en garantizar que las personas pueden vivir la vida que tienen razones para valorar. Consideramos que el enfoque de Desarrollo Humano aporta interesantes elementos de análisis para imaginar cómo y hacia dónde debe encaminarse dicha transición.

En segundo lugar, concluimos que el marco de análisis propuesto nos resulta útil para visibilizar ciertos elementos de la vulnerabilidad energética que pueden orientarnos en el diseño de las soluciones para combatirlo. Independientemente de que políticamente se decida, por estrategia, seguir nombrando el fenómeno como “pobreza” en lugar de “vulnerabilidad”, creemos que es necesario construir en nuestros imaginarios colectivos una comprensión más profunda del problema, que ubique el problema como la alarmante injusticia social que representa y permita enraizar parte de sus causas como consecuencias de un modelo energético que es necesario transformar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alkire S, Deneulin S (2009). *Introducing the Human Development and Capability Approach. An Introduction to the Human Development and Capability Approach*. Earthscan, London.
- Alkire S (2010). *Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts*. OPHI Working Paper No. 36.
- Barcia JV, Romero C (2014). *Alta tensión: por un nuevo modelo energético sostenible, democrático y ciudadano*. Icaria, Madrid.
- Boardman B (1991). *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*. Belhaven Press, London.
- Bouzarovski S, Petrova S (2015). A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty–fuel poverty binary. *Energy Research & Social Science*, 10:31-40.
- Calabuig C, Peris J, Ferrero G (2009). Key factors influencing Local Agenda 21 planning approaches. *Sustainable Development and Planning IV, WIT Transactions on Ecology and the Environment*. Wessex Institute of Technology, IK, pp 527-553.
- Corbetta P (2003). *Metodología y técnicas de investigación social*. McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid.
- Dubois A (2006). Definición y elementos centrales del concepto de Desarrollo Humano. En: Boni A, Pérez A (2006). *Construir la ciudadanía global desde la universidad*. Intermón Oxfam Editorial, Barcelona, pp 53-66.
- Ecoserveis (2009). *Guia pràctica: Com actuar davant la pobresa energètica. Detenció i avaluació*. Institut Català d’Energia y Generalitat de Catalunya. Barcelona.
- EPEE: European Fuel Poverty and Energy Efficiency Project (2009). *Diagnosis of causes and consequences of fuel poverty in Belgium, France, Italy, Spain and United Kingdom*. WP2-Deliverable 5.
- Gavaldá M (2014). La cruda realidad: el Estado cooptado por las corporaciones. En Barcia JV, Romero C (eds.) *Alta Tensión*. Icaria, Barcelona, pp 45-60.
- Herrero Y (2014). Economía ecológica y economía feminista: un diálogo necesario. En: Carrasco C (ed). *Con voz propia. La economía feminista como apuesta teórica y política*. La Oveja Roja, Barcelona, pp 219-237.
- Klein N (2012). Occupy Wall Street: The most important thing in the world now. *Critical Quarterly*, 54(2):1-4.
- Lera St. Clair A (2010). La necesidad de una visión integral del cambio climático (Fundamentos y Debate). *Mundo Siglo XXI. Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional*, 23:15-18.
- Liddell C, Morris C (2010). Fuel poverty and human health: a review of recent evidence. *Energy Policy*, 38(6):2987-2997.
- Lillo P, Pellicer V (2014). Analysing the Influence of the Energy Model on Fuel Poverty and the Role of Citizenship Mobilisation: A Case Study of the Platform for a New Energy Model in Spain. *Queen’s Political Review*, 2(2):25-45.
- Manuel-Navarrete D (2010). Power, realism, and the ideal of human emancipation in a climate of change. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 1(6):781-785.
- Nussbaum M (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. CUP, Cambridge.
- Pellicer V, Lillo P (2014). A Broader Conceptualisation of Fuel Poverty: Contributions from the Human Development Approach. *Queen’s Political Review*, 2(2):46- 60.
- Penz P (2011). *Displacement by development: ethics, rights and responsibilities*. Cambridge University Press, Cambridge.

- PNUD (2008). *Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*. United Nations Development Programme, New York.
- PNUD (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano 2001: Nuevas tecnologías al servicio del desarrollo humano*.
- Sanchez-Herrero M (2015). Consecuencias económicas del modelo energético. En: Barcia JV, Romero C (eds). *Alta Tensión*. Icaria, Barcelona, pp. 189-194.
- Santiago (2016). *Rutas sin mapa. Horizontes de transición ecosocial*. Catarata, Madrid.
- Sen A (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*, (55), pp. 14-20.
- Thomson *et al.* (2016). Fuel poverty in the European Union: a concept in need of definition? *People, Place and Policy*, 10(1):5-24.
- Tirado S (2012). *Pobreza energética en España. Potencial de generación de empleo derivado de la rehabilitación energética de viviendas*. Asociación de Ciencias Ambientales, Madrid.
- Tirado S (2014). *Pobreza energética en España. Análisis de tendencias*. Asociación de Ciencias Ambientales, Madrid.
- Tirado S (2016). *Pobreza, vulnerabilidad y desigualdad energética. Nuevos enfoques de análisis*. Asociación de Ciencias Ambientales, Madrid.
- Urkidi L, Lago R, Basurko I, Mantxo M, Barcena I, Akizu O (2015). *Transiciones energéticas: sostenibilidad y democracia energética*. Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua. Bilbao.
- Walker G, Day R (2012). Fuel poverty as injustice: integrating distribution, recognition and procedure in the struggle for affordable warmth. *Energy Policy*, 49, pp 69-75.

# Repensando la pobreza, la pobreza de capacidades

## Re-thinking poverty, the poverty of capabilities

SÁNCHEZ MARTÍ, José Antonio<sup>1</sup>  
joseantonio.sanchez7@um.es

### Resumen

El concepto de pobreza aquí presentado se aleja del concepto clásico que refleja únicamente los ingresos como determinante del nivel de vida, por lo que el nivel de vida está condicionado por el entorno que le rodea e influye en la libertad de una persona para llevar la vida que uno elige y en las posibilidades de elegir otros modos de vida. Sumergiéndose en el análisis cobra una gran relevancia las raíces relacionales que forma el proceso de privación, el uso del concepto de exclusión social es clave para la comprensión de las privaciones en las capacidades de un individuo.

**PALABRAS CLAVE:** pobreza, enfoque de las capacidades, exclusión social, territorio

### Abstract

The concept of poverty of capabilities hosted here moves away from the classic concept that reflects only income as a determinant of living standards, so the standard of living is determined by the environment and influences the freedom of a person to live the life you choose and the possibility to choose other ways of life. Immersing yourself in the analysis is of great relevance the relational roots that form the process of deprivation, the use of the concept of social exclusion is key to the understanding of the lacks on the capabilities of a person.

**KEYWORDS:** poverty, capability approach, social exclusion, territory

---

1. Universidad de Murcia, Departamento de economía aplicada.

## 1. INTRODUCCIÓN

Resolver el fenómeno de la pobreza resulta crucial para lograr un desarrollo humano sostenible, por lo que el concepto debe precisarse y ser sensible hacia los individuos evaluados, respetando la naturaleza diversa del ser humano.

Pero, ¿qué se entiende por pobreza en la actualidad? La pobreza hoy en día está relacionada con la escasez material, concretamente con la condición de insuficiencia en el ingreso disponible de un individuo. Es por tanto que esta forma de ver la pobreza no es la más adecuada para realizar valoraciones y juicios de valor sobre un concepto que es más complejo que la falta de utilidad, es por esta razón que se presenta un concepto de pobreza basado en el enfoque de las capacidades de Amartya Sen.

Pero antes de entrar a detallar dicho concepto, revisaremos brevemente la evolución del concepto pobreza a lo largo del tiempo, desde los orígenes del pensamiento económico hasta los últimos enfoques que han significado un paso evolutivo en el conocimiento y entendimiento de este fenómeno. Posteriormente podremos exponer y diferenciar los principales rasgos del nuevo concepto que se presenta, siempre desde una conceptualización que tenga en cuenta la dimensión ética y social, esto significa el reconocimiento a la diversidad humana y la visión del individuo como ser social que se encuentra en continua interacción con los demás individuos y con su entorno. Una vez tengamos en mente las principales características de dicho concepto, se argumentarán una serie de conceptos con la intención de profundizar en las privaciones de las múltiples capacidades, así como enriquecer su definición y entendimiento, hablaremos pues de la exclusión social, la cohesión social o el papel que juega el capital social en la privación de las capacidades.

## 2. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO POBREZA

Dentro de los orígenes del pensamiento económico, ¿Cómo es vista la pobreza? Para Adam Smith el pobre es visto por su condición de no pasar vergüenza dentro de la sociedad, por lo que se aproxima a la idea de la dignidad del individuo y de su pertinencia a la comunidad, en esta visión la pobreza va más allá que la simple óptica de la falta de ingresos como definición del concepto, teniendo un acercamiento a lo que hoy en día consideramos como exclusión social. Otro autor como Malthus veía a la pobreza como el freno natural a los incrementos geométricos de la población en un mundo con recursos finitos.

Aunque estos autores clásicos muestran una marcada preferencia de la eficiencia del mercado sobre el estado en la distribución de los distintos recursos, estos admiten ciertas excepciones, ya que el mercado por sí solo no es capaz de corregir los desequilibrios y se necesita la intervención del estado, ya sea en ayudas a los pobres, mediante las intervenciones en las hambrunas como proponía Adam Smith, o como un garante del acceso igualitario a las oportunidades tal como afirma Stuart Mill, la eficiencia debe implicar y regirse por la equidad social mediante políticas públicas, en las que destacan la redistribución del ingreso y la importancia de la educación para garantizar la igualdad de oportunidades y con ello tratar de reducir la pobreza (Lomelí 2008).

Aunque podemos encontrar referencias al concepto de pobreza en los orígenes del pensamiento económico, los primeros estudios científicos sobre este fenómeno social no llegarían hasta finales del siglo XIX y principios del XX en Gran Bretaña de la mano de Booth (1892-1897) en su obra "Life and labour of the people of London" y Rowntree (1901) en "Poverty: A study of town life". El ser humano en un intento de comprender la economía y los problemas sociales simplifica la realidad mediante modelos, aunque no debemos dejarnos engañar, ya que dichos modelos necesitan ser ampliados desde una visión holística al problema que se enfrentan, sino caeremos en una estrechez de miras que nos lleva a descuidar los aspectos importantes de la vida de las personas. A pesar de que estos estudios dieron un salto evolutivo en el entendimiento de la pobreza, abriendo un nuevo

paradigma científico en el estudio de los procesos sociales, a su vez necesitan ser mejorados ya que presentan serias limitaciones que cuestionan la diversidad humana, siendo insensibles a la heterogeneidad de la cuestión social.

A este enfoque nos referimos a él como subsistencia, ya que tenemos en cuenta para catalogar a un individuo como pobre únicamente los ingresos disponibles para el consumo de una cesta de alimentos con los que cumplir con los requerimientos nutricionales para mantener su eficiencia física, en otras palabras, si el ingreso de un individuo es menor a una línea de pobreza preestablecida, dicho individuo será catalogado como pobre. Este enfoque presentado no respeta en cierto modo la naturaleza diversa del ser humano, ya que concibe a las personas como puntos en los que la única función de evaluación de su nivel de vida viene establecida por la dimensión monetaria, implicando con ello que se mantenga un sesgo hacia las dimensiones sociales que lo conforman y no teniendo en cuenta el contexto en el que las personas se desarrollan, dado que la determinación de los requerimientos nutricionales de un individuo varían según sus características personales, ocupación laboral, distribución del consumo y patrones culturales de la sociedad.

No es hasta la década de los setenta en el que el concepto de pobreza dará otro salto evolutivo, en este caso al centrarse en las necesidades básicas de un individuo, dichas necesidades básicas se alejan del materialismo del enfoque de subsistencia, implicando no solo bienes sino también servicios esenciales para su desarrollo, es por ende que establece una evaluación del nivel de vida en múltiples dimensiones, aunque en palabras de (Townsend 2003)<sup>2</sup>, dicho concepto de necesidades básicas “es una extensión del concepto de subsistencia ... las necesidades básicas se han aceptado conceptualmente, pero sin mayor profundización en torno a su escala, alcance o interrelaciones”. Aunque el salto evolutivo nos lleva desde una óptica unidimensional de los individuos hasta una multidimensional, dicho salto sigue sin ser suficiente para evaluar la pobreza desde un punto de vista que respete la diversidad humana, ya que sigue preservando la limitación del anterior enfoque de no tener en cuenta el contexto en el que las personas desarrollan.

Hasta ahora estos dos enfoques revisados pueden catalogarse dentro de la pobreza entendida en términos absolutos, sin tener en cuenta la importancia del contexto que rige la vida de las personas que se encuentran incrustados en él, por lo que Townsend da otro salto más en el entendimiento de la pobreza, al establecer un enfoque relativo de la pobreza, el cual puede definirse como “[la formación de las privaciones que] surgen a partir de la comparación con los demás, y la condición de la pobreza depende del nivel general de riqueza” (Feres y Mancero 2000)<sup>3</sup>. A pesar de que este último enfoque parece superar las limitaciones mantenidas por los anteriores enfoques debe matizarse con dos premisas más si queremos evaluar de una manera sensible la pobreza, se debe establecer la prioridad de los fines sobre los medios y considerar a los seres humanos como agentes activos que construyen socialmente la realidad en la que viven, para ello se formula y presenta brevemente el siguiente concepto, la pobreza de capacidades.

### 3. LA POBREZA DE CAPACIDADES

La solidez teórica del concepto de pobreza de capacidades es proporcionada por el enfoque de las capacidades de Amartya Sen, pero ¿qué entendemos por empobrecimiento bajo dicho enfoque? Se entiende como el proceso en el cual se ven mermadas las capacidades de un individuo, privándole involuntariamente de sus más primordiales y naturales aspiraciones como ser humano; Son involuntarias en cuanto el individuo no las elige en una forma libre y racional, por consiguiente la noción de libertad se convierte en el eje evaluativo del presente enfoque. Para la comprensión de este

2. pp 447-448.

3. p 49.

enfoque es de gran importancia definir y comprender dos conceptos clave, nos referimos pues a las capacidades y a los funcionamientos.

Los funcionamientos son definidos como seres y quehaceres en la terminología seniana. Bajo este concepto damos paso a un punto clave y nos distanciamos del resto de enfoques, damos paso al alejamiento del utilitarismo en la medición de la pobreza, ya que estos funcionamientos son de importancia instrumental para lograr el desarrollo de las personas. Ante el hecho de que la movilización en diferentes grados de ciertos capitales es condición necesaria para el acceso a la estructura de oportunidades con las que desarrollarse como ser humano, esta por sí misma no es condición suficiente, sino que en un fin último depende de las capacidades del individuo para lograr dicho acceso, en otras palabras, la libertad con la que un individuo es capaz de conseguir los logros que más valora para el modo de vida al que aspira dicho individuo, siendo este el objetivo final del desarrollo humano y por lo que la evaluación de las privaciones debe seguir por esta senda. Pongamos un ejemplo para aclarar la diferencia entre medios o recursos y fines, imaginemos a un pescador que dispone de las herramientas y los conocimientos necesarios, es decir, tiene acceso al capital físico y conoce su movilización mediante el capital humano acumulado. Dicho pescador se encuentra en un territorio con un contexto dado en el que una potencia extranjera quiere apropiarse de su territorio y para ello viola las libertades del pescador para pescar en sus aguas y poder alimentarse, así que en cierta medida se produce una privación de sus capacidades, repercutiendo directamente en el acceso a la estructura de oportunidades; en este caso por el objeto valor de alimentarse correctamente, esta privación no viene por la falta de capitales o recursos, sino debido a una falta de habilitación, una pérdida de sus derechos para pescar en sus aguas, en definitiva una falta de libertad. Se afirma por tanto que una reducción de las libertades de un individuo a la hora de elegir entre diferentes modos de vida llevará consigo una reducción del nivel de vida.

Anteriormente hemos caracterizado dos tipos de pobreza, la pobreza absoluta y la relativa, en este caso, ¿dónde situamos a la pobreza de capacidades? Las capacidades se distinguen por ser independientes del nivel de riqueza de la sociedad a la que pertenecen los individuos, por ende estas capacidades son absolutas pero matizando su carácter dinámico, es decir, que cambian a lo largo del tiempo dependiendo del progreso de dicha sociedad, ya que no es lo mismo evaluar las capacidades de un individuo al acceso a la educación hoy en España que durante la dictadura franquista en España. Sin embargo los recursos son vistos desde una concepción relativa, tal como afirma (Friedman 1965)<sup>4</sup>: “Los patrones culturales en diferentes regiones, así como en las comunidades de diferente tamaño, afectan a los bienes y servicios los cuales representan el mismo nivel de vida”. Por lo tanto establecemos otra de las características clave, la importancia de los entornos condicionantes en la evaluación de la pobreza, dentro de dichos entorno podemos distinguir dos tipos: el entorno interno y el externo.

El Entorno interno se encuentra intrínsecamente ligado por un lado a las capacidades internas de los individuos, es decir, aquellas que se identifican con los estados de la persona y entre las que encontramos los rasgos y características personales como: la dotación inicial del individuo, el género, la edad, el nivel de estudios, las discapacidades acumuladas, la etnicidad o las creencias religiosas; y por otro lado a las características materiales de los recursos que moviliza el individuo. Aunque este entorno interno es a su vez condicionado por el entorno externo, ya que podemos establecer la premisa de que aunque dos personas compartan los mismos factores internos pero a su vez se encuentren en entornos externos diferentes, no da a entender como resultado un nivel de vida equivalente.

Dentro del entorno externo distinguimos diversos factores que afectan a las libertades de los individuos para conseguir los logros que realmente valoran dentro del modo de vida que han elegido vivir, entre ellos encontramos las instituciones y las estructuras de poder, las normas o costumbres,

---

4. p 28.



la infraestructura, la distribución del espacio físico o los factores ambientales inherentes al territorio. Aunque cabe realizar una matización, debemos establecer una diferenciación entre los factores considerados globales y los factores locales, la importancia de la dimensión local deviene de que los procesos de desarrollo de los seres humanos se dan en un territorio concreto.

Tener en cuenta el entorno que condiciona el nivel de vida de un individuo es un requisito imprescindible para ser sensibles en la evaluación de la pobreza, en definitiva tener en cuenta la naturaleza diversa de los seres humanos.

Una de las características de las que difiere este concepto del resto que hemos revisado anteriormente, es la incorporación del principio de pluralidad motivacional de los individuos, en este enfoque de las capacidades los individuos no son vistos como seres pasivos y egoístas que solo buscan la maximización de su bienestar personal, sino que son vistos como agentes activos, como constructores activos de su propia realidad, por tanto damos paso a otro concepto clave dentro de este enfoque, la agencia, la cual puede definirse como “la habilidad de las personas para actuar por lo que valoran y tienen razón para valorar” (Sen 1985)<sup>5</sup>. La agencia es por consiguiente un concepto que se diferencia del bienestar, pero del que puede existir una relación de interdependencia entre ellos, ya que un logro de agencia puede no ser la búsqueda de un bienestar personal o bien que un aumento en la libertad de agencia puede conllevar a una pérdida bienestar, pero ¿qué diferencias existen entre estos conceptos? Para entender las diferencias pongámonos en la situación de un brigadista internacional, el cual tiene motivaciones políticas y morales para luchar contra el fascismo, como agente persigue un logro muy valioso como puede ser la defensa de la democracia, por lo tanto este brigadista tiene la libertad como agente de ir por solidaridad a España y defender la II República Española; esta decisión influye en su bienestar personal, las condiciones de la guerra civil son duras y puede morir cualquier día, no solo pierde el bienestar y empeora su nivel de vida, sino que también la libertad de disfrutar un bienestar, en este caso la pluralidad motivacional de los agentes en su libertad de elección puede conllevar una pérdida de bienestar y de libertades. Aunque cabe una pregunta interesante, ¿el brigadista actúa de forma racional? Su logro como agente es frenar el fascismo, aunque suponga una pérdida de bienestar, pero acaso si el fascismo logrará avanzar y llega a su país ¿no perderá igualmente su bienestar personal?, ¿y su país?, ¿no habrá una pérdida de bienestar social para los habitantes de dicho país? En estos términos actúa por solidaridad no importando si pierde un bienestar personal a corto plazo, si a largo plazo conlleva que el fascismo no logre pasar y por ello aumenta el bienestar social de todos. Las personas se mueven por una pluralidad de motivaciones, no por simple instinto egoísta, aceptándose por tanto la visión ética en el comportamiento humano y en la toma de las decisiones, respetando la pluralidad de la diversidad humana.

Otra de las características viene determinada por la pluralidad informativa del espacio evaluativo de las capacidades y los funcionamientos, que ya hemos argumentado anteriormente en favor de esta pluralidad al reconocer la importancia de los entornos en los que los individuos se encuentran incrustados y por la distinción de la pluralidad motivacional. Es por tanto que se tendrá en cuenta una visión holística en la evaluación de la pobreza, siguiendo una óptica multidimensional y complementando con que dichas dimensiones se encuentran continuamente interaccionando entre ellas, diremos entonces que son interdependientes y que forman el término de estructuras de oportunidades. Pensemos que la propiedad de interdependencia no solo establecemos distintas dimensiones, sino también la formación de varios niveles que aunque los imaginamos separados en realidad forman la misma estructura, como vimos con el ejemplo del brigadista, y para este caso distinguimos un nivel individual y un nivel social de las distintas dimensiones. La presente diferencia entre ambos niveles se deriva por la existencia de funcionamientos y capacidades que pertenecen a la sociedad en su conjunto, por lo que no pueden ni ser desagregadas, ni evaluadas individualmente, para este caso podemos poner ejemplo de la democracia, la solidaridad de los brigadistas o el capital social que

5. p 203.

veremos más adelante, las cuales no pueden pertenecer a un solo individuo sino que son construidas en sociedad. El establecimiento de estos niveles diferenciados también tiene su importancia ya que el poder acceder a la estructura de oportunidades, no depende en sí mismo de los recursos disponibles ni de las capacidades internas como vimos anteriormente en el ejemplo del pescador, sino de la propia sociedad, se afirma entonces que las habilitaciones de un individuo dependen en última instancia de la configuración socio-espacial del territorio en el que se encuentran, marcando la importancia de las relaciones de poder y las normas sociales.

En definitiva, el concepto de pobreza de capacidades, no solo tiene en cuenta los aportes realizadas por los anteriores conceptos como la multidimensionalidad o el tener en cuenta el entorno en la evaluación de las privaciones, sino que las mejora con la introducción de la pluralidad motivacional, el alejamiento del utilitarismo como función evaluadora y el establecimiento de dos niveles en los que un individuo puede verse privado, es por tanto en esta última que nos volvemos a los orígenes del pensamiento económico tal como Adam Smith nos sugiere, que tengamos en cuenta la pobreza como sentido de pertenencia a una comunidad, ahí es donde entra en juego el nivel social o colectivo en la privación de capacidades. Pero para ello debemos enriquecer el concepto de pobreza aquí presentado con otros conceptos como exclusión social o cohesión social.

#### 4. ENRIQUECIENDO LA POBREZA

(Adam Smith 1776) propone que la pobreza no sea vista solo como falta de algunos bienes, existe otra dimensión más, una dimensión relacional, que incluye al individuo dentro de una sociedad, para él pasar vergüenza en público debería ser considerado una privación tan grave como lo es la falta de ingreso o materiales esenciales para una vida digna. Por lo tanto se asientan las bases para un tipo de privación no monetaria, una privación de tipo relacional, nos centramos por tanto en la idea general de tomar parte de la comunidad como una capacidad básica para el desarrollo de los individuos. A pesar de formular dicha privación, la exclusión social no asienta sus bases hasta los discursos de la nueva pobreza en la década de los noventa en la Unión Europea (Silver 1994), debatiendo el concepto de una nueva pobreza que tenga en cuenta la idea de formar parte de la comunidad como una privación más que tener en cuenta en la evaluación de la pobreza, la visión de esta nueva pobreza no es solo identificar las privaciones relacionales de los individuos con otros individuos y la propia sociedad, es también una visión del individuo como agente activo, no como mero receptor de ayudas del gobierno.

La exclusión social puede ser vista como una privación de las capacidades de un individuo, son privadas en el sentido que no están habilitadas para acceder a la estructura de oportunidades, estas privaciones son producidas mediante un cerramiento social por imposición de barreras al acceso de dicha estructura por parte de individuos o grupos sociales, no solo se tienen en cuenta en estos procesos las diferenciaciones sociales, sino también las jerarquías creadas y que enmarcan a dichas diferencias. Dentro del concepto de exclusión social, cabe conveniente resaltar una distinción clave entre la exclusión social que forma parte constitutiva de la merma de las capacidades, a una instrumental como una causa de la pérdida de capacidades (Sen 2000), estas dos formas de entender la exclusión social no son excluyentes, se puede poner el ejemplo del aislamiento social, el cual es un componente constitutivo de la pérdida de capacidades al no poder tomar parte de las decisiones de la sociedad o comunidad a la que pertenece y que le afectan a su vida cotidiana, pero también podemos encontrar un componente instrumental que conlleva a la pérdida de capacidades pero indirectamente, en este caso referido al ámbito de la salud, ya que el aislamiento social puede provocar una situación de estrés y pérdida de salud en un individuo (Alkire *et al.* 2014).

Una vez presentado el concepto de exclusión social, ¿Cuáles son las características de dicho concepto que lo hace oportuno para la evaluación de las privaciones? La exclusión social es vista como un conjunto de procesos multidimensionales que interaccionan entre ellos dando como re-

sultado la exclusión social del individuo, dichos procesos son de carácter dinámico y con diferentes intensidades que nos permiten diferenciar entre grados de privación, además es un concepto relativo ya que se forma en un territorio y tiempo dados, y por último, se considera a los individuos como agentes constructores de su propia realidad (Atkinson 1998). Llegados a este último punto cabe realizar una importante distinción según (Sen 2000), la diferencia entre exclusión social activa y pasiva, la cual viene determinada por la intención directa de excluir a un grupo social, para el caso de la exclusión activa pongamos el reciente ejemplo de los refugiados de guerra sirios y de otros territorios en conflicto a los que la Unión Europea deniega sus derechos humanos al no darles asilo.

Aunque la pobreza y la exclusión social están relacionadas, ambas pueden compartir las mismas capacidades privadas, no debemos de confundirnos entre ambos conceptos, se puede ser pobre y no estar excluido socialmente de la sociedad, esto nos lleva a aceptar la heterogeneidad de las privaciones entre diferentes individuos sean cuales sean sus capacidades internas, en síntesis se reafirma la heterogeneidad de la cuestión social.

Si nos referimos a la exclusión social como privaciones de las capacidades a nivel social, el logro en dicho nivel viene establecido por un concepto que engloba a la exclusión social como es la cohesión social, este concepto puede definirse como “una característica de las relaciones entre individuos y grupos, así como los efectos creados por esas relaciones en una sociedad determinada” (Berger-Schmitt y Noll 2000)<sup>6</sup>. Que tengamos en cuenta el nivel social en las privaciones de las capacidades de los individuos, no significa que cambiemos nuestra unidad de análisis, ya que esta seguirá siendo el individuo. Por lo que debemos no tener en cuenta solamente el nivel de vida del individuo como fin último del desarrollo, sino también la variable territorio que se presenta en forma de calidad de las sociedades en donde los individuos se desarrollan. En el análisis de la cohesión social son relevantes otros procesos que se reproducen sobre el territorio como la segregación socio-espacial, en definitiva ponemos especial énfasis en la variable territorio en la evaluación del desarrollo humano y de los procesos sociales.

Una vez presentado el objetivo de la cohesión social como un fin del desarrollo humano y expuesto la privación como exclusión social, debemos centrarnos en analizar como se configuran los diferentes atributos que conforman las relaciones y estructuras sociales, que pueden dar lugar a los cerramientos sociales, y por ende a la privación del acceso a la estructura de oportunidades y en último termino a la exclusión. Para ello recurrimos al concepto que aglutina estos atributos, hablamos pues del capital social, que tal como lo hemos caracterizado no puede descomponerse a un nivel individual ya que su concepción es social y pertenece a un conjunto de individuos. Para la evaluación del capital social, (Narayan 1999) propone distinguir entre el capital social dentro de un grupo (bonding) y el capital social que se da entre los diferentes grupos (bridging). Sin olvidarnos por supuesto de la importancia de establecer y regir las evaluaciones por su dimensión normativa o ética, ya que el concepto presentado de cohesión social u otros conceptos como el capital social o la libertad no siempre resultan positivos para el desarrollo de las capacidades de los individuos; una fuerte cohesión social puede indicar conductas de discriminación hacia minorías, la corrupción es una forma de capital social que afecta negativamente al desarrollo de una sociedad, y algunas libertades individuales como el poder transportarse en un vehículo de su propiedad puede poner en peligro la salud de los individuos que habitan el mismo territorio, y por supuesto sus libertades de respirar aire no contaminado.

---

6. p 13.

## 5. CONCLUSIONES

El presente documento señala el camino a seguir en la conceptualización de una nueva pobreza sensible con la pluralidad de la naturaleza humana y manteniendo como eje que lo une todo la aceptación de la ética en la toma de decisiones de los seres humanos. Para ello hemos retomando la idea de Adam Smith sobre la pertenencia a la comunidad, conceptualizando la pobreza desde una visión alejada del materialismo y el utilitarismo, a la vez que mantenemos un enfoque holístico con múltiples dimensiones interaccionando entre ellas en varios niveles, en definitiva dando lugar a un tipo de pobreza sin sesgos sociales.

Dentro del concepto de pobreza de capacidades otorgamos a la variable territorio una importancia intrínseca, no solo al establecer la calidad de las sociedades en las que viven las personas como un fin del desarrollo humano, sino también a la hora de analizar los distintos procesos e identificar los determinantes por los que la pobreza se reproduce y perpetua. Por consiguiente, el análisis de los factores de exclusión social o la segregación socio-espacial pueden ayudarnos y guiarnos en la determinación de políticas públicas que garanticen el acceso a las estructuras de oportunidades con las que las personas puedan desarrollarse y florecer.

Por tanto, con este documento se pretende abrir el debate sobre la conceptualización de la pobreza de las capacidades, se han realizado unas primeras aproximaciones y dado algunas pinceladas a dicho concepto, aunque el trabajo es extenso y quedan algunos interrogantes por resolver, tal como operacionalizar el enfoque de las capacidades y avanzar en los aspectos metodológicos y técnicos de la medición de la pobreza de capacidades. Se espera que el presente trabajo sirva para seguir aportando ideas y soluciones a un fenómeno que esta cuestionando nuestra sostenibilidad social, y por extensión a nuestra sostenibilidad global como seres humanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alkire S, Hammock J, Mills C, Samuel K, Zavaleta D (2014). Social Isolation and its Relationship to Multidimensional Poverty (Working Paper 80). Oxford Poverty Human Development Initiative, Oxford.
- Atkinson AB (1998). Social exclusion, poverty and unemployment. En: Atkinson AB, Hills J (eds). Exclusion, employment and opportunity. Centre of Analysis of Social Exclusion, London, pp 1-20.
- Berger-Schmitt R, Noll H (2000). Conceptual framework and structure of a system of social indicators (Working Paper 9). Centre for Survey Research and Methodology, Germany.
- Feres JC, Mancero X (2001). Enfoques para la medición de la pobreza, una breve revisión de la literatura. CEPAL, Santiago de Chile.
- Friedman R (1965). Poverty: Definition and perspective. American Enterprise Institute, Washington DC.
- Lomelí L (2008). La pobreza en los orígenes del pensamiento económico. En: Cordera R, Ramírez P, Ziccardi A (coords). Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI. Siglo XXI editores, México, pp 51-61.
- Narayan D (1999). Bonds and bridges: Social capital and poverty. World Bank, Washington DC.
- Sen AK (2000). Social exclusion: Concept, application and scrutiny (Social Development paper I). Asian Development Bank, Manila.
- Sen AK (1985). Well-being, agency and freedom: The Dewey Lectures 1984. *The Journal of Philosophy* (82):169-221.
- Silver H (1994). Social exclusion and social solidarity: Three paradigms. International Labour Organization, Geneva.
- Smith A (1776). *La riqueza de las naciones* (5ª Reimpresión). Alianza editorial, Madrid.
- Townsend P (2003). La conceptualización de la pobreza. *Comercio Exterior* (53):445-452.

# La Diversidad Funcional en los países empobrecidos. Un estudio de caso en Tanzania

## Functional Diversity in impoverished countries. A case study in Tanzania

TREGÓN MARTÍN, N.<sup>1</sup>  
nuritre@unizar.es

CABALLER MIEDES A.<sup>2</sup>  
caballer@psi.uji.es

FLORES BUILS, R.<sup>3</sup>  
flores@psi.uji.es

GIL-BELTRÁN, J. M.<sup>2</sup>  
jgil@psi.uji.es

VALERO-VALERO, M.<sup>4</sup>  
mar.valero@uji.es

### Resumen

Vivir con diversidad funcional siempre ha supuesto una desventaja, más aún cuando naces y creces en un país empobrecido. Con este artículo pretendemos dar luz a una necesidad humana como es la de reconocer los derechos de las personas con diversidad funcional. Para ello, nos fundamentaremos en los distintos paradigmas y modelos de inclusión en diversidad funcional. Para explicar la realidad de las personas con diversidad funcional en países empobrecidos, hemos realizado un estudio sobre la situación de las personas con diversidad funcional en Masonga, población ubicada en la República Unida de Tanzania. El objetivo era analizar el trato que recibía la población infantil con discapacidad en la comunidad. Los resultados del mismo vislumbraron que el hecho de ofrecer la posibilidad de escolarización, donde desarrollar su potencial, hizo que mejorase su autonomía y participación social en su entorno.

**PALABRAS CLAVE:** discapacidad, diversidad funcional, países empobrecidos, educación inclusiva

### Abstract

Living with functional diversity has always been a disadvantage, especially when one is born and grows up in an impoverished country. With this article we pretend to give birth to a human need: the recognition of the rights of people with disabilities. To do that, we will base on the different paradigms and models of inclusion in functional diversity. To explain the reality of people with disabilities in poor countries, we have conducted a study on the situation of people with disabilities in Masonga, a town located in Tanzania. The aim was to discuss his treatment among children with disabilities in the community. The results of the study envisioned that the fact of offering education to this community of children, made them improve their autonomy and social participation in their environment.

**KEYWORDS:** disability, functional diversity, impoverished countries, inclusive education

- 
1. Autor Principal y responsable del trabajo. Licenciada en psicopedagogía. Profesora asociada del Departamento Ciencias de Educación de la Universidad de Zaragoza. Máster en Cooperación al Desarrollo especialidad en Ayuda Humanitaria (España).
  2. Profesor titular del Departamento de Psicología Evolutiva, Educativa, Social y Metodología de la Universitat Jaume I de Castellón (España)
  3. Profesora ayudante Doctora del Departamento de Psicología Evolutiva, Educativa, Social y Metodología de la Universitat Jaume I de Castellón.
  4. Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI-UJI) de la Oficina de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad (OCDS) de la Universitat Jaume I de Castellón.

## 1. INTRODUCCIÓN

Alrededor del 10 % de la población mundial, una de cada 10 personas en el mundo viven con una discapacidad llegando a constituir la mayor minoría del mundo. Viviendo alrededor del 80 % de los mismos, en países en desarrollo, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Aunque podríamos decir que estas cifras lejanas quedan de considerarse exactas o fiables.

Otro aspecto a destacar es la problemática existente hoy día en la creación de proyectos realizados y cuya demanda surge de cada comunidad, son pocas las motivaciones que provocan la realización de proyectos en los que los beneficiarios son el colectivo con diversidad funcional. Quedando como casi siempre en el olvido. Es por ello por lo que pensamos que es necesario introducir la perspectiva de la diversidad funcional en todos y cada uno de sus proyectos, y crear planes exclusivos para estas personas, con el fin de fomentar el desarrollo de sus capacidades educativas, laborales, sociales, etc., haciendo factibles sus derechos y libertades fundamentales.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobados en 2006, se concibió como un instrumento en pro de los derechos humanos, con una dimensión explícita de desarrollo social, así como una vía para promover, proteger y asegurar los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, salvaguardando su dignidad inherente. En ella se adopta una amplia clasificación de las personas con discapacidad, y se reafirma que todas las personas, con cualquier tipo de discapacidad, deben participar de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Indicándose la necesidad de introducir adaptaciones en todos aquellos ámbitos que estas personas con el fin de que puedan ejercerlos de forma efectiva. El objetivo de estas Normas es garantizar que niñas y niños, mujeres y hombres con discapacidad, en su calidad de miembros en sus respectivas sociedades, puedan tener los mismos derechos y obligaciones que los demás. Aun hoy día existen obstáculos que impiden que las personas con discapacidad ejerzan sus derechos y libertades, y que dificulten su plena participación en los diversos ámbitos sociales, como son; la educación, el empleo, el derecho a voto, sanidad,... en conclusión todos aquellos aspectos que empeoren su calidad de vida.

Así, debemos plantearnos, una firme obligatoriedad de cumplimiento en los sistemas educativos de todos los países, a la hora de incorporar estrategias inclusivas para que las personas con diversidad funcional tengan cabida en la educación y en la posterior participación y proceso socializador dentro de su comunidad. Así como promocionar una educación de calidad para poder llegar a obtener unos resultados óptimos. Con el fin de que las personas con diversidad funcional gocen de los mismos derechos reales que el resto de la población.

De esta manera, para dar a conocer la realidad de las personas con diversidad funcional en países empobrecidos, hemos realizado un estudio sobre la situación de las personas con diversidad funcional en Masonga, una población de la República Unida de Tanzania. El objetivo de este estudio es analizar el trato que recibe la población infantil con diversidad funcional en esta comunidad, así como la formación educativa y la socialización en su entorno próximo.

Las partes que constituyen el presente artículo son; en primer lugar análisis de los paradigmas sobre la diversidad funcional, a su vez explicaremos la clasificación internacional de la diversidad funcional en la que insistiremos en la Clasificación Internacional de Funcionamiento, Discapacidad y Salud, como herramienta útil para diagnosticar, evaluar y proveer servicios óptimos para este colectivo, pasaremos a ver la relación existente entre diversidad funcional y pobreza y finalizaremos con nuestro estudio de campo y con las conclusiones de nuestro trabajo de investigación.

## 2. PARADIGMAS SOBRE LA DIVERSIDAD FUNCIONAL

En primer lugar es necesario explicar brevemente algunos conceptos de los que vamos a hablar en el presente artículo, como son Diversidad Funcional e Inclusión Educativa.

El primer término ha surgido tras el proceso llevado a cabo por la evolución conceptual de los términos vinculados al ámbito de la discapacidad, han ido sufriendo modificaciones a lo largo de la historia. En referencia a la discapacidad Trujillo (2005), afirma que: “Tanto la historia de la discapacidad desde la perspectiva de las personas afectadas, como las actitudes de la sociedad hacia ellos, reconocen una larga trayectoria que va desde la eliminación y el aislamiento, pasando por la asistencia y la institucionalización, hasta desembocar, en épocas contemporáneas, en la rehabilitación y la integración social. ¿Etiquetamos o reconocemos al discapacitado como un ser con plenos derechos? ¿Etiquetamos para marcar negativamente o reconocemos para discriminar positivamente? El simple concepto de “etiquetar”, supone una lectura particular con claro valor negativo. Por el contrario, “reconocer” abre una puerta de acceso a lo que hasta el momento fue negado, única alternativa posible para una resolución digna.”

Según la definición que propone la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Naciones Unidas 2006): “Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.”

Por último, nosotros abogamos por el término de Diversidad Funcional, establecido por Romanach y Lobato (2005) y Palacios y Romañach (2006), con el fin de luchar por la dignidad en la diversidad del ser humano, afirmando que: “El término diversidad funcional se ajusta a una realidad en que una persona funciona de manera diferente o diversa de la mayoría de la sociedad.” Es decir, que desde el punto de vista de los derechos humanos, hay personas que no pueden participar socialmente, no por una cuestión de discapacidad sino porque el entorno no favorece o no está adaptado, suponiendo una clara desventaja para las personas que viven con Diversidad Funcional.

El entorno es el favorecedor o empobrecedor, es el que puede ayudar o descompensar, no es la persona en sí. Algunos factores determinantes para que las personas con diversidad funcional lleguen a alcanzar una vida plena son; el país donde residan, si son países empobrecidos o no, el entorno próximo, es decir la comunidad (entorno educativo, amigos, compañeros de estudios y trabajo etc...) y por último la familia, ya que cuanto mayor autonomía alcancen, mayor va ser la participación social en su entorno, y mayor va a ser el grado de bienestar consigo mismo.

En segundo lugar, analizaremos el concepto de Educación Inclusiva. Tal y como declaraba la UNESCO (2009): “la educación inclusiva es un proceso de fortalecimiento de la capacidad del sistema educativo para llegar a todos los educandos, implica la transformación de las escuelas y de otros centros de aprendizaje para atender a todos los niños, niñas y adolescentes que pertenecen a grupos étnicos y lingüísticos minoritarios o a poblaciones rurales, aquellos afectados por el VIH y el SIDA o con discapacidad y dificultades de aprendizaje, y para brindar también oportunidades de aprendizaje a todos los jóvenes y adultos”.

Por su parte, Booth (1999), recuerda las diferentes concepciones existentes en el mundo sobre el término inclusión:

- Como incorporación del alumnado en un contexto normalizado. Correspondiente a la perspectiva filosófica.
- Como garantía de una educación para todos basadas en el principio de igualdad de oportunidades. Perspectiva jurídica.
- Como participación y sentido de pertenencia a la comunidad. Perspectiva social o comunitaria.
- Como participación en la sociedad incluyendo el mercado laboral. Perspectiva social.
- Como podemos extraer de estas afirmaciones, la Educación Inclusiva supone un proceso filosófico que modifica el anterior modelo educativo a favor de la plena participación de todos los alumnos y sus familias, en un entorno favorecedor que permita al alumnado en este caso

con Diversidad Funcional aprender y desarrollarse con las mismas oportunidades que el resto de alumnos.

En países con mayores ingresos y con una dilatada carrera en cuanto a activación de los derechos humanos, se ha procurado desarrollar e implementar la Educación Inclusiva al máximo. Pudiendo observar según Sánchez y García (2013), siguiendo a Fernández (1998), una trayectoria que ha conducido hasta alcanzar la educación inclusiva, pasando por 4 fases:

1. Exclusión: en referencia a la enseñanza de algunos sectores sociales, excluyendo al resto que no pertenecía al mismo.
2. Segregación: en él se reconoce el derecho de todas las personas a recibir educación pero todavía se marca la situación de desigualdad. Entre ellas se situarían las escuelas puente, las escuelas separadas y las escuelas especiales.
3. Integración: se incorporó a la escuela ordinaria a todos los sectores sociales excluidos (etnia gitana, discapacitados, etc.), pero esto dio lugar tan solo a una integración espacial y las desigualdades eran más evidentes.
4. Reestructuración: en relación a la educación inclusiva. Para que este modelo educativo sea eficaz y llegue a implementarse, deben reestructurarse los centros educativos para poder responder a las necesidades de todos, garantizando una educación de calidad (Booth 2002).

Llegado a este punto no podemos pasar por alto, los modelos de tratamiento que han ido instaurándose y que han sido objeto de estudio por autores como Palacios (2008), quien distingue tres concepciones o modelos de tratamiento social hacia las personas con Diversidad Funcional, coexistiendo en la actualidad en mayor o menor medida.

- Modelo de prescindencia: considera que el origen de las causas es religioso, siendo estas personas una carga para la sociedad, este modelo a su vez se subdivide en dos submodelos; el eugenésico (situado en la antigüedad clásica, la discapacidad no merecía la pena ser vivida, por ese motivo se sometían a prácticas eugenésicas), y el de marginación (dado en la Edad Media, se incluía dentro del grupo de pobres y marginados, subestimando a estas personas y siendo objeto de exclusión).
- Modelo rehabilitador o modelo médico, tiene dos premisas:
  - Ya no hay relación entre religión y discapacidad. Es más bien debido a causas médico-científicas.
  - Las personas con discapacidad pueden aportar algo en la medida que se rehabiliten o se normalicen.
- Modelo social, las causas dejan de ser tanto religiosas como científicas, pasan a ser sociales. “No son las limitaciones individuales de las personas con discapacidad la causa del problema, sino las limitaciones de la sociedad para prestar los servicios apropiados y para garantizar que esas necesidades sean tenidas en cuenta dentro de la organización social, es decir poner a la persona dentro de un contexto social”.

Estos modelos van a sustentar parte de nuestro estudio de caso. Ya que con el pretendemos hacer presente las sustanciales diferencias entre las oportunidades ofrecidas a personas con diversidad funcional en países como España y Tanzania, donde se vulneran constantemente los derechos de este colectivo.

### 3. CLASIFICACIÓN DE LA DIVERSIDAD FUNCIONAL

En muchos países desarrollados, los porcentajes de discapacidad son elevados. Por ejemplo, EE.UU. y Canadá tienen 19,4 % y 18,5 % respectivamente. En los países en vías de desarrollo, sin



embargo estos son menores, como Kenya y Bangladesh que tienen un porcentaje de un 1%, aunque se sabe que el 80% de la población mundial con discapacidad vive en los países empobrecidos. Claramente estos datos varían dependiendo de la diferencia en la definición de discapacidad y las diferentes formas de medir cualitativa y cuantitativamente las discapacidades, mostrando realmente datos poco fiables.

Por este motivo la Organización Mundial de la Salud (OMS) fue una de las pioneras en desarrollar una metodología de clasificación adecuada y actualizada con el fin de respuesta a la dificultad que entraña evaluar y diagnosticar la diversidad funcional. Esta metodología inspiró la llamada “Clasificación Internacional de Funcionamiento, Discapacidad y Salud”. Que permitiera tanto a científicos, legisladores, rehabilitadores y familiares como a la población en general, hablar un lenguaje común que eliminase las imprecisiones y confusiones fruto de la no uniformidad existente hasta la actualidad.

En 2001, se aprobó la International Classification of Functioning, Disability and Health (CIF 2001), traducida al castellano como Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud. Fundamentándose en el modelo biopsicosocial de la Organización Mundial de la Salud. El aumento continuado de la esperanza de vida y el importante cambio registrado en cuanto a enfermedades, principalmente en los países más desarrollados tiene importantes consecuencias socio-sanitarias, es por lo que dicha clasificación pretende ser un instrumento útil para describir y comparar el estado de salud de las poblaciones.

Los estudios han confirmado que la CIF 2001, ha supuesto un avance importante en materia de calidad de vida, puesto que es una herramienta universal con un lenguaje unificado y estandarizado, un marco conceptual para la descripción de la salud, así como argumentar las nuevas líneas de trabajo para optimizar los recursos económicos y establecer planes de tratamiento óptimos.

Aunque la misma ha ido avanzando a una estandarización de las enfermedades a nivel mundial, aún quedan muchas enfermedades que se consideran “enfermedades de la pobreza”, que bien porque se diagnostiquen tardíamente, bien por falta de estudios sobre las mismas, no tienen el suficiente peso como para paliarlas o erradicarlas por completo. Es por lo que la implementación de la CIF en países empobrecidos debe hacerse efectiva, para que exista una homogeneización en la clasificación de Diversidad

En general, los sistemas de salud son injustos para las personas con Diversidad Funcional en comparación a la personas sin discapacidad. Algunos de los motivos son; se suelen realizar acciones puntuales, que no son perdurables ni sistemáticas para prevenir la discapacidad o reducir los factores de riesgo, por otra parte la atención recibida por este colectivo así como el reconocimiento social aún debe cambiar en aras de mejorar la calidad de vida de estas personas.

Estas diferencias aún son más destacables en países empobrecidos, donde la respuesta y atención recibida todavía es más funesta. Por eso instamos a todos los organismos y gobiernos tanto a nivel mundial como nacional a que establezcan criterios y lineamientos para ir progresivamente desarrollando servicios de rehabilitación.

#### **4. RELACIÓN ENTRE LAS VARIABLES POBREZA Y DISCAPACIDAD**

Hemos de tener en cuenta que muchas de las enfermedades causantes de discapacidades en países en desarrollo, son provocadas por enfermedades curables o prevenibles, y que por causas médicas, nutricionales, farmacológicas, etc., hacen que se perpetúen en la vida de millones de personas, provocándoles una discapacidad permanente. Algunas de estas enfermedades son llamadas enfermedades desatendidas o tropicales. Es decir que, la vulnerabilidad de sufrir enfermedades discapacitantes o no en países en desarrollo siempre es mucho mayor que en los países desarrollados.

Tal y como establece el Banco Mundial en su estudio acerca de la relación entre discapacidad y pobreza (Grut e Ingstad 2005), según el modelo Social, la discapacidad depende de la interacción del estatus funcional de la persona y su entorno. Por norma general, las personas no son identificadas por una condición médica, si no por una descripción de su funcionamiento, es decir dependiendo de las actividades básicas que pueda o no realizar como andar o ver, capacidades para aprender, para trabajar, etc. Además, el concepto de discapacidad no supone un todo o nada. Si no que varía de leve a severa. Los investigadores han establecido algunas correlaciones entre las variables de discapacidad y el factor socio-económico.

De acuerdo con Barnes (2010), existe una falta de financiación para organizar y distribuir servicios médicos apropiados y aquellos servicios relacionados con la Diversidad Funcional.

Según la Organización Mundial de la Salud (2001), un alto porcentaje de enfermedades que generan una discapacidad son debidas a extrema pobreza, malnutrición, falta de agua potable por un saneamiento deficiente o condiciones laborales de riesgo. Otros causan que pueden desencadenar una discapacidad son los conflictos armados, en los que una parte de la población puede quedar con secuelas muy graves, provocadas por armamento (minas antipersonales, intoxicación por agentes químicos,...) y por desastres naturales.

Alrededor del 90 % de los niños con deficiencias en algunos países empobrecidos mueren antes los 20 años de edad, en el caso de Diversidad Funcional de origen intelectual, no superan los 15 años (UNESCO 1995).

A continuación vamos a analizar el concepto de pobreza. Considerándose como una situación o forma de vida que surge como producto de la imposibilidad de acceso y/o carencia de los recursos para satisfacer las necesidades físicas y psíquicas básicas humanas que inciden en un desgaste del nivel y calidad de vida de las personas, tales como la alimentación, la vivienda, la educación, la asistencia sanitaria o el acceso al agua potable. También se suelen considerar la falta de medios para poder acceder a tales recursos, como el desempleo, la falta de ingresos o un nivel bajo de los mismos. También puede ser el resultado de procesos de segregación social o marginación. El Banco Mundial define, en el trabajo anteriormente citado, pobreza en términos absolutos. La pobreza extrema se define como, vivir con menos de \$1 al día, la pobreza moderada, como vivir con menos de \$2 al día. Se estima que para el 2001 en el mundo aproximadamente había 1.1 mil millones de personas cuyo nivel de consumo estaba por debajo de \$1 al día y 2.7 mil millones de personas vivían con menos de \$2 al día.

A pesar de la dificultad que entrañaba el determinar qué parte de la población estaba en los umbrales de la pobreza, se establecieron unos índices que ayudaron a marcar esa vulnerable línea entre la pobreza, y la normalidad en las condiciones y la calidad de vida. Entre ellos se encuentra el índice de Pobreza Humana y también el índice de Desarrollo Humano, los cuales no solamente se centran en el aspecto económico del que dispone una persona, sino también en una multiplicidad de factores que acentúan la calidad de vida humana.

El índice de Pobreza Humana para países en desarrollo (IPH-1) es un indicador social elaborado para los países en vías de desarrollo, que mide las carencias o pobreza en tres aspectos:

- Vida larga y saludable: medida según la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años.
- Educación: medido por la tasa de analfabetismo de adultos.
- Nivel de vida digno: medido por el porcentaje de la población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada y el porcentaje de niños con peso insuficiente para su edad.

Este índice está íntimamente relacionado con el cálculo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) estimado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros:

- Vida larga y saludable: medida según la esperanza de vida al nacer.
- Educación: medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria.
- Nivel de vida digno: medido por el PIB per cápita PPA en dólares.

Para demostrar la estrecha relación entre pobreza y discapacidad, se hizo el estudio de campo en Kenia, promovido por el Banco Mundial en el año 2005, y realizado por Stiftelsen for industriell og teknisk forskning (Grut e Ingstad 2005), cuyo acrónimo en español es Fundación para la Investigación Científica e Industrial. En la que mediante métodos cuantitativos llegó a establecer nexos de unión entre la pobreza y la discapacidad y la relación existente entre barreras medioambientales, o limitaciones derivadas de los niveles económicos y sociales.

Del siguiente estudio se extrajeron conclusiones que determinaban cómo la pobreza afecta a la discapacidad y viceversa.

En el caso de la primera premisa cómo afecta la pobreza a la discapacidad, se analizaron las siguientes causas:

- La polución y las lúgubres condiciones de vida, provocan un número de infecciones elevada sobre todo de tipo intestinal.
- Falta de acceso a los cuidados sanitarios, incrementa las discapacidades. La falta de medicamentos y tratamientos bien por los altos costes de atención médica o bien por la inaccesibilidad de los servicios médicos. Causando condiciones discapacitantes.
- La inadecuada atención a gestantes puede provocar dificultades en el parto y posibles discapacidades en el feto y/o bebe.
- Las personas con discapacidades no suelen demandar ayudas para su cuidado.
- Falta de acceso a la educación e información. (No suelen ser conscientes de sus derechos).
- Falta de recursos comunitarios en general.

Por otra parte en cómo la discapacidad instituye pobreza se pueden considerar los siguientes aspectos:

- Falta de empleos adaptados, la mayoría son empleos que requieren una destreza manual, por lo que las personas con discapacidades físicas y/o psíquicas, no están capacitadas para realizarlos.
- La posibilidad de acceder a un empleo es fácil, pero los propios jefes no quieren utilizar recursos ni reajustes para que puedan acceder las personas con discapacidad al mundo laboral.
- Por regla general, se cree que estas personas no van a poder desempeñar una labor efectiva.
- Falta de adecuación y calidad en la educación, ni los materiales ni los edificios están adaptados para mejorar la integración de las personas con discapacidad en la escuela. Además los propios padres estiman que es una pérdida ganancial el que sus hijos con discapacidades, accedan a la escuela primaria o secundaria, al tener que pagar los uniformes y el transporte de los mismos.
- Hay poco profesorado con conocimientos en el tema a la hora de impartir las clases.
- Falta de información acerca de las consecuencias y el conocimiento de las discapacidades. No hay suficiente información para los padres cuando tienen niños con discapacidad. Y tampoco son informados sobre métodos para mejorar y estimular tempranamente a su hijo.
- Además suelen sobrevenir otras dificultades, como abusos, maltratos, abandonos, problemas a la hora de establecerse en familia o casarse, etc.

Como hemos visto la vinculación entre pobreza y Diversidad Funcional están unidos por una correlación directamente proporcional compleja de fracturar. Algunas estudios confirman que en países empobrecidos el porcentaje de personas con discapacidad es mayor suponiendo cerca del 20 %, aunque es complejo de estudiar ya que las estadísticas ofrecidas por los gobiernos de estos países confirman todo lo contrario, por lo que podemos concluir que existe un desequilibrio flagrante entre la medición de el índice de personas con Diversidad Funcional a nivel mundial, y por lo tanto las medidas y respuestas gubernamentales para paliar los efectos de la misma no son acordes a las necesidades de este colectivo, considerándose uno de los mayores grupos de marginados.

A continuación expondremos el trabajo de investigación que realizamos en una localidad de la República Unida de Tanzania con población con Diversidad Funcional.

## 5. TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

### 5.1. Selección del diseño de investigación

Elegimos el método etnográfico, muy común en ciencias sociales para analizar y extraer conclusiones sobre nuestro estudio de tipo descriptivo. El estudio se ha organizado en función de diferentes campos que son los que abarca el método. De esta manera, nos centraremos en:

1. Confiabilidad externa: que trabajamos a través del análisis y exposición del nivel de participación en el estudio, así como en la identificación de los participantes. Al mismo tiempo, exponemos el contexto sociocultural, económico y geográfico de la zona objeto de estudio y precisamos la forma en la que hemos obtenido la información.
2. Confiabilidad Interna: en esta área exponemos diferentes categorías descriptivas del estudio, así como los métodos empleados para la obtención de información.
3. Validez: en este campo mostramos la realidad que examinamos, así como su comparación con otra zona como es el territorio español. Al mismo tiempo, exponemos la observación que hemos llevado a cabo a lo largo del estudio de campo y la posibilidad de replicar el estudio en otra zona.
4. Utilización de los datos: en este campo, en los puntos siguientes exponemos las respuestas obtenidas y su análisis con el fin de darle un significado a los datos obtenidos.

Así, tras esta breve exposición podemos observar que la metodología etnográfica es la que más se adecua al trabajo realizado.

### 5.2. Alumnos participantes en el proyecto

El objetivo del trabajo desarrollado en el periodo de estancia en Masonga, República Unida de Tanzania, se fundamentaba en la mejora de 6 alumnos con edades comprendidas entre los 6 y los 11 años. Haciendo énfasis en las siguientes capacidades:

- Comprensión y expresión oral
- Comprensión y expresión escrita
- Aprendizaje de operaciones matemáticas
- Habilidades sociales y con el entorno

Un dato importante a comentar es que todos los niños no habían podido ser escolarizados, debido a sus barreras para el aprendizaje. Nuestro propósito se fundamentaba en que al comenzar a escolarizarse en un entorno lleno de nuevos aprendizajes, respeto y dignidad, no solo los alumnos del centro sino su entorno, tanto familiar como social, en cuanto a relaciones sociales mejoraría sustancialmente. Factor que favorecería su calidad de vida y por supuesto en su autoestima e integridad personal.

### 5.3. Metodología empleada

Podríamos decir que el estudio de campo se fundamentó en tres fases, la primera antes de llegar a Masonga, en la que se determinaron los aspectos más relevantes a recabar una vez ubicada en el lugar. La segunda, la recogida de datos mediante entrevistas y observaciones directas en un diario de campo, y por último la tercera fase, una vez de vuelta a España, en la que buscamos más información sobre el país referente a datos estadísticos, y clasificamos y organizamos todo el material recogido durante la estancia.

Los aspectos en los que fundamentamos las entrevistas para la posterior investigación fueron los siguientes:

- Pensamientos culturales que hay sobre la discapacidad en Tanzania y Masonga.
- Actitudes más frecuentes a la hora de tratar con personas con discapacidad.
- Número de personas con discapacidad en Masonga y alrededores.
- Etiología de las discapacidades más frecuentes.
- Legislaciones que acojan la protección de las personas con discapacidad en el país.
- Situación evolutiva y actual en la que viven las personas con discapacidad en el país.
- Acceso a una educación de calidad.
- Integración en los ámbitos educativos, profesional y social.
- Participación en el ámbito político y administrativo de su población.

Por otra parte era necesario establecer una comparación de datos estadísticos entre La República Unida de Tanzania y España, para poder determinar las diferencias sustanciales que pudiesen aportar datos a nuestro estudio de campo a la vez que dar una coherencia interna en nuestros resultados recogidos durante la estancia en este país.

Los datos contrastados fueron tales como:

- Datos generales: densidad de población, mortalidad infantil, esperanza de vida, analfabetismo, PIB, etc.
- Datos demográficos y socioeconómicos: población en zonas urbanas y rurales, umbrales de pobreza, niños con bajo crecimiento, acceso al agua potable, acceso a sanidad, etc.
- Cobertura sanitaria: acceso a la terapia retroviral para el VIH, acceso a redes antimosquitos, acceso a antimaláricos, inmunizaciones realizadas en la infancia, etc.
- Funcionamiento del sistema sanitario: gastos generales de salud, camas por hospital, gasto anual por persona, número de profesionales especializados, partos atendidos, etc.
- Datos sobre mortalidad: índice de mortalidad en adultos, muertes por VIH, índice de tuberculosis, mortalidad infantil, esperanza de vida al nacer, mortalidad maternal, prevalencia de tuberculosis, etc.

Estos datos fueron analizados y comparados aportándonos la información pertinente que expondremos en las conclusiones.

## 6. CONCLUSIONES

A raíz del análisis de todos estos datos vislumbramos que la diferencia entre ambos países era una prueba concluyente, que sin lugar a duda provocaba que tanto la atención sanitaria como otros aspectos, empeorasen la situación del país, llegando a la conclusión que el umbral de pobreza es

causante directo de múltiples enfermedades que suelen llegar a prolongarse a lo largo de la vida de dichas poblaciones, y estas consecuencias son inherentes haciendo que la pobreza sea causa de enfermedades y por lo tanto discapacidades y viceversa.

Los pingües beneficios que reportaban a medida que los niños aprendían y participaban de actividades propias de la infancia, eran visibles incluso para el resto de la población, a pesar de su creencia de ser niños ineducables. Para sorpresa de muchos no solo aprendían, sino que eran capaces de participar en actividades con el resto de niños de Masonga, hasta el momento totalmente impedido. Además, se brindaba la oportunidad de aflorar esas potencialidades latentes en estos alumnos siempre con una postura abierta al descubrimiento, al aprendizaje y a la comunicación eficaz con todo su entorno.

Otro aspecto a destacar que estos alumnos se escolarizaron en un centro de educación especial, es decir apartado del provecho que supone la Educación Inclusiva para toda la población en general. Somos conscientes que para que se de una Educación Inclusiva de calidad, son muchos los aspectos que deben implementar, quedando todavía muy alejadas de llevarla a cabo en poblaciones rurales ubicadas en países empobrecidos, donde vivir con Diversidad Funcional es sinónimo de invisibilidad y exclusión. No obstante, el hecho de ofrecer un lugar aunque fuese en un centro de educación especial, en el que se sintiesen respetados, escuchados y comprendidos, hizo que ganasen progresivamente autonomía, no sólo en el ámbito escolar, sino en el desarrollo personal.

Los alumnos tenían diversidad funcional auditiva, principalmente debido a la ingesta de medicamentos ototóxicos en el embarazo, como la quinina (utilizada para el tratamiento de malaria). Obviamente estos alumnos no gozaban del uso de audífonos, por lo que tampoco hablaban. En la población les solían llamar “muditos”.

Con nuestro estudio hemos conseguido reconocer y dar la relevancia oportuna al fomento de la Educación como sistema prioritario fomentando que las personas con Diversidad Funcional tengan el derecho a participar y ser escuchados en la sociedad en la que se ven inmersos, independientemente del tipo de discapacidad que posean.

Por otra parte, cuanto mayor era la participación de los niños con sordera en su propia familia y comunidad, mayor era la aceptación de la población respecto a estos, es decir que progresivamente se iba haciendo visible la sensibilización hacía las personas con discapacidad. A medida que avanzaba el tiempo podíamos observar en más situaciones comunitarias a los niños, jugando con otros niños o hermanos, asistiendo a la misa semanal, acompañando a sus hermanos a por agua o llevando al ganado a pastar, e incluso desempeñando tareas del hogar en las que cada vez se requería de una mayor autonomía. Por lo tanto hemos de pensar que la participación y la autonomía los hacía más felices y esto iba en relación a su acceso a la educación y formación.

Respecto a su círculo familiar, fue constatable la mejora en el trato hacia sus hijos con discapacidad, ya que fue también visible la mejora en su forma de comunicarse y aprender a aceptar la discapacidad de los mismos como una posibilidad de mejora y no como un problema insalvable.

Para finalizar queremos concluir con las excelentes noticias que hemos recibido sobre el funcionamiento del proyecto. Somos conocedores que en la actualidad estos niños se han desarrollado plenamente en el centro educativo y han conseguido que tengan la opción de realizar exámenes para poder acceder a las escuelas de la localidad. Suponiendo la mejora de dos aspectos; primero, un gran paso en pro de los derechos fundamentales de las personas con Diversidad Funcional, tener derecho a una educación de calidad y segundo hacer visible a la comunidad la inclusión de todos sus miembros.

## BIBLIOGRAFÍA

Barnes C (2010). Discapacidad, política y pobreza en el contexto del “Mundo Mayoritario” 1/Disability, Politics and Poverty in a Majority World Context. *Política y Sociedad*, 47(1):11.

- Booth T (1999). Viewing inclusion from a distance: Gaining perspective from comparative study. *Support for Learning* 14(4):164-168.
- Booth T (2002). Inclusion and exclusion in the city: concepts and context. En: Potts P, Booth T (eds). *Inclusion in the city*. Londres, Routledge.
- Fernández M (1998). *La escuela a examen*. Madrid, Pirámide.
- Grut L, Insgtad B (2005). Using qualitative methods in studying the link between disability and poverty – Developing a methodology and pilot testing in Kenya. Stiftelsen for industriell og teknisk forskning (SINTEF). Report for World Bank, Washington DC.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1995). *Las Necesidades Especiales en el Aula. Conjunto de materiales para la formación de profesores*. Unesco, Paris.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2009). *Directrices políticas sobre inclusión en la Educación*. UNESCO, Paris.
- Organización Mundial de la Salud (2001). *Rethinking Care from the Perspective of Disabled People*. World Health Organisations Disability and Rehabilitation Team, Ginebra.
- Organización de las Naciones Unidas (2006). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*.
- Palacios A, Romañach J (2006). El modelo de la diversidad. En: Toboso M, Arnau MS (2008). *La Discapacidad dentro del enfoque de capacidades y funcionamientos de Amartya Sen*. *Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades* 20:64-94.
- Palacios A (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. CINCA, Madrid.
- Romañach J, Lobato M (2005). *Diversidad funcional*. [http://digital.csic.es/bitstream/10261/23545/1/Toboso\\_II%20Jornadas%20UCM%202008.pdf](http://digital.csic.es/bitstream/10261/23545/1/Toboso_II%20Jornadas%20UCM%202008.pdf), acceso 8 noviembre 2010.
- Sánchez M, García R (2013). *Diversidad e inclusión educativa: aspectos didácticos y organizativos*. Los libros de la Catarata, Madrid.
- Trujillo AL (2005). Concepto de discapacidad. Evolución del concepto. *Revista española de investigaciones sociológicas (REIS)*. [http://www.psicologia-online.com/articulos/2005/psicologia\\_discapacidad.shtml](http://www.psicologia-online.com/articulos/2005/psicologia_discapacidad.shtml), acceso 16 febrero 2010.
- World Health Organization (2001). *International Classification of Functioning, Disability and Health*.





# Desigualdad en América Latina desde una perspectiva multidimensional (1980-2014)

## Inequality in Latin America from a multidimensional perspective (1980-2014)

TRUEBA, Carmen<sup>1,2</sup>  
truebac@unican.es

REMUZGO, Lorena<sup>2</sup>  
remuzgol@unican.es

### Resumen

América Latina es la región con mayor desigualdad en términos de renta. Tal es así, que el PNUD viene mostrando en los últimos años su preocupación por el obstáculo que supone la desigualdad para su desarrollo humano. Así, uno de los mensajes más importantes que va a transmitir el organismo en el informe que lanzará a principios del año 2016 es el desarrollo más allá del ingreso, pues un mayor crecimiento económico no conduce necesariamente a la consecución de un mayor progreso social. En este trabajo planteamos un enfoque multidimensional novedoso para el estudio de la desigualdad en el bienestar, en términos de las componentes del Índice de Desarrollo Humano del PNUD –salud, educación e ingresos– en el periodo 1980-2014. Para ello, recurrimos a los índices de desigualdad multidimensional propuestos por Maasoumi (1986), los cuales permiten analizar las componentes de desigualdad inter e intrarregional.

**PALABRAS CLAVE:** América Latina, desigualdad, bienestar, desarrollo humano

### Abstract

Latin America is the region with the greatest inequality in terms of incomes. Thus, during the last years, the United Nations Development Programme (UNDP) has showed concern about the obstacle that inequality causes in the human development of this region. Given that higher economic growth does not necessarily lead to the achievement of further progress social, development beyond income will be one of the most important UNDP's messages for its upcoming report for this region to be launched early 2016. In this paper, we propose a new multidimensional approach to study inequality in welfare in terms of the components of the Human Development Index of the UNDP –health, education and income– in the period 1980-2014. For this purpose we use the multidimensional inequality indices proposed by Maasoumi (1986) that can be decomposable into the between- and within-group inequality components.

**KEYWORDS:** Latin America, inequality, wellbeing, human development

---

1. Autor para la correspondencia.  
2. Departamento de Economía, Universidad de Cantabria.

## 1. INTRODUCCIÓN

Una de las características distintivas de la economía mundial es la existencia de desigualdad entre países. Los procesos de industrialización marcaron la senda del desarrollo económico de los siglos XIX y XX, convirtiéndose en una condición indispensable para progresar (Berzosa, 2008).

América Latina es la región más desigual del mundo en términos de distribución de la renta, lo cual tiene importantes consecuencias en el nivel de vida, la incidencia de la pobreza y la exclusión social (Fitzgerald, 2009). Aunque no existe consenso sobre el origen de la misma, la mayor parte de los estudios históricos, sociológicos y económicos buscan explicación del rezago de la región en la época colonial.

Un análisis breve de su historia arroja luz sobre las causas de una huella que se ha marcado intensamente en todos los países que la componen desde la colonia: la desigualdad (Domínguez, 2009). La desigual distribución de los recursos y del ingreso llegó a estas tierras como parte de la herencia colonial (Yáñez, 2000; Matus, 2004; World Bank, 2004) y se ha identificado como una de las principales causas de que el modelo de crecimiento basado en las exportaciones de materias primas no produjera los mismos resultados que en otros países con abundantes recursos naturales como Estados Unidos, Canadá o Australia (Lingarde y Tylecote, 1999; Altman, 2003; McLean, 2004).

La desigualdad en América Latina no es consecuencia únicamente de la desigualdad interna de cada país, sino también de las diferencias existentes entre los propios países latinoamericanos y, además, entre éstos y los países líderes a nivel mundial (Bértola y Ocampo, 2012). La desigualdad que existe en América Latina es tal que resulta difícil considerarla como un conjunto homogéneo de países (García y Sánchez, 2008).

Para dar una idea de la magnitud de este problema, el país con menor desigualdad de renta de América Latina (Venezuela) se situaría en el segundo lugar de la clasificación (solamente por detrás de Estados Unidos) si se realizase una ordenación junto a los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (World Bank, 2016).

A nivel global, la evolución del índice de Gini desde 1980 hasta 2014 revela que la región de América Latina es la más desigual del mundo (0,518), por detrás de África (0,439), Oceanía (0,430), América del Norte (0,365), Asia (0,359) y Europa (0,312)<sup>3</sup> (Ver Figura 1).

Esta situación de la sociedad latinoamericana, que registró en el año 2013 una tasa de pobreza del 28,1 por ciento de la población —mientras que la indigencia, o pobreza extrema se situó en el 11,7 por ciento— (CEPAL, 2014), se vuelve un problema cuando las políticas de reducción de la pobreza se centran de manera prioritaria en el crecimiento económico.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido mostrando en los últimos años su preocupación por el obstáculo que supone la desigualdad para el desarrollo humano de América Latina, considerándose de suma importancia su tratamiento. En este sentido, uno de los mensajes más importantes en los que se centra este organismo en el informe que lanzará a principios del año 2016 es la consideración del desarrollo más allá del ingreso, pues un mayor crecimiento económico no conduce necesariamente a la consecución de un mayor progreso social.

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución de la desigualdad en el bienestar de América latina en el periodo 1980-2014 aplicando un enfoque multidimensional novedoso<sup>4</sup>. Para ello, recurrimos a los índices de desigualdad multidimensional propuestos por Maasoumi (1986).

3. La división del territorio se ha realizado en base a la división geográfica realizada por Naciones Unidas.

4. De acuerdo a la distinción que realiza Milanovic (2005) entre los diferentes conceptos de desigualdad, en este trabajo analizaremos la desigualdad entre países de América Latina, considerándolos como una unidad, independientemente de su población.



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del World Bank (2015).

FIGURA 1. Desigualdad de ingreso —índice de gini— de las regiones del mundo (1980-2014)<sup>5</sup>.

En términos de bienestar, la dimensión económica —recogida a través de los ingresos— ha tenido un papel predominante en los estudios de desigualdad. Sin embargo, para llevar a cabo estrategias adecuadas de progreso social, el bienestar debe ser concebido como un proceso multidimensional (Sen, 1985; Streeten, 1994; Stiglitz *et al.*, 2009). Como señala Domínguez (2009), cuando la concentración del ingreso es elevada, la desigualdad enmascara la pobreza. Además, existen evidencias de que una evolución positiva de una región en términos económicos no implica necesariamente que el resto de dimensiones del bienestar se comporten de la misma manera (Bourguignon y Morrison, 2002; Noorkbahsh, 2006; Konya, 2008; McGillivray y Markova, 2010; Martínez, 2012). Por lo tanto, la consideración de aspectos sociales, como la educación o la salud en la definición del bienestar, requiere una definición integral del mismo.

Para aproximarnos a la noción de bienestar recurrimos a la concepción del desarrollo de un individuo como proceso de ampliación de las capacidades humanas (Sen, 1984, 1988, 1989 y 1999), la cual marcó el origen del paradigma del desarrollo humano adoptado por el PNUD en 1990<sup>6</sup>.

El PNUD define el desarrollo humano como “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades del ser humano”, considerando que “las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente” (UNDP, 1990). El PNUD materializó esta idea a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual mide el logro de un país respecto a tres dimensiones fundamentales del desarrollo humano: salud, educación e ingresos. Estas tres dimensiones se cuantifican numéricamente mediante tres índices intermedios —Índice de salud, Índice de educación e Índice de ingresos, respectivamente— los cuales, para obtener el IDH, se agregan siguiendo una media geométrica.

El índice de salud se construye en términos de la esperanza de vida al nacer, el índice de educación se compone de la media geométrica de dos subíndices intermedios; los años esperados de educación y los años promedio de educación; y por último, el índice de ingreso se aproxima a través

5. Estos valores reflejan la media no ponderado de los índices de Gini para cada país en el período de estudio.

6. En coherencia con otros estudios de la literatura, consideramos como sinónimos los conceptos de desarrollo humano, bienestar y calidad de vida (McGuillivray y Markova, 2010; Decanq *et al.*, 2009; McGillivray y Pillarissetti, 2004).

del logaritmo del Producto Nacional Bruto per cápita<sup>7</sup>. Cada uno de estos índices intermedios se normalizan en base a unos máximos —máximos valores observados entre 1980 y el último dato disponible— y unos mínimos —preestablecidos en función del nivel mínimo de subsistencia.

A pesar de sus limitaciones<sup>8</sup>, el IDH ha supuesto un gran avance en la medición del desarrollo de forma homogénea, permitiendo evaluar los avances de cada país en materia de bienestar, y facilitando las comparaciones internacionales. Además, la fórmula introducida en el año 2010 —que modificó el método de agregación, sustituyendo la media aritmética por la media geométrica— supuso un cambio en la concepción de la correspondencia entre las componentes de educación, salud y renta, reduciendo las relaciones de sustitución entre ellas. El empleo de un esquema aditivo contribuía a errores interpretativos, por ejemplo, cuando las variaciones que se producen en el IDH son debidas exclusivamente a variaciones en uno de los índices intermedios (Desai, 1991; Sagar y Najam, 1998; Domínguez y Guijarro, 2009).

El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección dos se detalla la metodología utilizada para analizar la desigualdad desde un enfoque multidimensional. A continuación, se presentan los principales resultados del análisis anteriormente realizado. En la sección 4 se lleva a cabo un análisis de sensibilidad. En la sección 5 se resumen las principales conclusiones del trabajo así como las futuras líneas de investigación.

## 2. METODOLOGÍA

En este apartado se detalla la metodología para calcular las medidas de desigualdad multidimensional. Estos índices son descomponibles aditivamente por grupos de población, permitiendo el estudio tanto de la desigualdad dentro de cada región como la desigualdad entre regiones.

Consideremos una muestra de  $N$  países, en la que se quiere estudiar, de manera conjunta,  $K$  dimensiones relacionadas con el bienestar. Estos valores se recogen en la matriz  $\mathbf{X}$  de dimensión  $N \times K$ :

$$\mathbf{X} = \begin{bmatrix} x_{11} & \dots & x_{1j} & \dots & x_{1K} \\ \vdots & & \vdots & & \vdots \\ x_{i1} & \dots & x_{ij} & \dots & x_{iK} \\ \vdots & & \vdots & & \vdots \\ x_{N1} & \dots & x_{Nj} & \dots & x_{NK} \end{bmatrix}, \quad (1)$$

donde cada elemento de la matriz,  $x_{ij}$ , es el valor de la dimensión o variable  $j$  correspondiente al país  $i$ . En este trabajo, dado que el objetivo es analizar la desigualdad en el bienestar de la región de América Latina, desde una perspectiva multidimensional “más allá del ingreso”, los valores  $x_{ij}$  se corresponden con las componentes del IDH —Índice de Salud, Índice de Educación e Índice de Ingresos— de cada país.

Con el objetivo de analizar la evolución de la desigualdad, consideramos las medidas de desigualdad multidimensional propuestas por Maasoumi (1986). Estas medidas están basadas en el concepto de entropía generalizada y se definen como:

$$GEM_{\gamma}(\mathbf{X}) = \frac{1}{\gamma(1+\gamma)} \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left[ \left( \frac{s_i}{\bar{s}} \right)^{1+\gamma} - 1 \right], \quad \gamma \neq -1, 0, \quad (2)$$

donde el parámetro  $\gamma$  representa el peso asignado a las diferentes partes de la distribución. De esta forma, cuanto mayor sea el parámetro de sensibilidad  $\gamma$ , mayor ponderación se otorga a los países que cuentan con mayores niveles de bienestar.

7. Respondiendo así a la ley de utilidad marginal decreciente a la que está sujeta la renta.

8. Para una revisión de las críticas al IDH véase Domínguez *et al.* (2011).

Cuando  $\gamma$  toma los valores  $-1$  —los países menos desarrollados reciben más peso— y  $0$  —se asigna el mismo peso a todas las partes de la distribución—, nos encontramos ante los casos particulares de esta medida, los cuales vienen dados, respectivamente, por las siguientes expresiones:

$$GEM_{-1}(\mathbf{X}) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \log \left( \frac{\bar{s}}{s_i} \right), \tag{3}$$

$$GEM_0(\mathbf{X}) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \frac{s_i}{\bar{s}} \log \left( \frac{s_i}{\bar{s}} \right). \tag{4}$$

Independientemente del caso que se desee calcular, los diferentes valores de las variables se agregan, para cada país, utilizando una media ponderada generalizada de orden  $-\beta$ :

$$s_i = \left( \sum_{j=1}^K \delta_j x_{ij}^{-\beta} \right)^{-1/\beta}, \quad i = 1, \dots, N, \tag{5}$$

donde  $\bar{s}$  es el valor medio de los valores  $s_i$ .

Asimismo,  $\delta_j$  ( $j = 1, \dots, K, 0 \leq \delta_j \leq 1$ ) y  $\beta$  ( $-1 \leq \beta \leq \infty$ ) son dos parámetros con su correspondiente significado. En particular,  $\delta_j$  es el peso asignado a cada variable  $j$  y  $\beta$  representa la elasticidad de sustitución entre las dimensiones consideradas.

Como se ha comentado anteriormente, el IDH es la media geométrica de tres los tres índices intermedios que reciben el mismo peso, esto es, el parámetro  $\delta_j$  ( $j = 1, 2, 3$ ) toma el valor  $1/3$ . Bajo este supuesto, la agregación de las dimensiones del IDH responde a la siguiente expresión:

$$s_i = \prod_{j=1}^K x_{ij}^{1/3}, \quad i = 1, \dots, N, \tag{6}$$

donde  $\beta \rightarrow 0$ , es decir, la sustitución entre las tres dimensiones no se contempla. Dicho de otra manera, una reducción en el valor de una dimensión no puede ser compensada con un aumento en el valor de otra.

Los índices de desigualdad multidimensional utilizados ( $GEM_\gamma$ ,  $GEM_{-1}$  y  $GEM_0$ ) son aditivamente descomponibles, lo cual permite analizar la desigualdad interregional e intrarregional de los grupos previamente determinados. En este trabajo, la delimitación de los grupos de países viene dada por la clasificación realizada por el UNDP (2015) en términos de sus niveles de desarrollo.

Considerando la metodología propuesta por Maasoumi (1986) y Maasoumi y Nickelsburg (1988), el índice  $GEM_\gamma$  admite la siguiente descomposición:

$$GEM_\gamma(\mathbf{X}) = B_\gamma(\mathbf{X}) + W_\gamma(\mathbf{X}), \tag{7}$$

donde  $B_\gamma(\mathbf{X})$  es el componente de desigualdad interregional o *between-group* cuya expresión es la siguiente:

$$B_\gamma(\mathbf{X}) = f \left( \sum_{g=1}^G \frac{N_g}{N} b(\bar{s}^g, \bar{s}) \right), \tag{8}$$

y  $W_\gamma(\mathbf{X})$  es el componente de desigualdad intrarregional o *within-group* el cual viene expresado como:

$$W_\gamma(\mathbf{X}) = \sum_{g=1}^G w_g f \left( \frac{1}{N_g} \sum_{i \in g} b(s_i, \bar{s}^g) \right). \tag{9}$$

La Tabla 1 muestra los diferentes elementos que integran los índices anteriormente expuestos para distintos valores del parámetro  $\gamma$ , donde  $s_i = \left( \sum_{j=1}^K \delta_j x_{ij}^{-\beta} \right)^{-1/\beta}$ ,  $i \in g$ ;  $\bar{s}$  es la media aritmética de los valores  $s_i$  y  $\bar{s}^g$  es la media aritmética de los valores  $s_i$  de los países pertenecientes al grupo  $g$ .

TABLA 1. Elementos de las componentes de la desigualdad interregional e intrarregional

GAMMA	$f(\gamma)$	$h(t; \bar{t})$	$w_g, g = 1, \dots, G$
$\gamma \neq 0, 1$	$\frac{\gamma}{\gamma(1+\gamma)}$	$\left(\frac{t}{\bar{t}}\right)^{1+\gamma} - 1$	$\frac{N_g}{N} \left(\frac{\bar{s}^g}{\bar{s}}\right)^{1+\gamma}$
$\gamma \neq -1$	$\gamma$	$\log\left(\frac{t}{\bar{t}}\right)$	$\frac{N_g}{N}$
$\gamma \neq 0$	$\gamma$	$\frac{t}{\bar{t}} \log\left(\frac{t}{\bar{t}}\right)$	$\frac{N_g \bar{s}^g}{N \bar{s}}$

Fuente. Gagliariano y Mosler (2009)

## 2. DATOS Y RESULTADOS

Los datos utilizados para este análisis proceden del Informe sobre Desarrollo Humano elaborado por el UNDP (2015). Las variables estudiadas son los índices intermedios del IDH —Índice de Salud, Índice de Educación e Índice de Ingresos— los cuales se encuentran normalizados de 0 a 1. Utilizamos los datos disponibles de 18 países de América Latina en el período 1980-2014<sup>9</sup>, clasificados según sus niveles de desarrollo: muy alto, alto y medio<sup>10</sup>.

En este apartado se analiza la desigualdad multidimensional en América Latina a partir de las dimensiones anteriores, y utilizando las medidas descritas en la Sección 2. Tal como se ha especificado previamente, estas medidas incluyen tres parámetros. De acuerdo con la construcción del IDH del PNUD, el parámetro  $\delta$  toma el valor 1/3, con el fin de asignar el mismo peso a las tres dimensiones del desarrollo humano. Bajo la concepción del IDH, el valor del parámetro  $\beta$  tiende a 0, evitando así una posible compensación entre los valores de las dimensiones del bienestar incluidos en el análisis. Finalmente, el parámetro  $\gamma$  toma el valor 0 proporcionando la misma importancia a todos los países.

Debe tenerse en cuenta que los índices multidimensionales utilizados en este trabajo pueden ser descompuestos por grupos de población de forma aditiva. En otras palabras, esta descomposición permite estudiar qué parte de la desigualdad total se puede atribuir a las diferencias entre los grupos y/o a las disparidades dentro de cada uno. Mientras que la desigualdad interregional sólo tiene en cuenta las diferencias entre las desigualdades medias de cada grupo, la componente intrarregional pone de manifiesto la desigualdad entre los países que pertenecen al mismo grupo. En este trabajo se ha optado por dividir la muestra de países en tres subgrupos, teniendo en cuenta los niveles de desarrollo establecidos por el UNDP (2015).

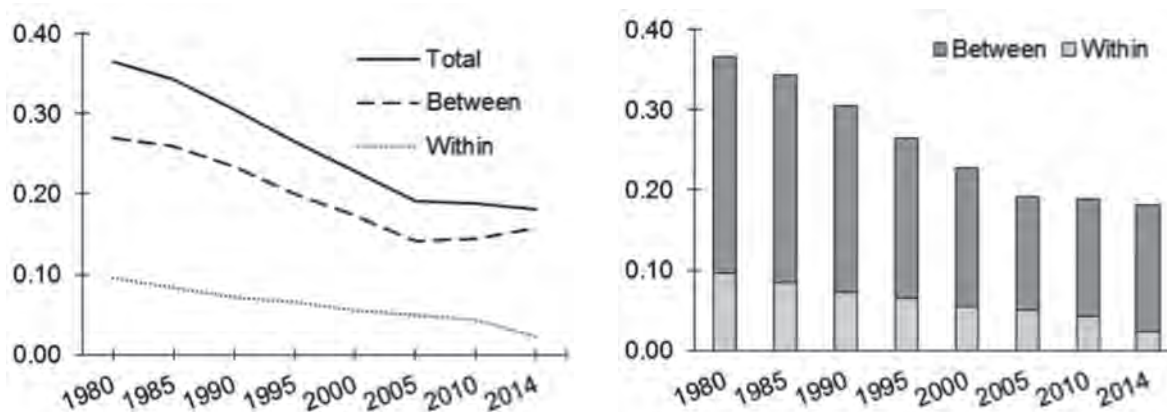
En el gráfico de la izquierda de la Figura 2 se muestra la evolución de los índices  $GEM_\gamma$ ,  $B_\gamma$  y  $W_\gamma$  para el concepto multidimensional de bienestar —representado por las dimensiones de salud, educación e ingresos— durante el período 1980-2014. Estos índices se calculan dando la misma importancia a todos los países, y suponiendo que no hay grado de sustitución entre las dimensiones. La línea continua representa el valor total de la desigualdad, la línea discontinua simboliza la componente de la desigualdad entre los grupos y la línea de puntos hace referencia a la desigualdad dentro de los grupos.

Cuando todos los países tienen el mismo peso ( $\gamma = 0$ ), la desigualdad total en el bienestar disminuye un 50 por ciento durante el período 1980-2014. Estas variaciones dependen del periodo de

9. El año 2014 es el último para el cual el PNUD proporciona información de las variables de estudio.

10. Desarrollo humano muy alto: Argentina y Chile; Desarrollo humano alto: Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela; y Desarrollo humano medio: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay. El nivel de desarrollo humano bajo no se ha considerado, dado que ningún país de América Latina pertenece a esta categoría.

tiempo considerado: entre 1980 y 1985 se observa una reducción de la desigualdad alrededor de 6 por ciento, de 1985 a 2005 la disminución se sitúa en torno al 15 por ciento cada cinco años, mientras que el período de tiempo 2005-2014 registró la menor reducción.



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del UNDP (2015).

FIGURA 2. (Gráfico de la izquierda) Evolución de la desigualdad total y descomposición por grupos de población. (Gráfico de la derecha) Evolución de la importancia relativa de las componentes de la desigualdad interregional e intrarregional<sup>11</sup>

Con respecto a la desigualdad interregional, se observa un patrón decreciente desde 1980 hasta 2014, cuantificado en un 40 por ciento. Una vez más, podemos distinguir tres períodos de tiempo. En primer lugar, hasta 1985 la desigualdad se reduce ligeramente, aproximadamente el 4 por ciento. Al igual que en el caso de la desigualdad total, el mayor descenso tiene lugar en las dos décadas siguientes. En particular, la desigualdad disminuyó en 15 puntos porcentuales cada cinco años, alcanzando el nivel mínimo en 2005, observándose una inversión de la tendencia a partir de ese momento.

En relación a la desigualdad intrarregional, se percibe la mayor caída en la desigualdad del bienestar —en torno al 75 por ciento— siendo mucho más acentuada en los últimos 4 años del período de estudio.

La evolución de la importancia relativa de estas componentes de la desigualdad total se muestra en el gráfico derecho de la Figura 2. De acuerdo con estos resultados, ambas componentes contribuyen al cambio en la desigualdad total de 1980 a 2014. Este aspecto sostiene la elección de la metodología presentada, que considera la descomposición de la desigualdad total en ambas componentes. Tal como se observa en la Figura 2, durante todo el periodo predomina la componente de desigualdad interregional (por encima del 75 por ciento). Cabe señalar que la componente intrarregional ha ido reduciendo progresivamente su peso en la desigualdad total en favor del otro elemento desde 1980 hasta 2014.

## 2.1. Análisis de sensibilidad por países

Hasta ahora hemos analizado la evolución de la desigualdad en América Latina, observando un patrón decreciente a lo largo del periodo 1980-2014. En esta sección, para analizar la sensibilidad de los resultados a los diferentes países de América Latina, de manera individual, nos planteamos la siguiente pregunta ¿todos los países contribuyen de la misma manera a las cifras de desigualdad en el bienestar de América Latina? Para abordar esta cuestión focalizamos la atención en el último año del periodo de estudio (2014).

11. Resultados expresados  $\times 10^2$ .

En la Figura 3 hemos representado la contribución de los diferentes países de América Latina a los valores de desigualdad registrados por la región en su conjunto. Se distinguen tres grupos de países: aquellos que contribuyen de manera sustancial al aumento de la desigualdad, los que mantienen la desigualdad en los mismos niveles —con pequeñas variaciones tanto positivas como negativas— y aquellos que contribuyen de forma importante a la disminución de la desigualdad.



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del UNDP (2015).

FIGURA 3. Contribución de cada país a la desigualdad en América Latina (2014)

El primer grupo está integrado por Honduras —con una contribución del 16 por ciento— y por Argentina, Guatemala, Chile y Nicaragua —con una contribución en torno al 8,5 por ciento—. En el segundo grupo se encuentran Bolivia, Uruguay, El Salvador, Panamá y Paraguay —con una pequeña contribución alrededor del 1 por ciento—. Por último, el tercer grupo se completa con Costa Rica, Venezuela, México y Brasil —cuya participación no supera el 5 por ciento— y República Dominicana, Colombia, Perú y Ecuador —con una participación superior al 5 por ciento.

Con el objetivo de conocer más acerca de estos países, en la Tabla 2 hemos cruzado la agrupación de los países de acuerdo a sus niveles de bienestar: nivel 1 (desarrollo muy alto), nivel 2 (desarrollo alto) y nivel 3 (desarrollo medio), con las agrupaciones derivadas de las contribuciones a las cifras de desigualdad anteriormente identificadas.

La situación de Argentina y Chile —nivel 1 de bienestar— y de Guatemala, Honduras y Nicaragua —nivel 3 de bienestar— son coherentes con su elevada contribución a los valores de desigualdad registrados en América Latina. Igualmente, parece razonable que los países que se sitúan en el nivel 2 de bienestar, Panamá y Uruguay, no afecten en gran medida a los resultados del conjunto de la región. Bolivia, El Salvador y Paraguay, a pesar de situarse en el nivel 3 de bienestar, se encuentran en el límite de pertenencia al segundo grupo de bienestar, por lo que la explicación se sitúa en la línea del comentario anterior. Por último, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, México, Perú y Venezuela, al suponer prácticamente el 45 por ciento de los países que integran la región de América Latina, y situarse en una categoría de desigualdad intermedia —nivel 2— hace que la homogeneidad de este grupo contribuya a reducir los cifras de desigualdad registradas en América Latina.



TABLA 2. Clasificación de los países atendiendo a su nivel de bienestar y a su contribución a la desigualdad

BIENESTAR CAMBIOS DESIGUALDAD	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3
Incremento elevado	Argentina Chile		Guatemala Honduras Nicaragua
Incremento/Disminución reducidos		Panamá Uruguay	Bolivia El Salvador Paraguay
Disminución elevada		Brasil Colombia Costa Rica República Dominicana Ecuador México Perú Venezuela	

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del UNDP (2015).

## 2.1. Análisis de sensibilidad por niveles de desarrollo

Para completar el estudio anterior de la desigualdad, en esta sección se llevan a cabo dos análisis de sensibilidad diferentes. En primer lugar, se estudia la evolución de la desigualdad total en el bienestar durante el período 1980-2014, prestando especial atención a la ponderación asignada a las diferentes partes de la distribución. En segundo lugar, se analiza la importancia relativa de la desigualdad *between* y *within* en la desigualdad total para diferentes valores del parámetro  $\gamma$ , lo cual permite estudiar la sensibilidad de los resultados a las variaciones en el peso asignado a los países que cuentan con diferentes niveles de desarrollo.

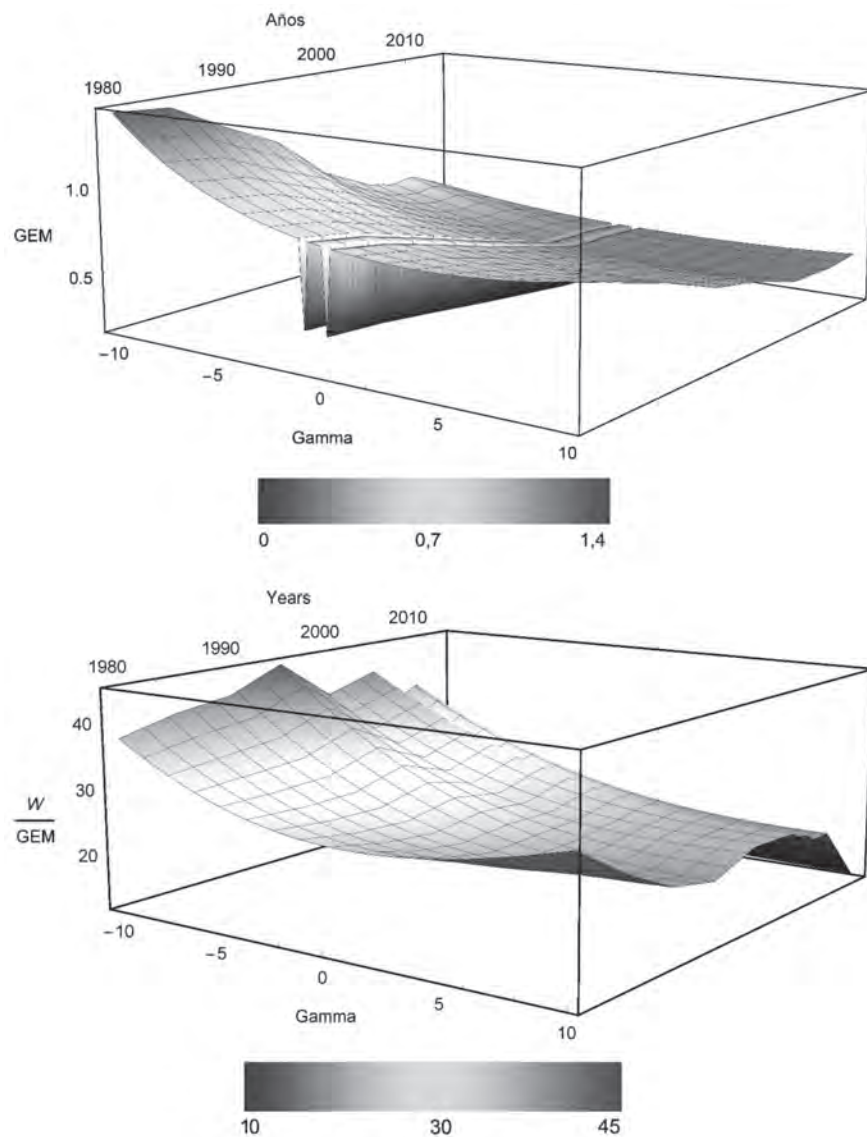
El gráfico superior de la Figura 4 muestra la evolución del índice *GEM* para diferentes valores del parámetro  $\gamma$ . Por lo tanto, cuanto mayor sea el valor de  $\gamma$ , mayor es el peso asignado a los países con mayores niveles de bienestar<sup>12</sup>.

La desigualdad entre 1980 y 2014 tiene una tendencia decreciente con independencia del valor del parámetro  $\gamma$ . Estos resultados son consistentes con los observados en la Figura 2, cuando todos los países tenían el mismo peso ( $\gamma = 0$ ). En este sentido, el máximo nivel de desigualdad se alcanza en el año 1980, cuando  $\gamma$  vale -10. Por otro lado, el nivel más bajo de la desigualdad se produce en el año 2014, cuando se otorga el mismo peso a los 18 países de América Latina.

Nuestro análisis pone de manifiesto un patrón de comportamiento general, con independencia del año analizado. En particular, se observa una disminución de la desigualdad desde que el parámetro de sensibilidad toma el valor -10 hasta que alcanza valores del rango [5, 7]. A partir de estos valores, la desigualdad muestra una ligera tendencia al alza, cuando se le da más importancia a la cola superior de la distribución. Cabe destacar que la desigualdad sufre una caída notable cuando  $\gamma$  toma los valores -1 y 0, siendo más acentuado en el último caso.

La evolución de la importancia relativa de las componentes interregional e intrarregional de la desigualdad, para diferentes valores del parámetro  $\gamma$ , se muestra en el gráfico inferior de la Figura 4. Este enfoque nos permite analizar el peso de las componentes en la desigualdad total sin suponer un sistema de ponderación específica entre los países.

12. El parámetro  $\gamma$  toma valores del intervalo [-10,10] en incrementos de 0,02.



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del UNDP (2015).

FIGURA 4. (Gráfico superior) Evolución de la desigualdad total (1980-2014). (Gráfico inferior) Evolución de la importancia relativa de la componente intrarregional de la desigualdad en la desigualdad total<sup>13</sup> (1980-2014).

Como se deriva de los resultados, la componente *between* de la desigualdad predomina a lo largo del periodo 1980-2014, con independencia del peso asignado a los diferentes países. Este hecho es consistente con la clasificación de los países considerados atendiendo a los niveles de desarrollo establecidos por el PNUD. Si se consideran el primer y el último año del estudio —1980 y 2014—, se puede concluir que el componente dominante en 1980 ha aumentado su importancia en la desigualdad total a expensas del otro elemento. Cabe destacar que desde el año 2005 en adelante, la componente intrarregional de la desigualdad pierde peso, ya que se les está otorgando más importancia a los países más desarrollados.

13. Resultados expresados  $\times 10^2$ .

## 4. CONCLUSIONES

Con este trabajo hemos pretendido contribuir al debate sobre el estudio de los patrones de desigualdad en América Latina. Nuestra principal contribución consiste en analizar la evolución de la desigualdad en el bienestar de América Latina entre 1980 y 2014, desde un enfoque multidimensional. Para ello, hemos utilizado los índices de desigualdad multidimensional propuestos por Maasoumi (1986), los cuales poseen la propiedad de descomposición aditiva por grupos de países, permitiéndonos estudiar la desigualdad interregional e intrarregional. En particular, se ha optado por dividir la muestra de los 18 países de América Latina en tres subgrupos atendiendo a sus niveles de desarrollo.

Cuando todos los países reciben el mismo peso, la desigualdad total en el bienestar disminuye en un 50 por ciento durante el período de estudio. En particular, se observan tres períodos determinados por los años 1985 y 2005. Por otra parte, las dos componentes de la desigualdad analizadas contribuyen a las variaciones observadas entre 1980 y 2014. Sin embargo, a lo largo de todo el período, la desigualdad entre los países predomina con un peso superior al 75 por ciento.

Para completar el análisis previo, hemos llevado a cabo diferentes análisis de sensibilidad. El análisis por países pone de manifiesto las diferentes contribuciones de los países a la desigualdad de América Latina, lo cual es consistente con sus niveles de desarrollo humano. Con respecto al análisis de sensibilidad atendiendo a los niveles de desarrollo, se observa un patrón decreciente de la desigualdad total, con una pequeña tendencia al alza cuando se otorga más importancia a la cola superior de la distribución. Además, el componente de la desigualdad interregional predomina a lo largo del período 1980-2014, con independencia del peso asignado a los diferentes países. Este hecho también es consistente con la clasificación de los países considerados, de acuerdo a los niveles de desarrollo establecidos por el PNUD.

Con respecto a las líneas futuras de investigación, los trabajos deben dirigirse a ampliar y completar este estudio en dos direcciones diferentes. Por un lado, la consideración del tamaño de la población de los países en el cálculo de los indicadores de desigualdad multidimensional permitirá investigar la evolución de la desigualdad desde una perspectiva más realista, la cual, sin duda, constituirá una herramienta valiosa para la implementación de políticas para reducir las desigualdades en esta región. Este ambicioso desafío implicaría la reformulación de la metodología propuesta por Maasoumi (1986).

Por otro lado, dada la gran variedad de países con diferentes características y niveles de desarrollo humano similares, una estrategia común a todos podría no ser adecuada para disminuir la desigualdad en la región de América Latina. En este sentido, un estudio de polarización llevado a cabo desde este mismo enfoque multidimensional podría permitir la identificación de polos en la distribución del bienestar.

## AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen al Ministerio de Economía y Competitividad (Proyecto ECO2013-48326-C2-2-P) y al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (FPU13/02155) por la financiación parcial de este trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Altman M (2003). Staple Theory and Export-Led Growth: Constructing Differential Growth. *Australian Economical History Review* 43(3):230-255.
- Bértola L, Ocampo JA (2012). *The Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford University Press, Oxford.

- Berzosa C (2008). Los modelos de desarrollo tardíos. *Revista de Economía Mundial* 18:51-63.
- Bourguignon F, Morrison C (2002). Inequality among World Citizens. *American Economic Review* 92:727-744.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2014). *Panorama Social de América Latina (LC/G.2635-P)*, Santiago de Chile.
- Decancq K, Decoster A, Schokkaert E. (2009). Evolution of World Inequality in Well-being. *World Development* 37:11-25.
- Desai M (1991). Human Development. Concepts and Measurement. *European Economic Review* 35(2-3): 350-357.
- Domínguez R, Guijarro M (2009). Gender Inequality and Economic Growth in Spain. An Exploratory Analysis. *Review of Regional Studies* 39(1):23-48.
- Domínguez R (2009). Desigualdad y bloqueo al desarrollo en América Latina. *Principios: estudios de economía política* 13:5-32.
- Domínguez R, Guijarro M, Trueba C (2011). Recuperando la dimensión política del desarrollo humano. *Sistema: revista de ciencias sociales* 220:11-31.
- FitzGerald V (2009). La distribución de ingresos y rentas en América Latina durante el siglo XX: un estudio inicial. *Cuadernos Económicos de ICE* 78: 29-56.
- García JM, Sánchez A (2008). América Latina: ¿volver a empezar? *Revista de Economía Mundial* 18:93-103.
- Gigliarano C, Mosler K (2009). Constructing indices of multivariate polarization. *Journal of Economic Inequality* 7:435-460.
- Konya L (2008). What does the human development index tell us about convergence? *Applied Econometrics and International Development* 8:19-40.
- Lingarde S, Tylecote A (1999). Resource-Rich Countries' Success and Failure in Technological Ascent, 1870-1970: the Nordic Countries versus Argentina, Uruguay and Brazil. *Journal of European Economic History* 28(1):77-112.
- Martínez R (2012). Inequality and the new human development index. *Applied Economics Letters* 19:533-35.
- Maasoumi E (1986). The Measurement and Decomposition of Multidimensional Inequality. *Econometrica* 54:991-997.
- Maasoumi E, Nickelsburg G (1988). Multivariate Measures of Well-Being and an Analysis of Inequality in the Michigan Data. *Journal of Business and Economic Statistics* 6:327-334.
- Matus M (2004). Trayectorias divergentes de la desigualdad en América Latina. *Instituciones y Desarrollo* 16:195-247.
- McGillivray M, Pillarissetti JR (2004). International Inequality in Well-Being. *Journal of International Development* 16:563-574.
- McGillivray M, Markova N (2010). Global Inequality in Wellbeing Dimensions. *Journal of Development Studies* 46:371-378.
- McLean IW (2004). Australian Economic Growth in Historical Perspective. *Economic Record* 250:330-345.
- Milanovic B (2005). *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*. Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Noorbakhsh F (2006). International convergence or higher inequality in human development? Evidence for 1975-2002, WIDER Research Paper No. 2006/15.
- Sagar AD, Najam A (1998). The Human Development Index: A Critical Review. *Ecological Economics* 25(3):249-264.
- Sen AK (1984). *Resources, Values and Development*. Basil Blackwell, Oxford.
- Sen AK (1985). *Commodities and Capabilities*. North-Holland, Amsterdam.
- Sen AK (1988). The Concept of Development. En: Chenery H, Srinivasan T (eds). *Handbook of Development Economics*. Elsevier, Amsterdam.
- Sen AK (1989). Development as Capabilities Expansion. *Journal of Development Planning* 19:41-58.
- Sen AK (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford.
- Stiglitz JE, Sen A, Fitoussi J (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, Paris.

- Streeten P (1994). Human development: means and ends. *American Economic Review* 84:232-237.
- UNDP (1990). *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*. Oxford University Press, Nueva York.
- UNDP (2015). *Human Development report 2015: Work for Human Development*. Oxford University Press, Nueva York.
- World Bank (2004). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History*, Washington, D.C.
- World Bank (2015). *World Development Indicators database*. <http://data.worldbank.org>. Acceso 1 diciembre 2015.
- Yáñez C (2000). Atraso y desigualdad. La perspectiva de la historia económica. *Instituciones y Desarrollo* 6:47-78.



# Hacia una visión ética del desarrollo: La seguridad alimentaria según el enfoque de Amartya Sen

## Towards an ethical vision of development: Food security under the approach of Amartya Sen

DREON, Emiliano<sup>1</sup>  
emiliano.dreon@gmail.com

### Resumen

En el marco de la corriente ética del desarrollo como reflexión sobre los fines y medios que acompañan a los cambios socioeconómicos de los países y regiones —señalando el particular aporte de Amartya Kumar Sen— y desde un visión holística sobre aquella visión, la problemática vinculada a la (in)seguridad alimentaria se ubica como un tema prioritario en la agenda actual de desarrollo. Concibiendo a la seguridad alimentaria como un tema de carácter multidimensional y transversal, es necesario indagar sobre los obstáculos reales al logro de una adecuada alimentación. Para tal fin, se recurrirá al enfoque de las capacidades y titularidades propuesto por Sen, apartándonos de las causas superficiales e indagando en el núcleo mismo del problema.

**PALABRAS CLAVE:** desarrollo, capacidades, seguridad alimentaria, acceso

### Abstract

Under current development ethics as a reflection on the purposes and means accompanying socio-economic changes in the countries and regions—pointing the specific contribution of Amartya Kumar Sen and from a holistic view of that vision, the problems linked to (in) food security ranks as a priority in the current development agenda. Conceiving food security as a matter of multidimensional and transversal nature, it is necessary to investigate the real obstacles to achieving adequate food. To this end, it will be used to approach the capabilities and entitlements proposed by Sen, moving away from the superficial causes and delving into the core of the problem.

**KEYWORDS:** development, capabilities, food security, access

---

1. Autor principal y responsable del trabajo. Abogado (Universidad Nacional de La Plata, Argentina). Maestrando en Integración Latinoamericana (Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP). Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe (CENSUD, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP).

## 1. INTRODUCCIÓN: UN CAMBIO DE PARADIGMA EN TORNO AL “DESARROLLO”

A comienzos del presente trabajo se torna necesario afirmar la concepción de “paradigma” atribuida a Thomas Kuhn (1971), la cual se reflejará en el despliegue del análisis entorno a la problemática del desarrollo en la actualidad. El historiador y filósofo estadounidense afirmaba que un paradigma se desarrolla para un conjunto de fenómenos y su existencia coloca en la escena principal al problema sujeto a ser resuelto. En el paso de un paradigma a otro se produce una inevitable reconstrucción del campo que es objeto de problematización y en este sentido, se estudiará dicha reconstrucción en lo relativo al desarrollo (Ibídem).

Existen un sinnúmero de autores —desde los clásicos como Adam Smith y Thomas Robert Malthus a Prebisch, Rostow, Lewis, Sen, Nussbaum, etc.— que han trabajado en el campo del desarrollo, definiéndolo y constatando sus alcances en la realidad. Sin embargo, en el presente análisis se otorga excluyente relevancia al enfoque ético del desarrollo advirtiendo el cambio de perspectiva en este sentido dentro del campo de las Ciencias Sociales.

El término “desarrollo” como explicita Quintero (2012) y Martínez Navarro (2013) comienza a ser utilizado luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, momento en el cual los principales actores en la escena política internacional comenzaron a trazar una división entre “países desarrollados” y “países subdesarrollados”. Es a partir del momento citado en el cual la noción de desarrollo se convierte en un relato general que adquiere alguna de sus características específicas actuales (Quintero, *op. cit.*: 133), resultando complejo instrumento de índole multidimensional enmarcado dentro de un proceso global (Jongitud Zamora, 2003; Quintero, *op. cit.*)<sup>2</sup>.

Es innegable la ambigüedad del vocablo objeto de análisis. Este aspecto es analizado exhaustivamente por Denis Goulet —uno de los iniciadores de la disciplina denominada Ética del Desarrollo— en sus obras. La ambigüedad del término, según este autor, radica en que es pasible de ser utilizado de dos maneras: por un lado, descriptivamente asimilándolo a una condición presente, a partir de una situación dada, y por otro lado, normativamente refiriéndose al desarrollo como una alternativa deseable (Goulet, 1999). No obstante, puede considerarse un tercer uso del término si se tiene en cuenta el uso referido a los fines y medios.

El descripto proceso evolutivo del desarrollo ha desencadenado en un problema concreto y excluyente en razón del presente trabajo, el cual radica en la asimilación, por parte del campo de la economía tradicional, del desarrollo con el crecimiento económico ofreciendo de esta manera un enfoque unilateral (Jongitud Zamora, *op. cit.*). Ello se encontraba íntimamente vinculado a la medición del desarrollo mediante la estimación del PBI de los países a partir de la década del sesenta dando lugar a la planificación y la conceptualización de la teoría del derrame por parte de los países del centro (adoptando, si se quiere, una visión estructuralista del tablero global) (Valverde, 2002). El sentido fuertemente utilitarista que impregnaba la economía del desarrollo tradicional según el cual por un lado el objetivo principal consistía en el enriquecimiento material y por otro el crecimiento actuaba como medio y fin mismo del desarrollo sufrió un revés avanzada la década del sesenta (Griffin, 2001; Haq, 2011). El cambio de paradigma estuvo acompañado por voces críticas —entre los que se destacan Raúl Prebisch, Mahatma Gandhi, Frantz Fanón y Mahbub ul Haq— a la asimilación crecimiento-desarrollo, convencidos dichos autores sobre lo erróneo del enfoque de asimilación esgrimido debido a que en el examen estricto del PBI de un país se deja al margen un sinnúmero de variables igual o aun de mayor relevancia que la aplicada, como lo es el contexto, estructuras y distribución en el marco de un desarrollo más igualitario y sostenible (Haq, *op. cit.*: 2). Frente a este cuadro de situación, Andreu Viola Recasens (2014) señala que el cuestionamiento del PBI como

2. La cuestión del desarrollo en las últimas décadas ha sido analizada por varias disciplinas. Dentro de estas disciplinas la investigación antropológica en torno al desarrollo se profundizó de manera notable. Al respecto se distinguen dos corrientes: la antropología del desarrollo y la antropología para el desarrollo. Ver Quintero (2012).



único indicador macroeconómico válido fue una de las consecuencias del replanteamiento del patrón capitalista de crecimiento de los últimos setenta años (p. 56). La asimilación citada obedeció al contexto de aquel entonces, siendo la primera etapa de la Organización de las Naciones Unidas, creada en 1945, contando con pleno vigor el proceso de liberalización de la economía mundial y el establecimiento del sistema Breton Woods (Abellán Honrubia, 1973: 595).

Esta impronta constituyó la antesala del planteamiento que en primer término el francés Louis Joseph Lebreton —en 1961— y luego el estadounidense Denis Goulet —en 1965— expondría. Específicamente 1965 fue el año en el cual se utilizó por primera vez el término de “Ética del Desarrollo”, por medio del cual no se tardó en reconocer al desarrollo como campo multi e interdisciplinario, sustentada dicha visión ética del desarrollo por varios autores entre los que se distinguen Amartya Sen, David A. Crocker, Martha Nussbaum, Emiliano Martínez Navarro —“Ética del Desarrollo de los Pueblos”— y el ya mencionado David Goulet (Jongitud Zamora, *op. cit.*; Martínez Navarro, 2013). Es preciso subrayar que los distintos teóricos de la Ética del Desarrollo han adoptado una visión propia con singularidades marcadas, lo cual no impide concluir en que las teorías éticas del desarrollo no son, desde ningún punto de vista, excluyentes entre sí (Ibídem).

El planteamiento de Goulet se sitúa en un momento en el cual los diversos foros internacionales advertían marcadas deficiencias en el enfoque de desarrollo imperante en razón que pese a la aceleración del índice de crecimiento económico de diversos países subdesarrollados en los años sesenta, dicha mejora no había repercutido de igual manera en la reducción de los índices de pobreza —número de analfabetos, malnutrición, mortalidad infantil, enfermedades endémicas— (Abellán Honrubia, *op. cit.*: 595). Aquí es oportuno resaltar el aporte de L.J. Lebreton, antecesor a Goulet en la disciplina bajo examen. El autor francés trazó una diferencia que repercutió de forma directa en los análisis posteriores. Su contribución consistió en distinguir el *plus avoir* (tener más), vinculado al crecimiento y al desarrollo en su aspecto cuantitativo, del *plus être* (ser más), vinculado a estar dotados de capacidades para ser más (Lebreton, 1960 citado en Goulet, 2000). El intercambio entre las dos distinciones constituye el eje transversal del presente trabajo debido a que implica una relación de medio (crecimiento económico)-fin (desarrollo humano), simbiosis presente en el enfoque de Amartya Sen (Jongitud Zamora, *op. cit.*).

Si tomamos en cuenta el tercer uso del vocablo “desarrollo” mencionado en un anterior apartado, mediante su comprensión puede derivarse que la Ética del Desarrollo es la disciplina encargada de investigar los objetivos del desarrollo, las estrategias adecuadas que deben considerarse a fin de cumplir con los objetivos planteados mediante un criterio previo de estimación de costos. Suele decirse por los teóricos que profundizaron las concepciones de Goulet que la Ética del Desarrollo representa “el medio de los medios”, disciplina tendiente a humanizar las acciones del *auténtico desarrollo* —o el *desarrollo real* según Gilbert Rist (1997 citado en Goulet, 2000)— en razón de lo expresado por el mismo Goulet refiriéndose concretamente al desarrollo como práctica debe ser sostenible y humano. El *auténtico desarrollo* es materia de debate hace décadas, arribando a sus premisas básicas en el marco de un seminario internacional titulado “*Ethical Issues in Development*” —Colombo, Sri Lanka en 1986—, encuentro en el cual se coincidió en que cualquier decisión que intente elaborarse en torno al “desarrollo” deberá tener en cuenta seis componentes conceptuales: económico, social, político, cultural, ecológico y un sistema de significados —dimensión esta última la cual consiste en integrar en la definición de desarrollo las creencias, símbolos y valores de una sociedad determinada— (Jongitud Zamora, *op. cit.*: 5-6; Astroulakis, 2010). Al confirmar Goulet (2000) que el desarrollo y su estudio deben cubrir las seis dimensiones propuestas, el seminario celebrado en el país asiático simboliza el antecedente inmediato del enfoque multidimensional del desarrollo priorizando las metas por sobre los procesos.

Esta contribución de Goulet a la construcción de un esquema conceptual sólido en torno al desarrollo se identificará con el enfoque no monista de Amartya Sen. La pseudodicotomía entre cre-

cimiento económico y desarrollo se ha despejado en razón de lo esgrimido por parte del PNUD<sup>3</sup> en su Informe Anual del Desarrollo Humano (1996), brindado un criterio de complementariedad entre ambos según el cual un “buen” crecimiento económico es el crecimiento que promueve el desarrollo humano en todas sus dimensiones (p. 63). La conceptualización acabada del enfoque del desarrollo humano y la contribución esencial de Amartya Sen en este sentido serán desarrolladas en el siguiente apartado. Como consecuencia, adquieren una singular precisión las palabras esgrimidas por Fernando Henrique Cardoso — ex presidente de la República Federativa de Brasil—, el cual advertía que si el crecimiento económico es un requisito previo indispensable, en particular en los países considerados subdesarrollados, el desarrollo humano tendrá que sostener en base a valores que revelen como las ventajas de índole económicas repercuten en un beneficio en la esfera social (PNUD, 1996: 49). Para ello, las estrategias de desarrollo deben ser contextualmente sensibles (Crocker, s.f: 5).

## 2. EL SIGNIFICATIVO APORTE DE AMARTYA SEN AL DESARROLLO Y AL PROBLEMA DE LA (IN)SEGURIDAD ALIMENTARIA: SU DIMENSIÓN, ALCANCE Y NUEVOS DESAFÍOS

Uno de los teóricos que le ha dado significativo sustento a la visión ética del desarrollo ha sido el economista hindú y Premio Nobel de Economía en el año 1998, Amartya Kumar Sen. Obedeciendo a un cambio estructural en el sentido de una reorientación del concepto de desarrollo, Sen ha impregnado a los problemas económicos de una dimensión ética (Valverde, *op. cit.*), preocupado por encontrar indicadores reales del bienestar de una sociedad. Si bien Sen comenzó su labor publicando obras a partir de 1960 titulándose la primera de ellas *Choice of Techniques*, su obra consagratoria y la de mayor implicancias a los efectos del presente análisis fue *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*, cuya primera divulgación fue en el año 1981. Sen ofrece un enfoque equilibrado —descriptivo y empírico— para indagar sobre el sistema de derechos/titularidades (*entitlement*) que el autor establece para lograr la libertad real de las personas (su mayor preocupación) —mediante el desarrollo y expansión de sus capacidades— en un mundo con una creciente desigualdad. En el mundo, señala, se evidencia una continuación de las hambrunas como un patrón de no satisfacción de una de las libertades más básicas, la de sobrevivir. El teórico hindú concibe la libertad de una manera amplia, formando parte de ella tanto los procesos como las oportunidades efectivas para las personas.

Esta idea de libertad expansiva desempeña un doble papel en el desarrollo: el constitutivo —el fin primordial— y el instrumental —el medio principal del desarrollo—. Capacidades esenciales como lo son el poder evitar privaciones en materia de alimentaria como la inanición y la desnutrición, explican el valor constitutivo de la libertad. Por consiguiente, la titularidad de alimentos genera la capacidad de nutrirse (Sen, 2000; Boltvinik, 2008). Todo aquel que revise y estudie el recorrido de Sen podrá advertir dos versiones del teórico, una inicial y otra madura. Mientras que el enfoque de las capacidades planteado por primera vez en su obra *Equality of what?* (1980) —en la cual despliega una crítica al utilitarismo, al bienestarismo y al enfoque de los bienes sociales primarios de J. Rawls— se ubica dentro de su primera etapa formativa, obras tales como *Desarrollo y Libertad* (2000) se enmarcan en su etapa madura.

En este marco, las políticas públicas deben tener en mira al desarrollo como el fenómeno expansivo al cual nos referiríamos anteriormente en términos de capacidades —objetos valiosos del desarrollo— y libertades necesarias (Gómez Isa, 1999; Sen, 2000: 34-35). Dicho enfoque se autodefine, en términos de su objeto, más general que la pobreza y más específico que el hambre (Sen, 1981). En este sentido, la función o particularidad del “derecho” consiste en sus efectos sobre las “capacidades”, enfoque el cual es de carácter completamente universal, siendo las capacidades importantes para todos y cada uno de los individuos, en todas y cada una de las naciones y el desarrollo de cada

3. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

uno debe ser tratado como un fin en sí mismo (Nussbaum, 2000: 34). Para el estudio de los derechos no debe reducirse la mirada al plano económico sino que debe ser una pauta común a cualquier tipo de análisis en torno al enfoque de capacidades y derechos una mirada holística en términos económicos y fundamentalmente políticos —teniendo en cuenta una dependencia y retroalimentación entre ellos—, comparando por ejemplo sistemas de distribución en diversos países, siendo el Estado-Desarrollo una correlación indisoluble (Sen, 1983; Valverde, 2002).

Frente a la gama de doctrinas en el campo filosófico, económico y político el enfoque de las capacidades de Amartya Sen se considera parte del denominado liberalismo comprensivo parcial o moderado en palabras de Andrés Hernández (Hernández, 2006). Esta corriente es definida a partir del desarrollo de la teoría de las capacidades desarrollada por Sen, dado su carácter de “comprensivo” en tanto que las capacidades deben ser usadas como el espacio válido y moralmente relevante para poder evaluar las condiciones de vida de las personas. El espacio que ocupa la corriente del liberalismo moderado o parcialmente comprensivo se sostiene a través de dos premisas básicas: el objetivo no consiste en elaborar una lista de capacidades —aspecto criticado por parte de Martha Nussbaum (*op. cit.*), teórica del desarrollo dedicada al enfoque de las capacidades pregonando por una determinación concreta de estas— y funciones y la segunda particularidad radica en la inexistencia de un monismo valorativo<sup>4</sup> a la hora de visualizar las capacidades (Hernández, *op. cit.*). Otro de los críticos, con una observación similar a la hecha por Nussbaum, al enfoque de capacidades no determinadas de Sen es Bernard Williams, según el cual la teoría de Sen está vacía, siendo necesario especificarla y darle sustancia. El economista hindú responde a esta crítica reafirmando el vacío de su teoría debido a que él se niega a establecer restricciones sobre las capacidades que deberían estar, en razón que deseaba elaborar una teoría que actué como un marco contenedor de todas las doctrinas vinculadas (Sen, 1986; Boltvinik, 2008: 23).

La necesaria utilización de las capacidades para cumplir con el criterio de una justicia distributiva es lo que el teórico de la ética del desarrollo encuadra como el objeto y el fin último del desarrollo. Mediante su enfoque Sen marca una distinción con el concepto de “utilidad” pregonado por parte de los utilitaristas sumándole un mecanismo eminentemente valorativo. De la mano de la teoría propuesta por Sen se ha reformulado la idea de bienestar, igualdad y eficiencias, y dicha reformulación debe estimarse en pos de un cambio en la interpretación y la comprensión de la pobreza, las desigualdades y el desarrollo (Hernández, *op. cit.*). En lo específico, la pobreza es entendida por el economista hindú como la privación de capacidades básicas, más allá de la falta de ingresos (visión de la corriente económica tradicional) si bien dicha carencia es una de sus causas más elementales. Aquí es donde se presentan los dos enfoques de la pobreza: el de la renta y el de las capacidades, diferenciándose por el foco de atención en razón que mientras el primer planteamiento centra su atención en privaciones instrumentalmente importantes el segundo dirige sus esfuerzos a detectar aquellas privaciones intrínsecamente relevantes —pobreza real—, desmitificando la renta como el único instrumento generador de capacidades (Sen, 2000).

A tal efecto, el Premio Nobel de Economía colaboró de manera significativa en la elaboración de un índice que quiebre la hegemonía del PBI como principal indicador de desarrollo, dando lugar al surgimiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH). El denominado paradigma de desarrollo humano establecido por Sen concibe al proceso de desarrollo como un proceso de ampliación de las capacidades de las personas de manera directa (Griffin, 2001). La diferencia crucial que puede trazarse entre el crecimiento económico y el nuevo paradigma de desarrollo humano es que al primero le es inherente la mera expansión del ingreso mientras que el enfoque del desarrollo humano consiste en ampliar todas las opciones humanas en su sentido más abarcativo, es decir opciones de índole económica, política, social y cultural. La concepción de desarrollo instalada a partir de la década del noventa ofrece una mirada complementaria entre la consecución de ampliar las oportunidades reales

4. El monismo valorativo a través del concepto “utilidad” Amartya Sen se lo atribuye a los Utilitaristas (Hernández, 2006).

de las personas con el aspecto no solo cuantitativo del crecimiento sino el cualitativo fundamentalmente (Haq, 2011: 3). En pleno proceso de madurez del paradigma, el PNUD —creado en el año 1966— desde los inicios de la década de 1990 comienza a publicar de forma anual los denominados *Informes de Desarrollo Humano*. Los Informes más relevante para el análisis llevado a cabo en el presente trabajo son los publicados en los años 1990, 1996 y 1998. De esta manera, el enfoque del Desarrollo Humano viene a desligarse de la lógica imperante impuesta por Bretton Woods

*El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. [...] a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son [...] tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente [...] el desarrollo debe abarcar más que la expansión de la riqueza y los ingresos. Su objetivo central debe ser el ser humano (PNUD, 1990: 34).*

Según lo esbozado por el PNUD, el desarrollo humano implica a la vez un proceso ampliatorio de oportunidades de los individuos como el nivel de bienestar que alcanzan los mismos (PNUD, *Ibídem*: 34), otorgando esta construcción teórica las herramientas fundamentales para la formación de las capacidades humanas, dependiendo el mejoramiento de estas del efectivo acceso por parte de los individuos a los bienes y servicios básicos. A propósito de lo reflejado por el primer *Informe Anual de Desarrollo Humano* elaborado por el PNUD, se extrae un dato no menor en materia alimentaria y nutricional, el cual estriba en diferencias regionales en términos de consumo calórico diarios, diferencias marcadas principalmente a raíz de la mejor o no distribución del ingreso entre los individuos, materializándose un problema de acceso por parte de sectores vulnerables de la población a una alimentación (PNUD, 1990). La FAO en su Plan de desarrollo 2014-2017 confirma la concepción de Sen acerca de la problemática del acceso mencionando que con frecuencia se considera que la reducción del hambre y la seguridad alimentaria dependen casi exclusivamente de la agricultura —de la producción de alimentos en concreto— y que la seguridad alimentaria consiste en la autosuficiencia alimentaria, mientras que la cuestión relativa al acceso a la alimentación y la nutrición no reciben la debida atención (FAO, 2013: 22). A través del Informe de 1996 se expresa que el desarrollo humano es un concepto en evolución, habiéndose ampliado el criterio básico incluyendo diversos aspectos: potenciación —dependiente del aumento de la capacidad de la gente—, cooperación —la actuación conjunta amplía las opciones individuales—, equidad —en relación a las capacidades básicas y las oportunidades—, sustentabilidad —mediante la salvaguarda de un criterio intergeneracional— y seguridad —en el sentido de seguridad humana en pos del individuo— (PNUD, 1996). En dicho examen por parte del PNUD puede corroborarse la perspectiva a largo plazo de las asociaciones entre crecimiento económico y desarrollo humano, nexo sobre el cual el organismo elabora dos preguntas cuyo propósito es transparentar el debate, a saber ¿se verifica un vínculo automático entre ambos? ¿llegan automáticamente los beneficios del crecimiento económico a la vida de la gente en virtud de la “filtración”?; cuestionamientos a los cuales el PNUD responde negativamente concluyendo, no obstante, en que ambos convergen tarde o temprano hacia vínculos fuertes o débiles (p. 14). En contraposición, el Informe del año 1998 introduce el problemático nexo entre pobreza y medio ambiente en los países en desarrollo, el cual repercute en el consumo de alimentos, entendido este —dentro de las diferentes perspectivas existentes— como un medio para la comunicación social. El enfoque de las capacidades de Sen se encuentra frente a un óbice, referente a las escasas opciones en términos de consumo por parte de los sectores vulnerables de los países en desarrollo. Este dato de la realidad representa un impedimento para que las capacidades de los individuos aumenten (PNUD, 1998).

El vínculo entre los temas objeto de análisis por parte de Sen y la seguridad alimentaria surge en la década de 1980 con las obras publicadas en este periodo, desafiando la tesis vigente y mayormente aceptada de la FAO<sup>5</sup> con respecto al término seguridad alimentaria. El economista arriba a una de sus mayores premisas en este aspecto señalando que el problema de la inseguridad alimentaria radica

5. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

principalmente en la falta de acceso a los alimentos, retomando el clásico “problema de la adquisición” (Sen, 1983). Así, Sen no percibía una igualdad de realidades en base a que mientras la disponibilidad de alimentos aumentaba año a año, no ocurría lo mismo con respecto a la disminución de las hambrunas en distintos lugares del mundo (González Chávez, 2007). Los debates en torno a la seguridad alimentaria —entendida como una situación y por ello sujeta a perdurar en el tiempo— obedecen a la multidimensionalidad del término, siendo estas dimensiones: la disponibilidad, el acceso, el uso y la estabilidad. El debido y efectivo acceso a los alimentos debe ser entendido integralmente, ya que aquí se hace referencia al acceso físico, económico y social (Simón, 2009). Por consiguiente, Amartya Sen afirma que las personas pueden morir de hambre en medio de la abundancia de comida si es que persiste el problema de acceso por parte de un gran sector de la población a los alimentos (Saha, 2002: 28). Esta perspectiva del prestigioso economista hindú se encuentra acompañada por la visión de Peter Timmer, Walter Falcón y Scott Pearson (Timmer *et al.*, 1983) autores los cuales observan una yuxtaposición entre la suficiencia alimentaria y el hambre generalizado (p. 5). En un contexto de pobreza y hambre, tanto el enfoque de derechos como el relativo a las capacidades tienen como objetivo describir exhaustivamente todas las “fuentes jurídicas” de alimentos, lo cual Sen reduce a cuatro categorías: “el derecho basado en la producción” (cultivo de alimentos), “el derecho basado en el comercio” (compra de alimentos), “el derecho de propia mano de obra” (trabajar por la comida) y la “herencia y transferencia de derechos” (la comida está dada por otros) (Devereux, 2001: 246).

Este problema de acceso expone la deficiencia de la política pública internacional en materia de alimentación, estructurada principalmente en base al desarrollo del comercio internacional y la liberalización del comercio agrícola a partir de 1995, año en el cual se crea la OMC<sup>6</sup>. No obstante, dichas políticas emergentes en los noventa sumado a la visión crítica de los teóricos de la ética del desarrollo, fueron el germen y el puntapié para que Naciones Unidas tome la iniciativa a fin de lograr una serie de acuerdos sobre temas sociales de manera imperiosa. El hito lo constituyó la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social —llevada a cabo en la ciudad de Copenhague entre el 6 y 12 de marzo del año 1995— proponiendo objetivos a cumplir mediante la elaboración de un Informe según el cual los países signatarios orientarían sus esfuerzos y dirigirían sus políticas a superar las causas fundamentales de la pobreza, eliminar el hambre y la malnutrición estableciendo la seguridad alimentaria. Se reconoce en el mismo Informe la trascendencia de la cooperación internacional como paliativo de la inseguridad alimentaria facilitando el acceso a los alimentos mediante diversos programas y diversificando los productos básicos (ONU, 1995). Con relación al enfoque de capacidades de Sen y la falta de acceso a los alimentos, dos ítems del Informe se destacan particularmente en el apartado C) dedicado a las acciones en pos de la atención de las necesidades humanas básicas de todos

*f) Aumentar la producción alimentaria [...] y lograr un mejor acceso a los alimentos por parte de las personas de bajos ingresos en los países en desarrollo, como medio de aliviar la pobreza, eliminar la malnutrición y elevar el nivel de vida de esas personas (p. 35).*

*e) Lograr la seguridad alimentaria, garantizando un abastecimiento de alimentos sanos y nutricionalmente adecuados, [...] así como en el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes para todos (p. 56-57).*

Frente a la falta de soluciones del sistema imperante, han surgido en el último tiempo enfoques propiciando una mayor integralidad, los cuales cuestionan de manera radical los enfoques tradicionales vinculados con la dinámica del comercio internacional y los efectos nocivos de la liberalización del comercio agrícola aunque siguen direccionando los mayores esfuerzos en el asunto de la productividad. Este viraje en la visión viene acompañado de un planteamiento según el cual el ámbito de las políticas globales debería marcar el camino a seguir en materia alimentaria (Giraldo *et al.*,

6. Organización Mundial del Comercio.

2015). En esta dirección no ha contribuido sustancialmente la FAO debido al uso de un lenguaje apolítico y retórico que, no obstante, no oculta las denominadas por parte de Merilee S. Grindle *ideologías del desarrollo* imperantes en esta institución y que ha permitido a la elite burocrática del organismo a elaborar políticas y actuar sobre la problemática agroalimentaria global (Grindle, 1986 citada en González Chávez, *op. cit.*: 11). No obstante, transcurrida la década de los noventa con los cambios esgrimidos, la FAO ha comenzado a jugar un papel proactivo en la lucha contra el hambre, mediante mecanismos de cooperación y coordinación entre este organismo y los diversos actores (países, bloques regionales, bloques de países emergentes, organizaciones internacionales, ONGs) (Stamoulis *et al.*, 2003).

Amartya Sen considera a la India como un caso paradigmático para reflejar el desfasaje entre la mera disponibilidad de alimentos y el adecuado acceso a ellos evidenciando en este país una formidable capacidad de autoabastecimiento pero por otro lado un alto grado de desnutrición en sus habitantes, más alta en promedio que la imperante en África Subsahariana. Esta situación se basa en palabras de Sen en una decisión política errónea consistente en priorizar la satisfacción de la demanda de mercado basado en el poder adquisitivo en lugar de las necesidades reales de los individuos en situación de extrema vulnerabilidad (Sen, 2000). Razón por lo cual, Sen en su obra de mayor alcance como lo fue *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation* (1981) descarta las conclusiones maltusianas relativas a que el problema de la inseguridad alimentaria se debía al crecimiento desmedido de la población por encima del crecimiento de la oferta de alimentos y por otro lado cuestiona la visión tradicional de la FAO con respecto a que el hambre y la inseguridad alimentaria obedecen a una falta de disponibilidad de alimentos. Por el contrario, y como se mencionaba anteriormente, el problema se basa en términos de una falta de acceso sostenible a los alimentos, dependiente de variadas condiciones políticas y económicas debiendo priorizar el análisis de la relación individuos-alimentos como constitutiva de una red de relaciones (Sen, 1981).

### 3. CONCLUSIONES

Aún los conceptos que gozan de una aceptación general se reformulan, no siendo el atinente al desarrollo una excepción a la regla. Luego de diversos señalamientos, una primera conclusión consiste en reafirmar el carácter anacrónico de la asimilación del crecimiento económico con el desarrollo, aun en menor grado con el denominado desarrollo humano en razón que se han visto las consecuencias negativas de esta errónea perspectiva en materia de políticas públicas concretas.

El presente trabajo adquiere valor debido a que plantea la necesidad de indagar sobre las diversas problemáticas a través de un enfoque omnicompreensivo. En el caso en cuestión la teoría de las capacidades y de las titularidades (*entitlements*) de Amartya Sen y sus implicancias en la problemática de (in)seguridad alimentaria, siendo ésta una de los temas prioritarios a resolver desde una enfoque multinivel, es decir, a escala global, regional y local. En este sentido, la reducción sostenible de la pobreza inviste la calidad de precondition para reducir el hambre y la desnutrición. El enfoque del economista no es operativo, convirtiendo de esta manera al individuo en un agente y no paciente de los procesos de desarrollo. Sin embargo su planteo representa un marco —por consiguiente, general— de trabajo y análisis sobre la hambruna y la seguridad alimentaria siendo curiosos que no realice en sus análisis ningún tipo de referencia a los Derechos Humanos.

A tal efecto, la propuesta diseñada —y señalada anteriormente— en el marco del seminario internacional celebrado en Sri Lanka en el año 1986 adquiere plena vigencia en la actualidad por medio del establecimiento de una agenda precisa de desarrollo: en primer término creando los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000 y en segundo término a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados el pasado año y con un horizonte situado en el 2030. El aspecto multidimensional del desarrollo pregonado hacia fines del siglo XX repercute sustancialmente en los últimos Objetivos mencionados, llamados a constituir el gran compromiso global en pos del desarrollo de los países. Lo

dicho es sin dudas objeto de futuras investigaciones. De la mano de los teóricos de la corriente ética del desarrollo y la estrategia de desarrollo pluralista que señalan, la agenda que establece los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacia 2030 aplica dicho criterio en el sentido que ningún objetivo puede ser absoluto o tener hegemonía sobre los demás. No debería ser utópico pensar en el logro conjunto de dichos objetivos si se llevan a cabo políticas públicas multiniveles y sostenibles —en relación a su perdurabilidad—, reconociendo que los objetivos propuestos se retroalimentan entre sí, debiendo comprenderlos en su totalidad como un gran paso dado hacia adelante.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abellán Honrubia VM (1973). El Derecho Internacional Económico (I): la promoción del desarrollo. En Diez de Velasco, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Capítulo XXIX. Tecnos, Madrid.
- Astroulakis N (2010). The Development Ethics Paradigm: Ethical Goals and Strategies for an Authentic Development. Working Paper for the EuroMemo: 16<sup>th</sup> Workshop on Alternative Economic Policy in Europe, University of Crete
- Boltvinik J (2008). Evaluación crítica del enfoque de “capabilities” de Amartya Sen (Segunda Parte). *Mundo Siglo XXI. Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional*, pp 19-41.
- Crocker D (s.f). Ética Internacional del Desarrollo: fuentes, acuerdos, controversias y agendas. <http://supervivir.org/archi01/hetica.pdf> Acceso 14 septiembre 2016.
- Devereux S (2001). Sen’s Entitlement Approach: Critiques and Counter-critiques. *Oxford Development Studies*, 3(29):245-263.
- FAO (2013). Plan a plazo medio para 2014-2017 y Programa de trabajo y presupuesto para 2014-2015. 38<sup>o</sup> periodo de sesiones de la Conferencia. Roma.
- Giraldo LA, Giraldo AF (2015). Revisión de enfoques de políticas alimentarias: entre la seguridad y la soberanía alimentaria (2000-2013). *Cad. Saúde Publica*, 7(31): 1355-1369.
- Gomez Isa F. (1999). El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional. *Serie Derechos Humanos*, vol. 3. Universidad de Deusto, Bilbao.
- González Chávez H (2007). La gobernanza mundial y los debates sobre la seguridad alimentaria. *Desacatios*, n° 25, pp 7-20.
- Goulet D (1999). ¿Qué es el desarrollo después del posmodernismo? *Revista de Ciencias Sociales, Nueva Época*, vol. 6, pp 42-62.
- Goulet D (2000). Changing Development Debates under Globalization. Working Paper n° 276 of the Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Griffin K (2001). Desarrollo humano: origen, evolución e impacto. En: Ibarra P, Unceta K (coord). *Ensayos sobre desarrollo humano*. Romanyà, Barcelona, pp 25-42.
- Haq K (2011). Mahbub ul Haq: The Pioneer of Human Development Approach of Economic Growth. <http://mhhdc.org/wp-content/themes/mhdc/reports/LUMS%20speech%20on%20Mahbub%20ul%20Haq%202011.pdf>. Acceso 14 marzo 2016.
- Hernández A (2006). La teoría ética de Amartya Sen. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Jongitud Zamora J (2003). Teorías éticas del desarrollo: aproximación a cuatro de ellas. *Revista iberoamericana de autogestión y acción comunal*, n° 41-43, pp 49-76.
- Kuhn TS (1971). La estructura de las revoluciones científicas. (Agustín Contin, trad.) *Breviarios 213*. Fondo de Cultura Económica: México. (Obra original publicada en 1962).
- Martínez Navarro E. (2013). Ética del desarrollo: superar la injusticia global. En *Cambio Social y Cooperación en el siglo XXI*, vol. 2, pp 38-53.
- Nussbaum M (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge University Press, Cambridge.
- ONU (1995). Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague (Dinamarca, 6 al 12 de marzo). <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbre/cumbredessocial1995.pdf>. Acceso 25 febrero.

- PNUD (1990). Informe de Desarrollo Humano 1990. Disponible en [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1990\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf). Acceso 19 marzo 2016.
- PNUD (1996). Informe de Desarrollo Humano 1996. Disponible en [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1996\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1996_es_completo_nostats.pdf). Acceso 19 marzo 2016.
- PNUD (1998). Informe de Desarrollo Humano 1998. Disponible en [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1998\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1998_es_completo_nostats.pdf). Acceso 21 marzo 2016.
- Quintero Pablo (2012). Los estudios antropológicos del desarrollo. En *Temas Antropológicos, Revista Científica de Investigaciones Regionales*, 2(34):131-154. Universidad Autónoma de Yucatán.
- Saha SK (2002). Theorizing Globalisation and Sustainable Development. En: Saha SK and Parker D (ed). *Globalisation and sustainable Development in Latin America. Perspectives on The New Economic Order*. Montpellier Parade, Cheltenham, UK, pp 13-50.
- Sen A (1980). Equality of What? En: *The Tanner Lectures on Human Values*, vol. I. Univ. of Utha Press, Salt Lake City.
- Sen A (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Clarendon Press, Oxford.
- Sen A (1983). Development: Which way now? *The Economic Journal*, 93(372): 745-762.
- Sen A (1986). Food, Economics and Entitlements. Working paper for the fourth Elmhirst Lecture at the triennial meeting of the International Association of Agricultural Economists, in Malaga, Spain, on 26th August 1985.
- Sen A (2000). *Desarrollo y Libertad*. (Esther Rabasco y Luis Toharia, trad.). Ed. Planeta, Buenos Aires.
- Simón G (2009). Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos. *Revista española de estudios agro sociales y pesqueros*, n° 224, pp 19-46.
- Stamoulis K, Zezza A (2003). A conceptual framework for national agricultural, rural development and food security strategies and policies. *ESA Working Paper*, n° 03-17.
- Timmer P, Falcon W, Pearson S. (1983). *Food Policy Analysis*. [http://iis-db.stanford.edu/pubs/10361/Food\\_Policy\\_Analysis.pdf](http://iis-db.stanford.edu/pubs/10361/Food_Policy_Analysis.pdf). Acceso 2 marzo 2016.
- Valverde K. (2002). América Latina y los problemas del desarrollo: Reflexiones en torno a las propuestas de Amartya Sen. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 1(8):11-37.
- Viola Recasens A (2014). Discursos “pachamamistas” versus políticas desarrollistas: el debate sobre el *sumak kawsay* en los Andes. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, n° 48, pp 55-72.



# 5

**DESARROLLO, TERRITORIO  
Y RECURSOS NATURALES**



# ¿Otro Desarrollo? Desarrollo Endémico

## ¿Another Development? Endemic Development

**GUZMÁN ZACATULA, Jacob**<sup>1</sup>  
guzaja@hotmail.com

**RAMÍREZ OSORIO, Omar**<sup>1</sup>  
ecus\_21@hotmail.com

**DEOLARTE GEORGE, Israel**<sup>1</sup>  
ideogeo@hotmail.com

### Resumen

La premisa del desarrollo tradicional, mejor identificado como desarrollo con racionalidad capitalista que denota “prosperidad, holgura y bienestar” y que presumen los autodenominados países modernos, es irrealizable en el resto de los países, por la simple razón de que las condiciones de unos y otros son distintas en el tiempo-espacio. Por consiguiente, el llamado es hacia la desmitificación del paradigma desarrollista y la construcción de nuevos horizontes que apunten a nuevos proyectos de vida; puesto que no hay un solo desarrollo, luego entonces, el Desarrollo Endémico representa múltiples desarrollos, cada uno adecuado a sus características únicas y exclusivas, por lo que no pueden ser irrepetibles; cada comunidad debe establecer un desarrollo ad hoc a lo que es y a su cosmovisión, partiendo desde sus condiciones sociales e incluso naturales, es una reconfiguración cimentada en lo que los pueblos son y no en lo que los obligan a ser.

**PALABRAS CLAVE:** desarrollo, endémico, sistema capitalista, empoderamiento

### Abstract

The premise of traditional development, more aptly identified as capitalist development that denotes “prosperity, comfort, and well-being” on which the self-proclaimed modern countries pride themselves, is unachievable in the rest of the world for the simple reason that the conditions of each country vary in time and space. For this reason, the invitation of the present presentation is to demystify the traditional, capitalist development paradigm and construct new horizons that aim for new life projects. Because a singular type of development does not exist, Endemic Development represents multiple developments, each one with unique and exclusive characteristics that cannot be replicated; each community should establish its own ad hoc development in accordance with its world-view, drawing from its social and even natural conditions, in a reconfiguration founded in what the communities are and not what they are obliged to be.

**KEYWORDS:** development, endemic, capitalist system, empowerment

---

1. Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social, Facultad de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

## 1. INTRODUCCIÓN

*El Desarrollo Endémico (DE)* como aquel concepto focalizado en las características políticas, sociales, culturales y ambientales de comunidades rurales en un primer esfuerzo, como posibilidad real y viable de encausar el reencuentro de las alternativas del pasado con las del presente a razón de generar una hibridación cognitiva; pretende recobrar la memoria de las comunidades “modernizadas” obligadamente para que sean gestoras de su propio desarrollo, uno adecuado a sus condiciones y características únicas, exclusivas e irrepetibles, aunque compartidas, que contraviene la idea de implantar un único desarrollo.

El sentido del DE como aparato funcional, tiene su definición y cercanía, así como un respaldo teórico metodológico en conceptos que van desde el tema de la desconexión que astutamente ha propuesto Samir Amin<sup>2</sup> en su análisis sobre la relación entre países periféricos y del centro, pasando por el planteamiento del Enfoque del Desarrollo basado en los Derechos, como método para superar las asimetrías e imposiciones, hasta lo que Chambers&Petit<sup>3</sup> abordan respecto a la generación y reclamo de conocimientos, significados y la construcción de nuevas palabras capaces de impulsar cambios sustanciales.

Del mismo modo, la raíz argumentativa del DE se vuelca hacia los principios básicos que en el pasado dominaban el contexto sociocultural, es decir, un enlace entre las acciones o prácticas del ser humano como ser social con plena libertad en y sobre su entorno. En este escenario el DE sobresale como la posible pauta que señala hacia la revalorización de la categoría de modos y formas de pensar y vivir, tal sostén y guía de las exigencias sociales más apremiantes, exclusión, discriminación, desigualdad, pobreza, injusticia, destrucción del ambiente y cultura; acercándose a los postulados que promocionan un buen vivir o vida buena a partir de una relación entre iguales como sujetos sociales. Este desarrollo, trata de establecer la multipolaridad, la pluralidad y diversidad de desarrollos que pueden existir, despegándose del precepto de desarrollo tradicional único.

## 2. ¿OTRO DESARROLLO? DESARROLLO ENDÉMICO

### 2.1. Paradigma del Desarrollo Occidental

Nos sorprende una y otra vez, descubrir que un término tan pequeño como *DESARROLLO* sea el causante de las condiciones de vida más deplorables e inaceptables; la concepción de desarrollo que hoy vivimos pretende colocarnos en un camino sin retorno y nos ha convertido en una sociedad que irónicamente se compone por colectividad, pero donde prevalece la individualidad.

Los primeros pasos de la idea de desarrollo, en un sentido más coyuntural y no bajo el enfoque económico, se pueden ubicar con el planteamiento que hace Foladori (2001), respecto a los cambios que el ser humano fue presentando en la carrera evolutiva; por su parte Darwin hizo uso del término *DESARROLLO* en las Ciencias Naturales referido a los cambios que iba presentando el mundo vegetal y animal, este mismo precepto fue atraído a las Ciencias Sociales con el fin de expresar el desenvolvimiento que a través del tiempo la organización social presentaba.

El desarrollo, bajo la idea que nos fue impuesta y como actualmente se entiende, desde sus orígenes es un término difuso y ambiguo, rodeado de etapas y fases que han provocado un estilo de vida paupérrimo, conceptualizado de acuerdo a intereses que han brotado a lo largo de la historia moderna, es un término tóxico como dice Wolfgang Sachs, que significa cualquier cosa y alude a algo positivo, de ahí la dificultad de oponerse a él. (Esteva, 2001)

2. Citado a su vez en Aristizábal y otro, 2010.

3. Ídem.

Al referirse al concepto de desarrollo, todos en mayor o menor medida tienen un punto en el que coinciden y detentan ascendencia, que va de menos a más, que refleja un ambiente de bienestar. Algunos de estos conceptos se plantean de la siguiente manera:

- De acuerdo a la Comisión Sur de 1990, define al desarrollo desde un aspecto mítico, como: *Un proceso que permite a los seres humanos desarrollar su personalidad, tener confianza en ellos mismos y llevar una existencia digna y plena* (Latouche, 2007).
- En un sentido más economicista, en los años 50 los economistas anglosajones del desarrollo, lo definen como: *El proceso por el cual un país se vuelve o es capaz de crecer de manera durable, autónoma y convenientemente repartido entre los diferentes grupos sociales.*<sup>4</sup>
- Por otro lado, comúnmente al desarrollo se le asocia con avances y progresos en el campo económico y social, de ahí que para la Real Academia de la Lengua Española el desarrollo ostente un sentido económico, definido como: *Evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida, pero enfocándolo a las personas se refiere a progreso, bienestar, modernización, crecimiento económico, social, cultural o político.*

Dadas estas definiciones y a sabiendas del recorrido que el concepto del desarrollo tiene en su haber, podemos hacer un corte vertical y ubicar el origen del desarrollo para mejor orientación a partir de dos eventos que marcaron al mundo, la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y la Guerra Fría (1962-1989).

Sin embargo, encontramos que el término de Desarrollo ya había sido empleado con anterioridad por Marx, Lenin y Schumpeter (Rits, 2002). Aunque se popularizó con el famoso discurso de 1949 del presidente de Estados Unidos, Harry Truman “sobre el estado de la unión” que en el punto IV se inaugura la “era del desarrollo” junto a la puesta en marcha del Plan Marshall pensado para la reconstrucción de Europa; fue en ese momento que más de dos mil millones de personas se convirtieron en subdesarrollados o en otras palabras, regiones atrasadas.

Por otro lado, el desarrollo como paradigma pertenece a una mayor construcción organizacional socioeconómica que no puede dejarse de mencionar, *el sistema capitalista*. Desde el siglo XVI estamos inmersos en una estructura que correctamente ha sido definida como sistema-mundo (Wallerstein, 2005), sistema que se arraigó a través de un gran descubrimiento, el *capitalismo*; mismo por el cual la sociedad mundial está viviendo y enfrentando problemas ajenos a su entorno, organización y convivencia, desde hace largo tiempo. Al mismo tiempo y dentro del mismo sistema ya en boga, es importante señalar que el desarrollo ha hecho uso, aunque desde otro marco, de la característica de la naturalidad (Lander, 2000), se ha impuesto y hasta cierto punto se ha obligado a las distintas sociedades a establecer metas y objetivos aparejados a percepciones que prometen un desenvolvimiento apremiante. Desde tiempos de la conquista, según se ha escrito, ya venía dándose la idea del desarrollo, se entiende que las definiciones y conceptualizaciones difieren a las actuales, para los colonizadores estábamos en un estado de in-naturalidad (no natural), desnudos, en convivencia con animales, atrasados y salvajes (Gudynas, 2011), dicho en palabras occidentales, nos encontrábamos en un estado de no desarrollo.

Para una mayor aceptación y en respuesta a las exigencias de las poblaciones que estaban siendo afectadas por el sistema puesto en marcha, emergieron adjetivos como social, humano, local y más recientemente sostenible y sustentable, como caracteres funcionales o útiles al objetivo del desarrollo, esto no significa que fueron el remedio para aliviar la enfermedad, solo la han postergado, (Latouche, 2007).

Al parecer y desde este enfoque no hay otro camino y no lo hay porque se ha vendido la idea de que el desarrollo es uno y la forma de obtenerlo también, resuena la frase de Margaret Thatcher

4. Este concepto fue escogido de un trabajo de compendio en clase, presentado por la Dra. María Eugenia Martínez de Ita, en la materia de Teoría y Crítica del Desarrollo, 2012.

“*there is no alternative*”. Siendo este un panorama de homogeneidad, de universalismo y unidireccional donde el desarrollo occidental y capitalista enarbola la bandera de prosperidad, progreso y abundancia como sus cánones, quedando de manifiesto que subsume y pasa por encima de las múltiples formas organizativas vigentes de la pluralidad y la diferencia, anula los saberes originarios, invisibiliza la otredad y cosifica las cosmovisiones.

Desde el surgimiento del desarrollo como meta a la que tendrían que arribar cada lugar del planeta, la humanidad se ha negado para sí la oportunidad y no ha dado cabida a otros sistemas y modelos de vida; al contrario, persistimos en alcanzar el bienestar, el progreso, una vida mejor, la industrialización, la modernidad, sin saber siquiera qué implica cada uno de dichos preceptos. Es innegable pues, que el concepto y la práctica del desarrollo, es y seguirá siendo difuso, permea toda actividad hecha por el hombre y las sociedades, pero a la vez, consciente o inconscientemente está permitiendo iniciativas de cambios y alternativas.

Así que no se tiene que perder de vista que el desarrollo y su acepción, como sus connotaciones y término estrictamente conceptual fue traído desde las Ciencias Naturales hacia las Ciencias Sociales, específicamente a la Economía; en este sentido, se hace el mismo ejercicio del pasado, traer desde el campo de la ecología, rama de la biología el concepto “endémico”. La validez teórica y epistémica del planteamiento de la nueva simbiosis entre las ciencias naturales y sociales, esta vez *desarrollo y endémico*, parte de la propuesta de Zemelman (2011), la resignificación de los conceptos, lo que nos lleva a la construcción desde el núcleo de otras formas de ver, pensar y sentirse desarrollados.

## 2.2. Naturaleza de lo Endémico

Partiendo desde las Ciencias Naturales, específicamente desde una de sus disciplinas, la Biología y a su vez de una rama de esta última, la Ecología, encontramos y ubicamos el concepto de *endémico*. La estructura no del concepto sino de su área de atención, está relacionada incluso con el tema de la evolución, es decir, el que una especie sea catalogada como endémica, responde a procesos evolutivos de carácter geológico, espacios físicos que en un momento compartían una misma especie, con los cambios en su geografía ésta se dividía, al quedar separada, las nuevas condiciones ecosistémicas dotaba de nuevas características a cada una de las partes de las especies, lo que llevó así a la diferenciación entre una y otra, de modo que, especies que en un principio compartían el mismo ambiente se adecuaron a entornos distintos, tanto en el clima, la temperatura, el suelo, como en su genoma y taxones.

El endemismo al ser estudiado desprendería seguramente líneas amplias de investigación, como por ejemplo, el estudio sobre la dieta alimenticia de la Liebre de Tehuantepec (*Lepus Flavivularis*) concentrada en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca. Sin embargo, para efectos de una mayor comprensión aunque de manera un tanto sucinta, no por ello carente de argumentación, se hará uso del concepto de endemismo en su parte más general, de tal modo que nos enfocaremos en lo que se refiere a la definición que distingue a todas las especies endémicas, dicho en otras palabras, lo que las hace ser únicas y exclusivas de una región o porción de tierra o agua.

Al igual que la parte de interés: *especies únicas y exclusivas de un determinado espacio físico*, es trascendental hacer alusión también de la relación que guarda el endemismo con la *amenaza* de dichas especies, pues nos será prioritario para explicar y aclarar mejor la construcción del nuevo oxímoron, planteado bajo el enfoque de las Ciencias Sociales.

De tal manera, es preciso abreviar cómo se conceptualiza lo *endémico*, así, desde un enfoque relacionado a las especies de flora y fauna; para Fausto O. Sarmiento dentro del diccionario de ecología se expone de la siguiente manera:<sup>5</sup>

5. Cabe señalar que se consideraron varios conceptos sobre “Endémico”, sin embargo, se optó por el presente, debido a su consistencia y claro entendimiento; ajustándolo así a las cuestiones técnicas de dimensión del artículo.

...*ESPECIE ENDÉMICA. Producida por la selección y evolución de esa especie en ese sitio específico por lo que es propia y exclusiva de esa región (e.g.: el pingüino *Spheniscus mendiculus* es endémico de las Islas Galápagos y no existe en ninguna otra parte del mundo).*



Fuente: Biodiversidad Mexicana, 2012.

**FIGURA 1.** Liebre de Tehuantepec (*Lepus flavigularis*), especie endémica de distribución restringida.



Fuente: Biodiversidad Mexicana, 2012.

**FIGURA 2.** Cedro de la Isla Guadalupe (*Cupressus guadalupensis*), especie endémica en peligro de extinción.

De este modo, se lleva a cabo un esfuerzo por plantear un concepto que no pretende ser redundante ni repetitivo, sino más bien que de soporte a la idea central de lo que es y a lo que se refiere lo endémico; por lo cual y para el uso dentro de la investigación realizada, se entenderá endémico, de la siguiente manera:

...*Endémico: se dice de una especie de cualquiera de los cinco reinos que bajo circunstancias específicas y concretas prolifera en un ambiente en particular, características como el aire, el clima, el alimento, la temperatura, entre otras; permitiendo a dicha especie florecer, única y exclusivamente en un sitio en especial, por lo que, al trasladar o intentar trasmutar esa especie a otro lugar o ambiente, difícilmente se reproducirá<sup>6</sup>.*

### 3. DESARROLLO ENDÉMICO

Hasta en lo más recóndito del planeta tierra, hasta en las comunidades más simples, en donde la vida es plena y total, hasta en los grupos con identidades fuertes y originarias ha llegado el avasallador emblema del desarrollo. Estos escenarios dejaron de creer en lo que son, se negaron para sí, continuaron con su estilo de vida, que nada tiene que ver con el desarrollo, han renunciado a fortalecer sus cosmovisiones, y peor aún, están en franca aceptación de las “bondades” que brinda tal insignia —desarrollo—. En un estudio que se realizó en la Sierra de Santa Marta, Veracruz, con comunidades nahuas (Lazos & Paré, 2000), se describe perfectamente el papel del desarrollo y las connotaciones que implantó, en dicha investigación se hace un recuento de la situación antes y después de la llegada de conceptualizaciones que vendieron un dogma de vida mejor; tal como las comunidades nahuas,

6. Conceptualización propia, elaborada a partir de la comprensión que se tuvo sobre el concepto, repasando a algunos autores del tema.

muchas otras, al favorecer la modernidad y el desarrollo tuvieron que renunciar a sus creencias de vida en comunidad, quedando lejos de hacerse de una vida más desahogada, de hecho se rodean de problemas muchas veces desconocidos para ellos mismos.

El estilo de vida que promete el desarrollo es imposible de asentar en los países denominados pobres, ¿Por qué? porque nuestra cosmovisión y nuestra historicidad está compuesta por contextos disímiles a los que ha promovido el modelo desarrollista, nuestras características son adversas a las suyas, no podremos llegar al desarrollo, dado que el proceso de nuestras naciones no fue igual al de aquellas naciones industriales, luego entonces, el camino que tenemos que recorrer, si bien concentra obstáculos y premios, nos dirigirá a otro proyecto de vida (Foladori, 2001), utópicamente hablando, a otro desarrollo.

Ahora bien, el desarrollo (exodesarrollo)<sup>7</sup> tal como se ha venido definiendo, con sus bondades, defectos y peripecias, no es viable ni pueden todas las naciones y sociedades adjudicárselo, el modo en cómo se logró no es replicable; en el sentido estricto de América Latina, no podemos lograr el desarrollo porque, como ya se mencionó, nuestra historia es distinta, no somos ni Europa, ni Estados Unidos y nuestro pasado está colmado de otros conceptos y definiciones. El desarrollo con todo y sus buenas intenciones nos está llevando a la hecatombe, pero la catástrofe se puede evitar y la vía sería refutar y contradecir el discurso desarrollista y con ello desmitificarlo.

El repaso anterior que exhibe las falsas promesas que oferta el desarrollo, desnudándolo como una falacia y culpable de la infelicidad, el desamparo y la miseria de muchas comunidades, ha generado desde una posición crítica, nuevas líneas de investigación y estudio, desde lugares que definen su esencia, que renuncian a dicho postulado, que luchan contra un único modo de pensamiento, que están inyectando otras formas de entender el futuro de los pueblos, son sin duda, los pueblos originarios y sus saberes, los que han irrumpido en el juego de poder del desarrollo.

El desarrollo no es la panacea, sino todo lo contrario, apresa y luego distorsiona los ánimos de transformación, lo que en su nombre se hace realidad, dictar por qué y cómo se debe vivir, es inadmisibile. En un acto de desobediencia como lo expone E. Fromm, ésta y otras investigaciones también se niegan a continuar reconociendo y sometiendo al esquema de desarrollo tradicional,<sup>8</sup> en particular este estudio, si bien no es la luz del camino que debemos seguir, se añade y adhiere al conjunto de críticas y de análisis que se oponen al ideal imperante de desarrollo; sabedores de que una sola persona no tiene la solución, y que sólo al unirnos podremos hallarla: significa que la articulación de los nuevos pensamientos, las nuevas ideas y las nuevas propuestas podrán fracturar al sistema, esa grieta será la alternativa que disiente a la doctrina de que no hay alternativa.

El comienzo entonces, es hablar de otro desarrollo, proponer otro desarrollo como inspiración para los pueblos, donde sus diferencias sean fortalezas y no debilidades, *otro desarrollo con características endémicas*, siempre que el endemismo no sea uno más de los tantos adjetivos, en todo caso, pase a ser un sustantivo, que puede ir acompañado del resto de propuestas que llaman, sin que así lo hayan planeado, a otro desarrollo, centrando la atención en el argumento de Samir Amin, la desconexión (Boni Aristizábal, *et al.*, 2010). La presente propuesta con perfil de alternativa al desarrollo impuesto, está pensada para implementarse dentro del sistema, de modo que el o los cambios sean paulatinos, conscientes de que una disgregación con el sistema, no será ni a corto o ni a mediano plazo.

Conforme a las definiciones revisadas nos atrevemos a usar el concepto de endémico y aplicarlo al desarrollo. Estamos conscientes de que el camino a la no sumisión de la ideología del desarrollo

7. Es un término de autoría propia, pues en un intento de señalar que nuestro destino es distinto al de los países “desarrollados” y que nuestro desarrollo —a falta de otra palabra— es el que debe nacer desde nuestro interior como nación y no aceptar el de fuera, pues no representa lo que somos, decidí llamar al desarrollo impuesto, *exodesarrollo*, porque denota algo que vienen desde fuera y que no es nuestro, que es ajeno a lo que tenemos, debemos y queremos ser.

8. Se maneja el término tradicional haciendo alusión al desarrollo con tintes occidentales, neoliberales y capitalista.



impuesto, es arduo, escabroso y muy difícil de transitar, a pesar de ello, sabemos también que en el *desarrollo con características endémicas*, podemos encontrar ingredientes que nos ayuden a establecer alternativas entendidas desde diferentes perspectivas.

Dado que el desarrollo neoliberal capitalista por muchos años se ha intentado trasladar y trasplantar a los países “subdesarrollados” sin miramientos ni límites, queriendo que todos los pueblos sean desarrollados bajo esa lógica, apremia la necesidad de impugnar tal acometida; hoy sabemos que es imposible implantar el desarrollo tradicional al resto del mundo, cual si fuera fórmula, y es aquí donde se sobrepone el otro desarrollo con características endémicas. Como cada comunidad, pueblo o sociedad es distinta a la próxima, es grotesco pensar siquiera que sólo haya un desarrollo y que todos giren en torno a él, al decir DE, le estamos dando paso a un sin número de desarrollos, cada uno con sus propias especificidades, cada uno es otro desarrollo; los países que están fuera de lo que se conoce como desarrollo, emblema del capitalismo, son dueños de condiciones, escenarios y contextos muy diferentes, en ese sentido, el desarrollo de una nación no puede ser el mismo que ostenta el país vecino, lo mismo ocurre en el ámbito rural, cada comunidad tiene que seguir su propio desarrollo, instalado de acuerdo a sus características que son únicas e irrepetibles, acorde a sus principios, cultura, lengua, tradiciones, costumbres, creencias, estructura organizativa, que entre otras circunstancias, aunque pueden ser compartidas no son iguales. Entonces, el desarrollo de los pueblos “X” y “Y” es endémico porque cada uno busca una vida buena, de acuerdo a lo que son, a sus climas, sus temperaturas, sus ambientes, sus suelos, su gente, es decir, que va desde lo ambiental hasta lo social.

El concepto de endemismo, no significa la salida al sistema mundo, sólo aspira a reafirmar valores, como el respeto, la justicia, la toma de decisión, la libre determinación real de los pueblos, con el fin de buscar ser lo que se quiera ser, de vivir como se quiera vivir y de sentirse desarrollados como lo quieran sentir; no se pretende ir contra viento y marea sobre el modelo imperante, porque es una batalla difícil de ganar, el otro desarrollo con características endémicas, formula que si una población encuentra su “bienestar” con la lógica del capitalismo es porque su ambiente (su ser social)<sup>9</sup> es idóneo para ese tipo de desarrollo, pero no porque se le imponga sino porque sus condiciones son aptas para ese desarrollo, así otras comunidades con una racionalidad “consciente”, deben ser libres y respetadas una vez que hayan encontrado su “desarrollo-bienestar” fundado en una lógica socialista, comunista, por usos y costumbres, o cualquier otro marco conceptual, pero porque su ser social, es idóneo para un desarrollo centrado en la común-unidad.

El otro desarrollo como figura de inspiración, basado en un endemismo social, se refiere al reclamo de pueblos que defienden su cosmovisión, que reconocen que su progreso dista de la ideología y la interpretación predominante y que sólo florecerá dentro de las fronteras de cada sociedad, pero el inconveniente del desarrollo con características endémicas es la inmensa influencia del modelo desarrollista tradicional, por lo que no basta con encaminarnos a un desarrollo propio e inspirador, guiados por nuestras realidades, dones, habilidades, capacidades y virtudes, de tal forma que, incluso la idea de afianzar otro desarrollo fincado en condiciones exclusivas, requiere de arrebatos y actos revolucionarios. Queda entonces, para hacer de nuestras potencialidades como agrupaciones establecidas en un territorio dado, una oportunidad de otro desarrollo, inducir una embestida de oposición, acoplarnos a actos que favorezcan nuestra esencia y naturaleza, que aunque distinta a la de los demás es amigable y justa.

Es importante también señalar que, el otro desarrollo —DE—, trata de aceptar las diferencias, que van desde lo particular hasta lo colectivo, su estandarte en principio es la protesta, la verdadera

9. Al decir ambiente como *ser social*, nos referimos a las condiciones exclusivas que rodean a las sociedades, puesto que el término de endémico responde a fenómenos básicamente biológicos, aquí se recoge para el desarrollo adecuándolo al área social. Así como un ave nace, crece y se reproduce en un ambiente específico y que no existe en otro sitio, del mismo modo, hay condiciones específicas de sociedades que le permiten construir su desarrollo y que éste no puede darse en otra sociedad.

participación y el fortalecimiento de iniciativas de cambio; no es una alternativa de desarrollo sino al desarrollo, en primera instancia porque permite la idea de múltiples desarrollos, en ese sentido, al ser testigos de proyectos de vida rodeados de misticismo, mitos y leyendas, será un desarrollo abismalmente contrario al ya estipulado, con aristas de inclusión y objetivos adaptados a la cotidianidad de los grupos sociales.

Pareciera que la propuesta de otro desarrollo con características endémicas, es más de lo mismo, que es nuevamente una invitación a insistir e insistir por un cambio y que debemos de refutar el statu quo, como si tal proposición no haya sido lanzada ya, incluso suena a una búsqueda que sólo raya en ideas, palabras nuevas, incrustaciones de conceptos o que estamos filosofando, sin llegar a nada concreto, sin embargo, la propuesta de dicho desarrollo guarda en su caparazón propósitos no ficticios sino reales, de una vida buena hecha a semejanza del imaginario de las comunidades originarias.

El enfoque de otro desarrollo está pensado bajo la libre determinación de los pueblos y su poder de decisión, ¿esto ya existe? En efecto, pero la diferencia consiste en que se le dé libre tránsito a las comunidades de acertar o errar en su búsqueda, con críticas cuando se equivoquen pero también con colaboración sincera de nuestra parte para corregir los inconvenientes; el otro desarrollo se identifica notablemente porque previene caer en la trampa del desarrollo tradicional, la idea es simple, cuando hablamos de otro desarrollo, estamos abordando todos los desarrollos habidos y por haber, la gran aportación es que ninguno tiene que ser el mismo, ya que de ser así, estaríamos haciendo uso de la imposición, un mal que estamos combatiendo.

El otro desarrollo con características endémicas aunque se puede poner en marcha de distintas formas, requiere el apoyo de instrumentos y actores verdaderamente sociales, dicho sea de paso, las universidades, la herramienta de la cooperación,<sup>10</sup> el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), todos desde la perspectiva de repensar su rol y su relación con la sociedad, siguiendo la propuesta que hace Toledo sobre la construcción del poder social (Toledo, 2009); son necesarios nuevos sujetos sociales —sujetos y no objetos de derecho— multipolares, críticos y con sentimiento y convicción de servicio al otro, puesto que serán los actores que el otro desarrollo requiere para existir en una sociedad plural y diversa. Es preciso subrayar que el DE, su estudio y luego su praxis dista de lo expuesto bajo el marco del desarrollo *local, endógeno y rural*, en otras palabras, sería erróneo tratar de equiparar el DE con cualquiera de los ya mencionados, dado que éstos han pasado al lado de la naturalidad eurocéntrica, pues el primero está bajo la lógica de la globalización llegando a conocerse como glocal “pensar localmente y actuar globalmente”, el segundo adopta medidas innovadoras para posicionarse partiendo desde lo local, consiste pues, en un desarrollo abierto de adentro hacia afuera con la competitividad, y el tercero solo se remite a la participación del campesinado como actores de cambio, olvidando el resto de los miembros sociales y los factores que los envuelven.

A diferencia de los desarrollos mencionados como aproximaciones, el DE reconoce que el ideal del desarrollo impuesto continúa operando, no obstante, se niega a ser atraído por el sistema depredador, escapa a la crítica que puede clasificarlo como un tipo de desarrollo más, su esencia radica en las características que cada territorio ostenta, las cuales nunca pueden ser las mismas entre uno y otro, esto lleva al planteamiento de que con esas particularidades solo puede haber espacio para un desarrollo y no en el sentido de único o impuesto, sino en lo que se refiere al desarrollo apto para cada territorio, con condiciones únicas de cada comunidad, potencialidades intrínsecas y naturales, mismas que deben coadyuvar a establecer un estilo de vida buena.

10. El tema de la cooperación ha sido analizada a la par del desarrollo endémico, siendo un tema que ha sido investigado, la primer conclusión aterrizada es que, es un instrumento que urge de una reconfiguración, puesto que su “nueva arquitectura” sigue conservando el andamiaje de viejos vicios, la condicionalidad, el interés, el control, por ello, se pugna también de una nueva cooperación —otra cooperación—, centrado en la conciencia y el corazón que apuntala el desarrollo endémico.

Finalmente, es preciso apuntar que estamos conscientes que nuestra pretensión de querer inducir otro desarrollo a partir, en primer lugar, de una propuesta netamente epistemológica y en segundo de una resignificación profunda en aspectos teóricos, puede ser un grito sin eco, no obstante su fortaleza radica en intentar y atrevernos a construir nuevos horizontes para vidas que valgan la pena ser vividas (Pérez, 2010), sin prejuicios impuestos ni aludiendo al pensamiento único, sino al contrario, defender nuevas ideas que acompañen el pensamiento plural de que otra forma de vida es posible.

#### 4. CONCLUSIONES

Las circunstancias en las que nos encontramos, donde nos han invadido ideales y premisas abandonadas e impuestas por el sistema predominante (capitalista-neoliberal) colmadas de problemas de carácter social, político, económico, ambiental y hasta civilizatorio; llevando una vida controlada y absorbida por fuerzas externas (mercado-capital-pensamiento único); padeciendo la insatisfacción de las necesidades básicas y de las necesidades inventadas; cuando somos testigos que seguimos siendo esclavos por otros medios (trabajo, consumo, estilo de vida, capital) y nos mantenemos supeditados al poder hegemónico occidental, al observar que las condiciones de vida de los seres humanos y del planeta entero continúan dirigiéndose sin escala a la destrucción total por mantener vigente aún el ideal del desarrollo impuesto por el régimen y que las reacciones que se oponen a tal realidad han sido insuficientes y por demás débiles, pues fueron y son consumidas por el sistema. En este escenario de vejaciones y para nada de vida buena, es pertinente crear nuevos cuadros que reclamen los conocimientos, en este caso conceptuales, que nos puedan identificar como sociedad y región. Así el DE vendrá a contrarrestar lo impuesto por un sistema avasallador y tirano, se pretende abatir los problemas que los pueblos enfrentan y reforzar su identidad empírica, es decir, lo que son a partir de sus características y especificidades.

La pertinencia del DE, es puntual pues dada la difícil realidad, requerimos enfoques que fracturen el desarrollo vigente por ser opuesto a modos de vida justa y satisfecha, la ruptura que hace el DE consiste en la no imposición, la no implantación, la no igual reproducción que son elementos practicados por el desarrollo tradicional en todo tipo de comunidades, sin embargo, el DE apuesta en esas mismas comunidades por la pluralidad, la diversidad, la aceptación de las diferencias y sus diferencias, la consciencia de que sus condiciones no son repetibles, que sus bondades naturales, culturales, sociales y hasta geográficas se adecúan al desarrollo que ellas planeen.

Finalmente, DE es una propuesta teórica-conceptual, está construida desde un imaginario descolonizado, entonces, de principio deja de estar sujeto a los designios sistémicos, es en sí una alternativa al desarrollo tradicional, porque por sus particularidades ambientales, políticas, económicas, sociales, culturales y místicas, propugna por la conformación de modelos y proyectos de vida con sus propias formas de entender la economía, la relación hombre naturaleza y sociedad; y dado que estará al interior del sistema capitalista, no significa que el DE vaya a responder a los intereses del mismo, pero sí responderá a los intereses y necesidades de cada comunidad, a sus saberes y conocimientos, lo que devendrá en una oportunidad de deconstruir el sistema predominante y su racionalidad capitalista mercantil.

#### AGRADECIMIENTOS

Se extiende un agradecimiento especial a nuestra casa de estudios, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y a las respectivas dependencias universitarias que nos brindaron el apoyo incondicional de toda índole.

Gracias a nuestras familias (esposas e hijas).

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguinaga M, Lang M, Mokrani D, Santillana A (2011). *Pensar desde el feminismo: Críticas y alternativas al desarrollo. Más Allá del Desarrollo*. Abya Yala. Quito, Ecuador.
- Boni Aristizábal A, Calabuig Tormo C, Cuesta Fernández I, de los Llanos Gómez-Torres M, Lozano Aguilar J, Monzó Balbuena J (2010). *Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo. La Cooperación Internacional para el Desarrollo(1)*, 1ra. Universitat Politècnica de València, Valencia, España.
- Coraggio J (2006). *Universidad y Desarrollo Local. Aprendizajes y desafíos. Acerca de algunas relaciones entre la Teoría y la Práctica del Desarrollo Local*. UNGS-Prometeo, Buenos Aires.
- De Sousa B (2006). Para ampliar el canon de la producción. En: Lander E. *Desarrollo, eurocentrismo y economía popular. Más allá del paradigma neoliberal*. Reynaldo Iturriza.
- Especies Endémicas (2008). *Biodiversidad Mexicana*. México DF: CONABIO. <http://www.biodiversidad.gob.mx/especies/endemicas/endemicas.html>.
- Esteve Gustavo (2001). "Desarrollo" en *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Ediciones Galileo/Universidad Autónoma de Sinaloa, México.
- Foladori G (2001). *Controversias sobre Sustentabilidad*, pp 51-88 (Cap. 2 Las bases del comportamiento humano con su ambiente. Cap. 3 La tecnología y sus implicaciones en el comportamiento humano con su ambiente), México.
- Fromm E (1984). *Sobre la Desobediencia y Otros Ensayos* (1a. ed.). Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- Gudynas E (2011). Sentidos, opciones y ámbitos de las transiciones al postextractivismo. En *Más Allá del Desarrollo*. Abya Yala, Quito, Ecuador.
- Houtart F (2006). *Los movimientos sociales y la construcción de un nuevo sujeto histórico*. CLACSO. Buenos Aires, Argentina.
- Latouche S (2007). *Sobrevivir al Desarrollo: De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa*. Icaria, Más Madera, Barcelona.
- Lazos E, Paré L (2000). *Miradas Indígenas sobre una Naturaleza entristecida: Percepciones del deterioro ambiental entre Nahuas del Sur de Veracruz*. Plaza y Valdes. Distrito Federal, México.
- Sarmiento FO (2001). *Diccionario de ecología: paisajes, conservación y desarrollo sustentable para Latinoamérica*. Ediciones Abya-Yala, Quito: CLACS-UGA, CEPEIGE, AMA [Primera edición digital de Diccionario de ecología, a cargo de José Luis Gómez-Martínez y autorizada para Proyecto Ensayo Hispánico, octubre 2001].
- Pérez A (2010). De vidas vivibles y producción imposible. En *Investigaciones feministas Vol. 1*.
- Rist Gilbert (2002). *El Desarrollo: Historia de una creencia occidental*. Editorial Catarata, Madrid, España.
- Toledo VM (2009). Ecología política, sustentabilidad y poder social en Latinoamérica. *América Latina en Movimiento*, pp 6-10.
- Villoro L (1992). *El Pensamiento Moderno: Filosofía del Renacimiento* (1a. ed.). Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Rostow WW (1960/1974). *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no-comunista*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Wallerstein I (2005). *Análisis del Sistema-Mundo: Una Introducción*. Siglo XXI, México.
- Zemelman H (2011). *Los horizontes de la razón III. El orden del movimiento*. España. Universidad de Manizales-CECCAL-Anthropos. Tercera sección. Leer el orden como espacio de construcción.

# Desarrollo territorial y Transición Energética descentralizada: el papel clave de los actores públicos locales. Estudio de caso de la biomasa forestal con fines energéticos en ámbito pirenaico transfronterizo

## Territorial Development and Energy Transition: the key role of public local players. Fuelwood in transborder pyrenean area case of study

LANAS DALLAS, Anaïs<sup>1</sup>  
anaislanas@gmail.com

### Resumen

La transición energética, gracias al reparto descentralizado de las energías renovables, genera la multiplicación de proyectos energéticos locales, en nuestro caso, de biomasa forestal con fines energéticos (BFE). Sin embargo, el peso que toman las grandes firmas energéticas en la transición parece poner en duda la descentralización, y enfrenta los objetivos nacionales de transición energética con los objetivos locales de desarrollo territorial. En efecto, las estrategias de estas empresas representan un freno para los municipios pirenaicos en la puesta en marcha de proyectos de BFE en que impulsen la valorización local de la madera. No obstante, se identifican una serie de iniciativas y recursos que pueden permitir que los actores públicos territoriales se empoderen y guarden el control de sus proyectos.

**PALABRAS CLAVE:** transición energética, desarrollo territorial, recurso forestal, comunes.

### Abstract

Energy transition and the decentralization of renewable energies lead to local energy projects proliferation, in our case, based in fuelwood. Nevertheless, the weight that large energy companies have on the transition might challenge the decentralization, and it confronts national transition objectives and local development goals. Indeed, the strategies of these firms represent a brake for the fuelwood projects of pyrenean municipalities that search local wood valorization. However, we identify some initiatives and resources that could empower the public local players and make them able to keep control on their projects.

**KEYWORDS:** energy transition, territorial development, forestry resources, commons.

---

1. Doctoranda en Geografía en cotutela, Dpto. Geografía, Prehistoria y Arqueología, Univ. País Vasco, UMR 5319 PASSAGES CNRS, Univ. Pau et Pays de l'Adour.

## 1. INTRODUCCIÓN

Este congreso nos invita a pensar en ¿Qué desarrollo queremos?, partiendo de esto, nos preguntaremos más bien ¿Qué desarrollo buscan los actores del territorio? Cuando hablamos de territorio, nos referimos a la escala local es decir, principalmente, aquella que engloba los municipios y las entidades intermunicipales. Esto no nos impide tener en cuenta a su vez aquellas relaciones que se dan entre los actores del territorio y niveles superiores, ya sean el regional, estatal, europeo o global.

Sin embargo, los objetivos marcados en las escalas nacionales y europeas no siempre se adaptan a las necesidades y voluntades locales. Este parece ser el caso de la valorización energética del recurso forestal, vista por unos como un factor determinante de la transición energética, mientras otros la consideran un recurso para el desarrollo territorial. Buscaremos por tanto ilustrar esta descoordinación entre escalas administrativas en la segunda parte de esta comunicación, en la que también se presentarán los estudios de casos y la metodología empleada. En una tercera parte, se identifican los bloqueos a los que deben enfrentarse los actores en la valorización local de la biomasa forestal. Finalmente, en la cuarta parte, se exponen iniciativas que suponen una innovación territorial, y se plantea que el Pirineo cuenta con un recurso socio-organizativo histórico que puede ser clave en la consecución de los objetivos de los actores públicos locales.

## 2. TRANSICIÓN ENERGÉTICA, DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL

### 2.1. Contextualización: biomasa forestal con fines energéticos, entre objetivos globales y territoriales

#### 2.1.1. Transición energética descentralizadora

J. Rifkin (2012) define la transición energética como aquel proceso que nos va a llevar a una sociedad descentralizada gracias al “poder lateral”. Asimismo, la transición energética no debe considerarse únicamente como un cambio tecnológico de sustitución de energías fósiles por energías renovables (EnR), sino además como un cambio de las instituciones y las prácticas, como la construcción de un nuevo paradigma (Raineau, 2011). Uno de los cambios más importantes es aquel que se da a nivel geográfico: la localización de las EnR no responde a la organización centralizada del modelo energético tradicional, sino a un modelo espacial disperso que permite a los actores locales acceder a las fuentes de energía. De esta manera, podemos pensar que la Transición Energética se verá acompañada de procesos de desarrollo territorial, como aquel que pilotan los actores del territorio (Leloup *et al.*, 2005).

En efecto, en la última década se han multiplicado proyectos de EnR “descentralizados”: las iniciativas ciudadanas. Un caso claro es el de Alemania, donde a finales de 2012 existen 754 cooperativas que producen 47 % de la potencia de EnR<sup>2</sup>. En España, también existen cooperativas de producción, distribución y comercialización de EnR, como *Som Energía* y *GoiEner*. Además, se desarrolla la financiación participativa, sobre todo de instalaciones solares y eólicas, a través de plataformas como la francesa *Energie Partagée*. Como veremos más adelante, aparecen a su vez múltiples iniciativas de EnR tomadas por municipios o intermunicipios.

#### 2.1.2. Objetivos 2020, recurso forestal y descentralización

El objetivo mínimo de 20 % de EnR que marca la UE para 2020 exige un gran esfuerzo por parte de los Estados miembros. La biomasa forestal con fines energéticos (BFE), impulsada por el aumento de la superficie forestal europea desde 1990 (Forest Europe, 2015), tiene un peso relevante

2. Sinai, julio de 2014, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/transition-energetique-allemande-modele-france-22153.php4>

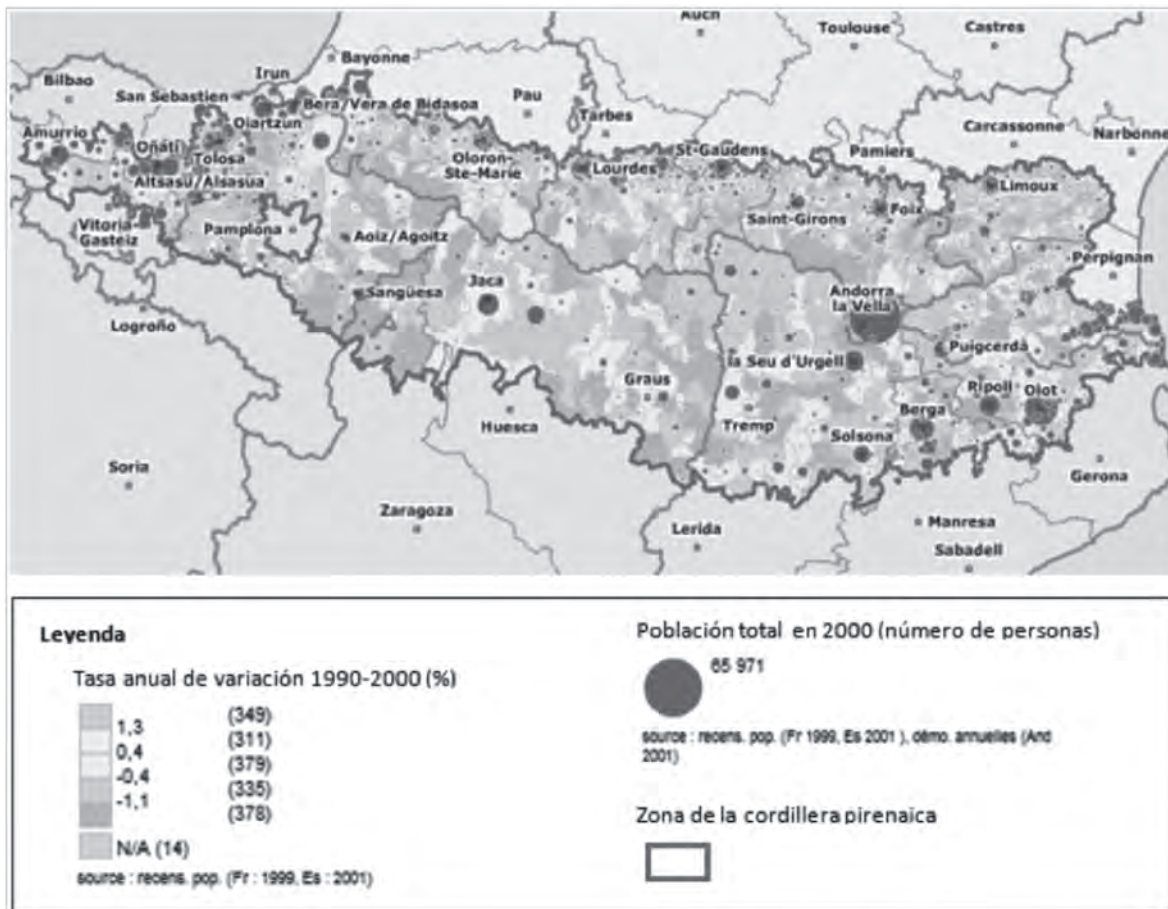
en el mix energético europeo: 47,8% del consumo total de renovables en la UE-28 en 2011 (AE-BIOM, 2013). En este sentido, según Tabourdeau (2014), en nombre de la Transición Energética, el recurso forestal es identificado por el Estado como “esencial para el bien común que es el clima”.

Así, para alcanzar los objetivos estatales, además de los pequeños proyectos que puedan poner en marcha los colectivos ciudadanos o los municipios, resulta necesario poner en marcha proyectos de BFE de tamaño importante llevados a cabo por grandes firmas energéticas, lo que puede contradecirse con la “descentralización” anunciada.

### 2.1.3. Ámbito transpirenaico y recurso forestal

El recurso forestal resulta clave a escala global y estatal, por su rol en la sustitución de energías fósiles, aunque también por su papel en términos de servicios ecosistémicos (Millenium Ecosystem Assessment 2005) y de paisaje (Convenio Europeo del Paisaje 2000). A otra escala, la territorial, y especialmente en zonas de montaña, el recurso forestal toma otro tipo de relevancia, relativa al mantenimiento y desarrollo socioeconómico de los municipios.

Los municipios pirenaicos, caracterizados por un importante despoblamiento (Figura 1) y distanciados de las principales ciudades y de los flujos económicos mundializados, pueden considerarse “zonas rurales difíciles”. En efecto, conforme con la Ley francesa de la Montaña (1985), las zonas de montaña se definen como áreas caracterizadas “por unas desventajas significativas que dificultan las condiciones de vida y restringen el ejercicio de determinadas actividades económicas”. Sin em-



Fuente: Comunidad de Trabajo de los Pirineos, Atlas Estadístico

FIGURA 1. Tasa de variación anual de población (1990-2000) y población total en 2000 de los términos municipales pirenaicos

bargo, los municipios con propiedad forestal —en ambas vertientes— cuentan con un recurso clave, el monte. En un contexto de declive de las finanzas públicas, los ingresos provenientes de las ventas de madera proveniente del monte comunal se revelan como un ingreso esencial.

#### 2.1.4. BFE y Desarrollo Territorial

Según Campagne y Pecqueur (2014), el recurso territorial se entiende como “los medios de los que dispone un individuo o un grupo para lograr una acción y/o para crear riqueza”. La valorización del recurso territorial parte de su identificación o singularización a través del discurso de los actores públicos del territorio, en el que se leen sus “intencionalidades” (Lagarje y Roux 2007). De forma que para lograr la valorización de los recursos o su “activación” (Gumuchian y Pecqueur 2007) es indispensable un proceso de implicación de los actores. Este proceso permite a las “zonas rurales difíciles” pasar de una situación de estagnación o mantenimiento, incluso de regresión, a una situación de desarrollo territorial (Campagne y Pecqueur 2014).

En los Pirineos, la importante superficie cubierta por bosque, el 59% (Geie Forespir 2012), lleva a múltiples entidades locales a considerar la BFE como un recurso para el desarrollo socioeconómico del territorio. A fin de garantizar que los beneficios se generen en el territorio, se plantean una valorización que les permita controlar la cadena de creación de valor. Es decir, que el recurso provenga de los montes comunales y que la mayor parte de los procesos de transformación del producto se den en el territorio. Para ello, emprenden principalmente proyectos en torno a la fabricación de biocombustible de origen forestal y la instalación de calderas o redes de calor municipales. Se debe precisar que generalmente la BFE se relaciona con la fracción residual resultante de la explotación forestal, sin embargo, en los casos estudiados la BFE corresponde a parte o incluso a la totalidad del aprovechamiento forestal.

Si bien los actores del territorio no se olvidan de la importancia de la transición energética, esta queda en segundo plano. Su intencionalidad se refiere a la valorización local de la biomasa forestal. Por lo tanto esta comunicación buscará responder a la siguiente cuestión, ¿de qué manera los proyectos energéticos locales de biomasa forestal pueden favorecer el desarrollo territorial?

Planteamos la hipótesis de que el peso asignado a la BFE en las estrategias estatales de energías renovables y el rol de las grandes firmas energéticas disminuyen el margen de acción de los actores públicos del Pirineo, impidiendo así que éstos generen desarrollo territorial a través de este recurso.

## 2.2. Metodología: estudio de casos en ámbito transpirenaico

Con el objetivo de conocer iniciativas de BFE planteadas por actores públicos locales pirenaicos, y de identificar tanto los bloqueos a los que tienen que hacer frente, como las ventajas con las que cuentan, se realizan una serie de entrevistas de tipo semi-directivo con diversos actores, a ambos lados de la frontera. Esta metodología de tipo cualitativo es característica de la Geografía Social, campo en el que se sitúa esta comunicación.

Si bien nos centramos en tres estudios de caso, el análisis realizado se basa en el caso de Ansó-Fago, y es apoyado por las experiencias de Soule y Haut-Vallespir (Figura 2).

Para el análisis de la fábrica de pellets de Ansó-Fago (Huesca, España), a través de las entrevistas, se busca abarcar a los diferentes tipos de actores implicados en la puesta en marcha del proyecto de BFE. Por lo tanto, se entrevistan actores públicos y privados situados a diferentes escalas administrativas: el alcalde de Ansó y presidente de la mancomunidad forestal, el gerente de la fábrica, el gerente de la empresa de extracción de madera, el presidente de la comarca de la Jacetania y el técnico de gestión forestal encargado de la zona (estudio de caso en el marco del Proyecto de fin de máster, *Biomasa forestal con fines energéticos, ¿son posibles los proyectos locales y sostenibles sin un cambio de modelo territorial?*, A. Lanás, 2014).



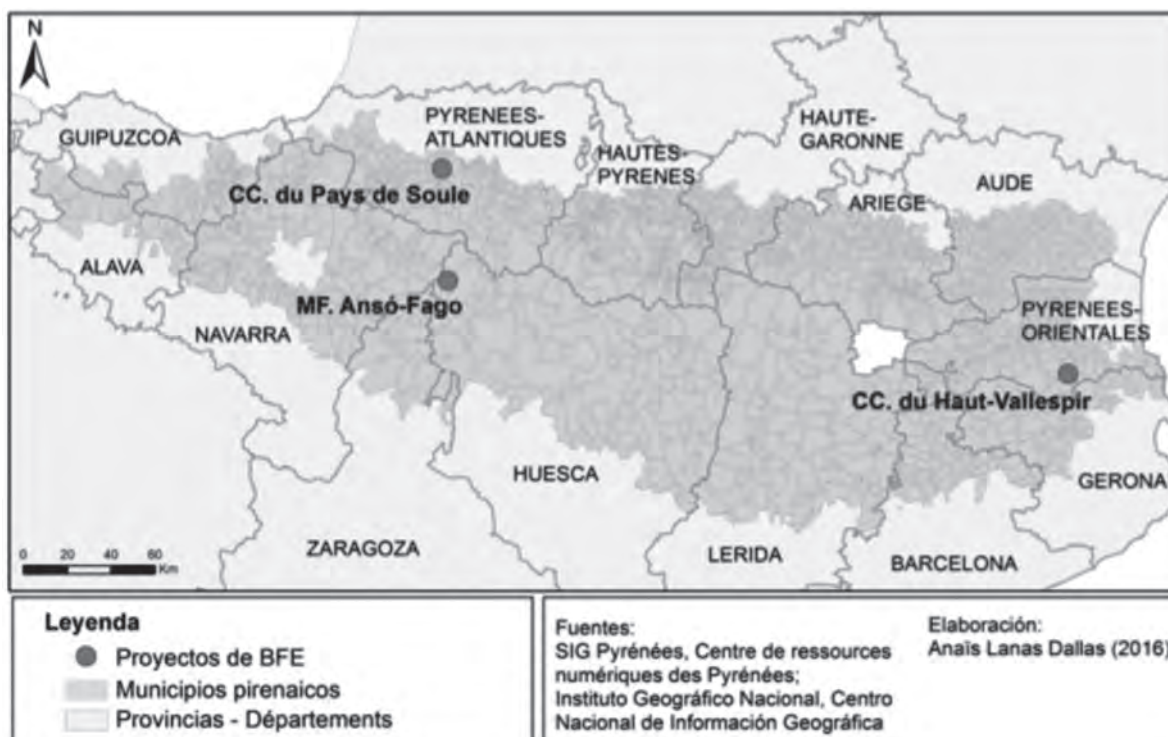


FIGURA 2. Mapa localización: estudios de caso

De forma complementaria, se aborda el proyecto en fase de implementación de las redes de calor de la *communautés de communes de Soule-Xiberoa* (*département* de Pirineos-Atlánticos, Aquitaine<sup>3</sup>, Francia), y nos interesamos por la estructura histórica de gestión comunitaria del monte existente en este territorio. En este caso, se entrevistan a varios actores públicos del territorio (estudio de caso en el marco de la tesis en curso sobre valorizaciones y gobernanza del recurso forestal en zonas de montaña): el director de la *Commission Syndicale du Pays de Soule*, el técnico de energías renovables de la *Communauté de Communes Soule-Xiberoa*, el presidente y el técnico de BFE de la asociación de *Communes Forestières des Pyrénées-Atlantiques*.

También, se trata el caso de la red de calor intermunicipal en funcionamiento en la *communautés de communes du Haut-Vallespir* (*département* de Pirineos-Orientales, Languedoc-Roussillon<sup>4</sup>, Francia) para el que se realiza una entrevista con el técnico de la asociación de *Communes Forestières des Pyrénées-Orientales* (igualmente en el marco de la tesis).

### 3. UNA SITUACIÓN COMPLEJA: LA BFE COMO RECURSO TERRITORIAL PARA LOS MUNICIPIOS PIRENAICOS

#### 3.1. Proyectos de BFE para la valorización local de la madera

Los actores públicos pirenaicos ven en la BFE la posibilidad de realizar una valorización local de la madera que permita impulsar el desarrollo territorial.

De forma que, en primer lugar, se plantea un abastecimiento a partir de los bosques comunales. En segundo lugar, se busca que las unidades de producción de biocombustible (briqueta, pellet o astilla) se localicen en el territorio. En tercer lugar, estas unidades pueden dar lugar tanto a un con-

3. Región Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes tras la ley de fusión de regiones de 2015.

4. Región Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées tras la ley de fusión de regiones de 2015.

sumo local, como a una distribución y comercialización hacia otros territorios. Ambos casos se dan en la fábrica de Ansó-Fago. Finalmente, el biocombustible consumido localmente puede ser transformado en energía calorífica en calderas y redes de calor municipales. Es el caso de los proyectos planteados en Pirineos-Atlánticos y Pirineos-Orientales.

No obstante, este no es un proceso fácil de realizar, los municipios pirenaicos se encuentran ante una serie de dificultades que frenan la valorización energética local de la biomasa forestal.

### **3.2. Bloqueos a la valorización local de la madera**

A través de las entrevistas realizadas se han identificado una problemáticas comunes en los distintos casos estudiados.

#### **3.2.1. Contexto global**

Las variaciones nacionales e internacionales de los precios de la madera sitúan a los actores pirenaicos en una continúa incertidumbre, afectados por la menor rentabilidad de especies pirenaicas, como es el caso del haya en Francia (ONF, 2015).

Además, si bien en la última década, el precio elevado del petróleo hacía vislumbrar la posibilidad de una transición energética, actualmente, su imponente bajada resulta en una pérdida de atractivo de la BFE para los actores pirenaicos, que renuevan su interés hacia las ventas de madera para aserrado y construcción.

#### **3.2.2. Características del bosque de montaña**

Las condiciones climáticas del Pirineo reducen a unos meses el periodo en el que pueden realizarse actividades de corta, además, la rudeza del relieve y la falta de mantenimiento de los caminos forestales dificultan el acceso al monte. Por otro lado, el medio pirenaico cuenta con una importante calidad ecológica, que debe tenerse en cuenta en los planes de ordenación de montes. Todo ello, implica la utilización de maquinaria adaptada, y de cuadrillas forestales competentes en esta línea.

En consecuencia, la extracción de madera resulta más cara que en otros espacios, lo que frena el interés de los potenciales compradores. Esto, añadido a una falta de medios y competencias, disminuye las posibilidades de poner en marcha proyectos de valorización energética de madera local, como se expone a continuación.

### **3.3. Falta de medios y competencias de los municipios pirenaicos**

El bajo peso demográfico de los municipios pirenaicos lleva a una falta de competencias técnicas que les obliga, en muchos a casos, a recurrir a grandes empresas de servicios energéticos para la puesta en funcionamiento de sus proyectos de BFE. En un primer momento, los proyectos se plantean como vectores de valorización local del recurso forestal. Sin embargo, los intereses de las empresas adjudicatarias suelen diferir de los objetivos territoriales y llevar a una ampliación de la cuenca de abastecimiento, que deja de ser local.

Este es un bloqueo en el que se va a profundizar, por su relación con nuestra pregunta inicial, y que se analiza a continuación, principalmente a través del estudio de la caso de Ansó-Fago, y apoyado por la situación detectada en la intermunicipalidad de Soule-Xiberoa.

#### **3.3.1. El caso de la Mancomunidad forestal de Ansó-Fago**

El valle de Ansó cuenta con una importante tradición forestal, marcada por la naturaleza comunal de su bosque y por la constitución en 1878 de la Mancomunidad forestal de Ansó-Fago, que garantiza el reparto entre los dos núcleos de los beneficios de la explotación del monte compartido (De

la Riva 1993). Cuenta con un plan de ordenación forestal desde 1926, que le ha permitido desarrollar desde entonces una valorización forestal productiva. Por otro lado, la creación del Parque Natural de los Valles Occidentales en 2006 supone el desarrollo de una valorización recreativo-turística. A su vez, las dinámicas de la transición energía, y el cierre de la serrería municipal en 2003, impulsan el planteamiento de una iniciativa de BFE que reactive la valorización productiva del monte.

En un primer momento, la falta de competencias técnicas y la desaparición de las subvenciones estatales a las EnR, llevan al fracaso del proyecto de creación de una central de cogeneración y de una red de calor municipal. Ante ello, los actores mancomunales no desisten y buscan una nueva fórmula. Se opta por la producción de biocombustible, principalmente pellet, en la antigua serrería. Su gestión es asegurada desde 2011 por Afurna S.L., adjudicataria del concurso público realizado. Se trata de una empresa cuyo principal inversor (80 %) es Dalkia España, filial del grupo francés EDF, líder mundial de servicios energéticos. La Mancomunidad participa igualmente, en un 10 %.

Conforme con lo marcado en el pliego de condiciones, Afurna obtiene la concesión del aprovechamiento de la madera de la mancomunidad durante un plazo de treinta años, lo que le da estabilidad de abastecimiento. No obstante, en 2014, la posibilidad maderable de la mancomunidad, marcada por el plan de ordenación, era de 5.000 m<sup>3</sup>, mientras que la demanda de Dalkia se elevaba en torno a unos 20.000 m<sup>3</sup> de biomasa forestal. Se debe tener en cuenta que el consumidor principal de la unidad de producción (80 %) es Dalkia, para el abastecimiento de instalaciones de calefacción repartidas en Aragón y otras comunidades autónomas. La fuerte demanda lleva a unos niveles de producción para los que no se planteó la planta en un primer momento, a esto, se suman los limitados periodos de extracción en montaña. De forma que se da una expansión de la cuenca de abastecimiento, hasta el punto que, la mayor parte de la biomasa forestal utilizada para la fabricación de biocombustible proviene de montes externos al monte mancomunal. En 2014, la planta se abastecía en los montes de la Mancomunidad, además, a partir de los residuos del aserradero de Hecho (a través de un acuerdo de colaboración, Afurna vende la madera de mayor diámetro a dicha serrería y recupera astillas residuales), mayoritariamente, en el monte de Ibort (comarca del Alto Gállego) a 86 km de Ansó (Figura 3), y también, en otras fuentes externas.

El proceso descrito en Ansó-Fago lleva a difuminar la intencionalidad inicial del proyecto, basada en la valorización local de la madera de la mancomunidad. Se traduce en una pérdida de control del proyecto por parte de los actores públicos locales, dependientes de las estrategias de la multinacional (Lanas, 2014). Una situación similar parece darse en la Soule.

### 3.3.2. El caso de la Communauté de Communes de Soule-Xiberoa

La intermunicipalidad o *communautés de communes*<sup>5</sup> de Soule-Xiberoa (Pirineos-Atlánticos) ha proyectado la instalación de tres redes de calor en el municipio de Mauléon-Licharre, con la finalidad de dar salida a la madera de los montes de los municipios miembro.

Ante la falta de medios económicos y de competencias, tanto técnicas como administrativas y jurídicas, en Soule, así como en otros municipios intermunicipios de los Pirineos Atlánticos, el Sindicato Departamental de Energía de los Pirineos Atlánticos (SDEPA) se ha ofrecido para realizar un servicio de acompañamiento en la puesta en marcha de las redes de calor (profundizaremos sobre su función en el punto 3.1.2). No obstante, este rol de apoyo previo a la puesta en funcionamiento de las instalaciones, no evita que las entidades locales deban recurrir a empresas externas a lo hora de iniciar la producción de energía calorífica. Estas empresas de servicios energéticos no se muestran interesadas por la madera local a causa de, por un lado, su coste elevado, por otro, la falta de certificación que garantice la calidad de combustión.

5. La communauté de communes es un establecimiento público de cooperación intermunicipal (ECPI) creado por la ley del 12 de julio de 1999 que agrupa a varios municipios con el objetivo de un proyecto común de desarrollo y ordenación del espacio. Se asemeja a las comarcas en España.



FIGURA 3. El caso de Ansó-Fago. Ampliación de la cuenca de abastecimiento

Fuente: Lanas (2014)

Concluyendo, al igual que en el caso de Ansó-Fago, el proyecto de la Soule corre el riesgo de transformarse en la antena de producción de una gran empresa energética, en vez de ser un proyecto de los actores del territorio para el desarrollo endógeno. En este sentido, según León y Sauvin (2010), la empresa influye en el territorio en función de sus estrategias, quitándole la capacidad para decidir como “orientar su futuro”.

#### 4. ¿PUEDEN LOS ACTORES PÚBLICOS LOCALES PILOTAR LA VALORIZACIÓN ENERGÉTICA DE SU RECURSO FORESTAL?

##### 4.1. El empoderamiento de los municipios

La territorialidad se define como el conjunto de relaciones que una sociedad tiene con el territorio. Según Raffestin (1986), la territorialidad debe ser activa y dotar al territorio de poder y autonomía, teniendo la escala local un rol determinante.

A continuación, se expone el caso de proyecto de BFE pilotado y controlado por los actores públicos del territorio.

#### 4.1.1. El caso de la *communauté de communes* du Haut-Vallespir

En 2008, la *communauté de communes* du Haut-Vallespir (Pirineos-Orientales) decide implicarse en el desarrollo de un sector local de BFE. Esto desemboca en la puesta en funcionamiento de una red de calor en octubre de 2013 que abastece en calefacción a nueve edificios públicos del municipio de Arles-sur-Tech y está abierta a terceros.

La gestión de la red de calor la detiene la intermunicipalidad que, a su vez, es la entidad adjudicadora de la explotación, y se ha convertido en operadora de red (del mismo modo que las empresas de servicios energéticos). De esta manera, la intermunicipalidad asegura el abastecimiento con madera local, al mismo tiempo que decide cómo es puesto en valor este recurso, por lo que es capaz de marcar el camino a seguir para el desarrollo de su territorio.

Ante la demanda de otros municipios e intermunicipios de crear redes de calor, la Unión Regional de municipios forestales de Languedoc-Roussillon crea en 2014 una guía metodológica que presenta diferentes modos de gestión existentes. Se busca ofrecer las herramientas para que los alcaldes mantengan el control sobre sus proyectos, mostrando como ejemplo experiencias ya existentes en la región, como el caso del Haut-Vallespir.

#### 4.1.2. Asociaciones de municipios

Para conseguir que los municipios logren mantener el objetivo de valorizar la madera local a la hora de poner en funcionamiento proyectos de BFE, debe paliarse la falta de medios y competencias, por lo que parece clave la agrupación de municipios y la figura de una entidad que asegure el acompañamiento técnico.

En el caso de Pirineos-Atlánticos, el SDEPA realiza este rol de apoyo. Es también el caso de otras zonas rurales francesas, dónde la intervención de este tipo de organismos ha permitido la puesta en marcha de proyectos de BFE en los que los actores territoriales mantienen el control (Richard y Talpin, 2015). Los Sindicatos Departamentales de Energía son una autoridad adjudicadora del servicio público de electricidad y gas, y también gestionan energías renovables. En España, estos sindicatos pueden asemejarse en España a las Mancomunidades de municipios “para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia” (Ley 7/1985), sin embargo, son prácticamente inexistentes en el campo de la energía.

Asimismo, el caso de la guía metodológica desarrollada en Languedoc-Roussillon por la *Union Régionale des communes forestières* es un claro ejemplo de asociación de municipios que permite dotar a los actores públicos locales de las competencias de las que carecen. La Unión Regional forma parte de la Federación Nacional de municipios forestales (*Fédération Nationale de Communes Forestières, FNCOFOR*), y, a su vez, se compone de asociaciones de municipios con vocación forestal a escala de los departamentos (los *Cofor*). Esta organización, además de permitir la representatividad política de los municipios rurales miembro a escala nacional, ofrece la posibilidad a dichos municipios de contar con personal técnico especializado. Como ejemplo, en los Pirineos-Atlánticos se está buscando la forma de establecer una certificación para el biocombustible producido en su territorio. Finalizando, cabe mencionar la existencia en Cataluña de un sistema de agrupación de municipios similar (*Elfocat*).

#### 4.1.3. Animadores territoriales, resiliencia e innovación territorial

Además de la agrupación de municipios y del acompañamiento técnico, resulta determinante la existencia de una voluntad política fuerte y la presencia de la figura del “animador territorial”.

En esta línea, los actores que se han entrevistado afirman que en los municipios en los que no existe voluntad política, ganan los argumentos de rentabilidad económica a corto plazo, y los proyectos de BFE local no se llevan a cabo.

Por otra parte, se identifica en la figura de los presidentes de las asociaciones Cofor de Pirineos-Atlánticos y Pirineos-Oriental (a su vez, consejero municipal, el primero, y alcalde, el segundo) el rol de “animador territorial”. Estos dos actores cuentan con una importante capacidad para implicar a los demás alcaldes u otros actores públicos, así como a los vecinos. Según Gumuchian y Pecqueur (2007), los mediadores o animadores territoriales consiguen recoger y reformular las intenciones latentes, y permiten la apropiación colectiva de las intencionalidades.

Todo ello, es muestra la actitud resiliente e innovadora de determinados actores pirenaicos, como se ha visto especialmente en el caso del Haut-Vallespir.

Según Torre (2015), la resiliencia “debe permitir que los territorios sobrevivan, se perpetúen, y eviten la huida de las poblaciones o de las competencias más importantes”. Por otra parte, este autor considera que el desarrollo territorial es consecuencia de la innovación en su sentido más amplio, como “toda novedad que provoca un cambio en los modos de funcionamiento anteriores”. De esta forma, no sólo debe considerarse aquella de carácter tecnológico, sino también, la innovación territorial (innovaciones sociales, organizativas e institucionales).

## 4.2. El “común” pirenaico como recurso social y organizativo

### 4.2.1. El caso de la Commission Syndicale du Pays de Soule

En el territorio de la Soule, se identifica una agrupación de municipios que resulta tanto interesante como original: la *Commission Syndicale du Pays de Soule* (CSPS). Se trata de una estructura intermunicipal existente desde finales del siglo XIX, pero cuyo origen se remonta a tiempos medievales, cuya función es la de administrar el monte comunal indiviso. Es decir, monte cuya propiedad no ha sido dividida entre los diversos municipios, sino que corresponde al conjunto de municipios, siendo la CSPS la entidad propietaria. La CSPS se compone de un presidente y de delegados de los municipios miembro, que se reúnen periódicamente para la toma de decisiones relativa a la gestión del aprovechamiento vecinal del monte colectivo. En las últimas décadas, ha ido desarrollando nuevas funciones en torno a la puesta en valor del recurso forestal, el desarrollo territorial, la mediación y resolución de conflictos.

### 4.2.2. Las Estructuras Históricas de Gestión Comunitaria

Este tipo de organizaciones intermunicipales no existen sólo en la Soule, sino que se encuentran otras estructuras con características similares a lo largo del Pirineo occidental, en ambas vertientes, como en los valles de Ossau y Barèges en la vertiente francesa, o en los valles de Baztán y Salazar, en Navarra. De esta forma, hablamos de Estructuras Históricas de Gestión Comunitaria (EHGC), como una forma de agrupación de municipios específica del Pirineo, cuyo objeto es la puesta en valor del recurso forestal, del cual son propietarias.

Las EHGC son estructuras de origen antiguo a escala de valle, agrupadoras del conjunto de localidades que en este se encuentran, y cuya función principal es la gestión del bien colectivo para su aprovechamiento por parte de los vecinos. Se rigen por un sistema de reglas propio, heredero del derecho consuetudinario, y se autofinancian en gran parte a través del aprovechamiento del recurso colectivo. El beneficio derivado de dicho aprovechamiento es compartido con las localidades y sus vecinos, ya sea a través de su reparto, o mediante su reinversión. En este sentido pueden asimilarse a los “sistemas de recursos comunes sostenibles auto-organizados y autogobernados” definidos por Ostrom (2010).

Dichas estructuras pirenaicas son tanto reconocidas por su labor histórica, como criticadas por su carácter obsoleto, socialmente poco representativo (Sanz Tolosana 2009). Sin embargo, se considera que cuentan con los recursos necesarios (naturales, sociales y organizativos) para constituir un proyecto común a escala de valle, poner en valor el recurso forestal local, y generar desarrollo terri-

torial, como antes con “un rol cuádruple de orientación, animación, pilotaje y regulación” (Leloup *et al.* 2005). No obstante, para ello deben adaptarse a la realidad social actual de los valles pirenaicos.

De esta manera, la agrupación de municipios, el acompañamiento técnico y la existencia de “animadores territoriales” parecen claves para lograr una valorización energética del recurso forestal comunal. Además, no puede obviarse que los valles pirenaicos cuentan con un recurso propio de organización intermunicipal, basado en la gestión y la puesta en valor del recurso colectivo, que puede resultar clave para el desarrollo territorial.

## 5. CONCLUSIONES

Al inicio de esta comunicación se planteaba la siguiente cuestión: ¿de qué manera los proyectos energéticos locales de biomasa forestal pueden favorecer el desarrollo territorial?

La situación identificada en la Mancomunidad forestal de Ansó-Fago parece confirmar la hipótesis planteada: el peso asignado a la BFE en las estrategias estatales de energías renovables y el rol de las grandes firmas energéticas, disminuyen el margen de acción de los actores públicos del Pirineo, impidiendo así que éstos generen desarrollo territorial a través de este recurso. El caso de las redes de calor de la *communautés de communes de Soule* parece adentrarse igualmente en esta problemática.

No obstante, el éxito conseguido en la *communauté de communes du Haut Vallespir* respecto del control del modo de valorización del recurso, resulta un ejemplo de resiliencia e innovación territorial, y parece invertir la tendencia. Este ejemplo, nos muestra que la agrupación de municipios, el acompañamiento técnico y el rol de los animadores territoriales son elementos clave para conseguir que los proyectos energéticos locales de biomasa forestal favorezcan el desarrollo territorial.

Sin embargo, son muchas las dificultades que pueden encontrar las localidades pirenaicas para poner en funcionamiento proyectos de BFE, ligadas tanto a los intereses de las multinacionales de la energía, como a los condicionantes del mercado global (de la madera y del petróleo). Por lo que parece necesario seguir investigando sobre cómo paliar la falta de medios y competencias en los municipios pirenaicos, condicionados por una baja densidad demográfica.

En este sentido, resulta necesario que las localidades pirenaicas tengan en cuenta el abanico de posibilidades que les ofrece el recurso forestal (actividades productivas, energéticas, pastorales, recreativo-turísticas, y medioambientales) para lograr impulsar un desarrollo territorial sostenible.

A su vez, frente al limitado margen de acción de los municipios pirenaicos para generar desarrollo territorial sostenible mediante la valorización del recurso forestal local, la propiedad comunal del monte dota a las localidades titulares de la capacidad de decidir cómo poner en valor su recurso. De esta forma, y considerando que la agrupación de municipios es una estrategia frecuentemente empleada para contraponer los efectos de la despoblación en las zonas rurales españolas y francesas, debe reflexionarse acerca de cómo pueden coordinarse y agruparse las localidades pirenaicas para valorizar el recurso forestal comunal y así impulsar un desarrollo territorial sostenible. Ante esta cuestión, las EHGC parecen poder constituir un modelo de agrupación de localidades y de gobernanza territorial en el Pirineo.

## BIBLIOGRAFÍA

- AEBIOM (2013). European Bioenergy Outlook 2013. Statistical Report, Brussels.
- Allain S (2011). Dossier Le champ des commons en question: perspectives croisées. *Natures Sciences Sociétés* 19 (4):379-81.
- Campagne P, Pecqueur B (2014). Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation. Charles Léopold Mayer, Paris.

- Consejo de Europa (2000). Convenio europeo del Paisaje, Florencia.
- De la Riva JR (1993). Consideraciones sobre la ordenación de montes en el pirineo occidental aragonés y su incidencia en el medio natural: el caso del valle de Ansó. *Geographica*, 30:125-143.
- FOREST EUROPE, UNECE, FAO (2011). State of Europe's Forests 2011. Status and Trends in Sustainable Forest Management in Europe, Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, Oslo.
- Geie Forespir (2012). Plan de desarrollo Estratégico 2013-2016. <http://www.forespir.com/actualite/pde-1>.
- Gumuchian H, Pecqueur B (dir.) (2007). La ressource territoriale. Economica, Anthropos, Paris.
- Lajarge R, Roux E (2007). Ressource, projet, territoire: le travail continu des intentionnalités. En: Gumuchian H, Pecqueur B (dir.) (2007). La ressource territoriale. Economica, Anthropos, Paris.
- Lanas A (2014). Biomasa forestal con fines energéticos ¿Son posibles los proyectos locales y sostenibles sin un cambio de modelo territorial? Estudio de caso de la Mancomunidad forestal de Ansó-Fago (Huesca). Trabajo de fin de máster, Universidad de Zaragoza-Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- Leloup F, Laurence M, Bernard P (2005). La gouvernance territoriale comme un nouveau mode de coordination territoriale? *Géographie, Economie, Société* 7 (4):321-32.
- Léon A, Sauvin T (2010). L'entreprise et son empreinte territoriale: quelle politique d'attractivité? *Mondes en développement*, 149:43-52.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005). Ecosystems and Human Well-being: Synthesis, Island Press, Washington DC.
- Nahrath S, Gerber J-D, Knoepfel P, Bréthaut C (2012). Gestion des ressources communes en Suisse: le rôle des institutions de gestion communautaire dans les politiques environnementales et d'aménagement du territoire. *Natures Sciences Sociétés* 20(1):39-51.
- Office National des Forêts (2015). Prix moyens des bois sur pied aux ventes d'automne (toutes forêts publiques). [http://www.onf.fr/filiere\\_bois/sommaire/informations/chiffres\\_cles/chiffres\\_cles/20091222-124757-262717/@@index.html](http://www.onf.fr/filiere_bois/sommaire/informations/chiffres_cles/chiffres_cles/20091222-124757-262717/@@index.html). Acceso 18 abril 2016.
- Ostrom E (2010). Gouvernance des biens communs, Pour une nouvelle approche des ressources naturelles. De Boeck Supérieur, Paris.
- Raffestin C (1986). Territorialité: Concept ou Paradigme de la géographie sociale? *Geographica Helvetica*, 2:91-96.
- Raineau L (2011). Vers une transition énergétique? *Nature Sciences Sociétés* 19:133-143.
- Richard A, Talpin J (2015). Territoires à énergies renouvelables, les collectivités mobilisées. *Le Journal du photovoltaïque, Hors Série* 14:62-72.
- Rifkin J (2012). La troisième révolution industrielle. Comment le pouvoir latéral va transformer l'énergie, l'économie et le monde. Les Liens qui Libèrent. Paris.
- Sanz Tolosana E (2009). Identidad, Montaña y Desarrollo. Los valles de Roncal, Salazar y Aezkoa. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- Tabourdeau A (2014). Entre forêt et énergie: composer la transition: le cas du bois-énergie en Auvergne et Rhône-Alpes. Thèse doctorale, Université de Grenoble.
- Torre A (2015). Théorie du développement territorial. *Géographie, Economie, Société* 17 (3):273-88.



# ¿Cómo superar las pobrezaas generadas por la conservación? Desarrollo endógeno en las comunidades mapuche aledañas al Parque Nacional Villarrica, Chile

## How to improve the poverty produced by the conservation? Endogenous development in the Mapuche communities, which are close to the Villarrica National Park in Chile

MARÍN-HERRERA, Maritza<sup>1</sup>  
maritza.marín@ucr.ac.cr  
mmarin72@gmail.com

### Resumen

Con enfoque decolonizador y etnográfico, este trabajo forma parte de una investigación ya concluida. Se exploran las alternativas en construcción por las comunidades mapuche aledañas al sur del Parque Nacional Villarrica (PNV). Igual que otras unidades naturales de conservación el establecimiento del PNV implicó invisibilizar las prácticas ancestrales y alejarles de las riquezas materiales y simbólicas presentes en el territorio. Ante las políticas propias del modelo de desarrollo dominante que coloca su interés en el potencial turístico, en los bienes y en los servicios ecosistémicos presentes en la zona; se torna relevante el contenido que las comunidades le dan a este espacio desde sus propias capacidades, buscando un tipo de desarrollo endógeno que facilite experimentar la autodeterminación y enfrentar el empobrecimiento. Se concluye que la reapropiación territorial del PNV es fundamental para superar las pobrezaas inmateriales y que las comunidades cuentan con herramientas propias para generar desarrollo autónomo y sinérgico.

**PALABRAS CLAVE:** territorio mapuche, Parque Nacional Villarrica, desarrollo endógeno, pobrezaas

### Abstract

With a decolonizing and ethnographic approach, this work is part of a concluded research. The idea is to explore some alternatives in the process of being created in the Mapuche communities, which are close to the Southern area of the Villarrica National Park (PNV). As well as some other natural units of conservation, the setting up of PNV implied making the ancient practices invisible and taking them away from the material and symbolic richness that exist in the territory. Due to the policies of the dominant developing model that focuses its interest on the tourist potential and on the eco-systemic goods and services of the zone, it is relevant to pay attention to the content that the communities have related to this area from their own capacities, looking for a kind of endogenous development that provides the possibility to experiment the self-determination and face poverty. As a conclusion, the territorial re-appropriation of PNV is essential to overcome the intangible poverty so that the communities may have tools to generate their own autonomous and synergic development.

**KEYWORDS:** Mapuche territory, Villarrica National Park, endogenous development, poverty

---

1. Universidad de Costa Rica.

## 1. INTRODUCCIÓN

La conservación de los recursos naturales a través de la constitución de unidades de conservación, ha generado históricamente el desplazamiento de las comunidades originarias que hacían uso del territorio para satisfacer las necesidades humanas (NH) fundamentales. Se invisibiliza con ello los usos y prácticas ancestrales, a la vez que el alejamiento a la riqueza o despojo del acceso a los “bienes y servicios” que proporciona la naturaleza, genera pobreza en las dimensiones material y simbólica.

Por otra parte, el modelo de desarrollo dominante se interesa en las unidades naturales de conservación, en tanto potenciales zonas de desarrollo por su atractivo turístico, por contener fuentes de materias primas y servicios ecosistémicos. Los más recientes paradigmas de conservación reconocen y promueven el aporte de las comunidades indígenas para preservar estas unidades.

Este trabajo explora las alternativas que se vienen construyendo en las comunidades mapuche aledañas al sur del PNV, como opción para reapropiarse de un territorio del que se les despojó, dando un nuevo contenido al espacio desde las propias capacidades, es decir, buscando un tipo de desarrollo endógeno que facilite experimentar la autodeterminación. Se utiliza la teoría del desarrollo a escala humana (DEH) como referente para analizar las pobreza generadas por el establecimiento de áreas de conservación; territorios que se rigen por una ontología propia de la modernidad.

## 2. MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO

El abordaje de la pobreza en las últimas décadas, tiene relación con el indicador para medirla de acuerdo con la posibilidad de cubrir o no las necesidades básicas, estas son preestablecidas por un conjunto de bienes materiales necesarios para la subsistencia de las personas, asignando un monto per cápita para adquirirlas.

Al contrario de ese planteamiento, la teoría del DEH, referente teórico de este trabajo, plantea la pobreza como una problemática que trasciende el ámbito material, y le da un carácter multidimensional. A partir de la definición de nueve necesidades básicas fundamentales axiológicas e inmatrimales: creación, identidad, subsistencia, protección, ocio, afecto, participación, libertad y entendimiento; y cuatro necesidades existenciales: ser, tener, hacer y estar, se identifican múltiples pobreza que se producen por no lograr ser vividas o actualizadas positivamente (Max-Neff *et al.* 1998).

Para comprender estas dimensiones, este trabajo aborda cualitativamente la problemática de las comunidades tradicionales colindantes con el PNV, Región de los Ríos, Chile, denominadas: Carlos Antimilla, Juan Caripán, Juan Chañapi y Ramón Chincolef. Las cuatro presentan conflictos con el Estado chileno por el uso y propiedad del territorio considerado parte del parque, espacio en el que se localizan satisfactores y bienes históricamente vinculados a la actualización de necesidades humanas de estas comunidades Mapuche.

Se entiende por bienes, la materialidad de las necesidades, sin embargo, entre las necesidades y los bienes se encuentran los satisfactores entendidos como “formas mediante las cuales en cada cultura, en cada sociedad, en cada circunstancia histórica se buscan y diseñan las mejores formas de actualizar las necesidades de sus integrantes” (Elizalde 2003).

Por la complejidad del fenómeno de la pobreza analizada desde el DEH, se utiliza un enfoque etnográfico, mediante el que se describen los fenómenos sociales, según la narrativa de sus actores y su marco de referencia acerca de los procesos y conflictos que enfrentan.

Las alternativas para superar las pobreza que se exponen al final del trabajo, se recogen desde las voces de las personas participantes de la investigación (no se incluirán muchas citas por razones de espacio, las mismas pueden revisarse en Marín-Herrera 2015) y se sistematizan a partir del concepto de desarrollo endógeno, donde la autodependencia y la articulación orgánica son los ejes que posibilitan un tipo de desarrollo alternativo y sinérgico.

Algunas técnicas de investigación utilizadas fueron: análisis documental, entrevistas, talleres, observación participante y recorridos en terreno.

### 3. ¿CÓMO SUPERAR LAS POBREZAS GENERADAS POR LA CONSERVACIÓN?

#### 3.1. Neocolonialidad y unidades de conservación

El Parque Nacional Yellowstone (1872), es un hito en la historia de la conservación de espacios naturales. Este parque responde al interés de proteger la naturaleza de la intervención del ser humano y limitar la expansión de la colonización en espacios de gran belleza escénica, sin tomar en cuenta la presencia previa de grupos humanos que conviven ancestralmente con ella. En este sentido, se indica que muchos de los parques nacionales “se establecieron después del desplazamiento o eliminación de los pueblos nativos que vivían en estos territorios” (Martínez-Alier 2014, p. 30).

Si bien el primer objetivo que inspira la creación de reservas naturales y parques nacionales alrededor del mundo es el preservacionismo, en América Latina y el resto de colonias europeas, este responde a la problemática de la colonización y la explotación indiscriminada de los recursos naturales. Para hacer viable el proyecto moderno se requiere una transformación en la forma de relación entre el ser humano- naturaleza, lo cual implica la imposición de una nueva ontología que les separa.

Así el hombre, blanco y europeo, encarna una civilización que impone un orden de reparto del mundo, acuerpado por la Iglesia. Se instituye la misión de apropiarse de los recursos naturales y sojuzgar todas las formas de vida salvaje y, paradójicamente, también se incentiva el gozo estético por la naturaleza virgen y el interés de crear espacios protegidos de la acción humana.

De esta forma, la naturaleza debe ser conservada y, para ello, no puede ser habitada ni usada por seres humanos, si no es para efectos de contemplación y de turismo, generándose “la idea de un territorio vacío y de una naturaleza intacta [lo cual] pertenece a la lógica colonial, ya que excluye a quienes han habitado e intervenido un territorio a lo largo de la historia...” (Duran 2009, p. 62).

La conservación de la naturaleza se concibe, entonces, como un modo de mitigar los daños causados por la expansión del capital bajo la dinámica del “sistema mundo capitalista”, sustentado en el “ejercicio de la violencia y el despojo, en la usurpación material y simbólica, no sólo de los recursos naturales, sino del sentido, del saber y del ser” (Guerrero 2010, p. 24).

Se establecen así, espacios naturales sin personas, se desplaza a las comunidades que dependen de ellos para la subsistencia, hacia fuera de sus fronteras. Se conciben espacios sacralizados y, a la vez, escindidos de la acción humana.

En noviembre de 1940, mediante decreto supremo No. 2236 se crea el Parque Nacional Villarrica, ubicado en la Región de la Araucanía y la Región de Los Ríos en Chile. Los terrenos que lo contienen se consideraban inútiles para la agricultura, la ganadería y para el uso forestal, por ello no fueron asignados a colonos (Corporación Nacional Forestal 2006, p. 8).

Con esa declaratoria se funda una nueva forma de colonialidad, que si bien posibilita la conservación de flora y fauna nativa; también separa al pueblo Mapuche de su territorio y las prácticas culturales asociadas a él. Por tanto, se impone la dicotomía ser humano-naturaleza propia de la modernidad y su matriz colonial de poder “colonizando y sub-alternizando otras formas de ser, de sentir, de pensar, de hacer, de tejer la vida”, tal como afirma Guerrero respecto a este nuevo tipo de relación (Guerrero 2010, p. 12).

#### 3.2. Pobrezas generadas por la conservación

El pueblo Mapuche en Chile guarda en su memoria un historial de despojo (Millalén 2006; Correa 2010), donde la creación del PNV es uno más de los experimentados por las comunidades

mapuche del sur de Chile. El destino dado a las 63.000 hectáreas que lo conforman, es una de las razones por las cuales los reclamos territoriales son invisibilizados, ya que la conservación es un tema de relativo consenso entre el saber/poder científico-político y los intereses de resguardo de las comunidades mapuche, aunque esto implica evadir la conflictividad presente en el lugar y la consecuente generación de pobreza y disputa de territorialidades.

Para abordar las pobreza desde una visión territorial, la dimensión “estar” de las necesidades humanas fundamentales permite identificar dos espacios de interacción diferenciados presentes en el discurso de las personas participantes en la investigación: el “Rucapillán” o “Volcán Villarrica” y sus faldeos, entendidos como satisfactores de las NH.

Estos dos satisfactores, en la cosmovisión de las comunidades mapuche, son un continuo que conforma su territorio. La existencia mapuche es posible y encuentra sentido en un territorio que va desde la boca del volcán hasta el lago Calafquen, concepción reflejada en lo expresado por la dirigente del Parlamento de Coz Coz, quien plantea que el concepto de parque como zona de conservación no encuentra sentido en la visión del mapuche, sino que es un espacio que forma parte de un territorio ancestral, “un espacio común, tu espacio habitual” (BC, comunicación personal, 23-4-2015).

### 3.2.1. El “Estar” en el Rucapillán

De la relación que establecen las comunidades mapuche con el Rucapillán, se desprende una fuerte dependencia de su cosmovisión con el territorio. Este “hermano”, en su relación afectiva, les protege y contribuye a su subsistencia cultural y biológica, es un elemento de cohesión comunitaria e identitaria, de participación, creación, ocio y entendimiento.

Como satisfactor de la subsistencia, se señala que el volcán que permanece nevado todo el año, acumula el agua y permitirá la vida de los habitantes del lugar, tanto humanos como no humanos. El agua ofrecida por el pillán, producto de los deshielos, es agua pura para el consumo humano, de la cual se sienten orgullosos los vecinos, pues es el resultado del cuidado y su buena relación con el territorio; asimismo, mantiene el verdor en las zonas donde se realizó ancestralmente el pastoreo.

Otro “bien” que actualiza la necesidad de subsistencia, y lo aporta el Rucapillán, es el newen o energía, parte fundamental de la espiritualidad mapuche. Por ello, es bueno recordar las palabras de la líder de la comunidad Carlos Antimilla que plantea el flujo energético que hay entre el volcán y las zonas bajas, donde hay espacios por donde suben las rogativas, los pagos y baja el newen.

En los actos de pedir y agradecer, se establecen ceremonias como el guillatún donde se congrega la comunidad para “guillatukar” u orar a Gnechén, según cuenta la esposa del lonko de una de las comunidades. La rogativa inicia en el pillán y viene bajando por los diferentes cerros, pasando por el lawen hasta llegar al lago (notas de campo, 1-5-2015).

Estas rogativas establecían relaciones sinérgicas entre la identidad y la participación, que se ven afectadas por el ingreso de otras religiones y otros bienes que incentivan la desertión a esas ceremonias, pues instalan otras cosmoexistencias. También aparecen varios bienes sustitutos, la religión que pasa del guillatún al cristianismo, es decir, Gnechén deja de ser su Dios; las rogativas pasan a ser una actividad donde el dinero toma un papel relevante, pues los consumos se han trasladado al mercado, y la reducción territorial ha generado empobrecimiento material y modos de vida cada vez más dependientes del exterior.

Como parte de la necesidad de ocio, algunos miembros de la comunidad realizan con sus familias actividades que conforman espacios para la comunicación y el disfrute con el volcán. Algunos bienes asociados son el aire puro y el agua.

### 3.2.2. El “Estar” en los faldeos del Rucapillán

Los faldeos del Rucapillán es un satisfactor sinérgico definido en el estar, es decir, es el punto de encuentro entre lo material e inmaterial, que facilita la interacción entre las nueve necesidades

humanas y los múltiples bienes presentes en él. Es el lugar referente para muchas actividades comunitarias. Aquí confluyen dos prácticas, el piñoneo y la veranada. La primera se refiere a recolección del piñón<sup>2</sup> o piñonada, práctica cultural de gran relevancia para las comunidades aledañas al parque, se acompaña de una rogativa a Gnechén para que la producción de piñón sea abundante. La segunda la veranada consiste en el alojamiento temporal en las faldas del volcán, donde se dan arbustos y frutos silvestres de alto valor nutritivo, aprovechados para la recolección y el engorde del ganado; permite la rotación de los terrenos bajos desgastados en el invierno y que experimentan sequedad en la primavera y verano.

Entre los bienes asociados a este satisfactor están los sayel o rukas, lugar de refugio y convivencia mientras se realizan las piñonadas, son una estructura material que hacía posible la actualización de las necesidades de protección, identidad, subsistencia, entendimiento, afecto, ocio.

Con el derribo de los sayel que realizó CONAF en la década de los 70, se generaron pobrezaas, pues si bien las piñonadas y el pastoreo de animales se siguen realizando, al no contar con ese espacio material de refugio, la práctica se va adaptando a las nuevas condiciones:

- La cantidad de días dedicados a la actividad disminuye, pues no cuentan con un lugar para protegerse del frío, para dar refugio a la familia, en especial a los niños que formaban parte de la práctica.
- La participación de los miembros de la familia se ve reducida, ya no se cuenta con condiciones materiales para resolver por varios días su sustento. En el sayel se guardaban los utensilios con los cuales se procesaba el piñón y los diferentes hongos y frutos recolectados.
- Si las nuevas generaciones dejan de ser partícipes de la piñonada y la veranada, dejan también de ser receptoras activas de los conocimientos que revela la interacción entre los humanos y la naturaleza, y pasan a ser receptores pasivos mediante la transmisión oral y el recuerdo de lo que vivieron sus ancestros. Es decir, el conocimiento sobre las propiedades de las plantas y otros elementos de la naturaleza, las técnicas de recolección y su procesamiento son transmitidos en el vacío, sin la práctica concreta.

Se prohíben también el ingreso de animales domésticos, por lo tanto, la cantidad de la recolección disminuye, ya que era usual subir a caballo y bajar con al menos dos sacos de piñón para el consumo en los meses siguientes. Las formas de subsistencia sufren alteraciones, afectando la riqueza culinaria de las comunidades, a la vez que el satisfactor de la subsistencia deja de estar en los faldeos del Rucapillán y es parcialmente sustituido por el mercado como proveedor de alimentos. Se genera una mayor demanda de otros bienes sustitutivos del piñón y de los frutos que ahí se recolectaban.

También el pastoreo de los animales, que es prohibido por la CONAF, genera pobrezaas en la subsistencia. Parte del interés de esta actividad es que los animales consuman frutos nutritivos y además lawen, así obtienen carne mucho más sana para su consumo. Cuando el pastoreo no es posible, la alimentación de los animales en verano es sustituida por productos concentrados disponibles en el mercado, o los que las instituciones estatales como el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) recomienda como parte de su asistencia técnica, donde la colonialidad del saber se impone.

Además de las prácticas señaladas, existen otras de carácter cotidiano relacionadas con las vivencias personales. El tránsito de los significados colectivos a la apropiación y vivencia personal, establece vínculos particulares con el territorio. En busca de actualizar la necesidad de ocio, algunas personas transitan desde sus comunidades hacia las faldas del volcán, con el único objetivo de recrearse, recargar energía. Las necesidades de creación, ocio, libertad y entendimiento se ven limitadas por el establecimiento de las fronteras del parque. Explorar el territorio y conocerlo profundamente se torna difícil.

2. Fruto de la araucaria, es parte fundamental de la dieta mapuche.

También es un satisfactor de la necesidad de protección. Esta parte del territorio proporciona lawen a las comunidades, es como su farmacia, en donde las plantas por sí mismas no otorgan la cura sino que vienen impregnadas de la energía del lugar. Se ubica acá una sinergia con el entendimiento en tanto se requieren los saberes para administrar la medicina, oficio que realizan las lawentuchefe y las machi.

Como forma de afrontar el despojo y las presiones externas para desplazar la satisfacción de las NH actualizadas en el PNV, se recurre a múltiples estrategias de resistencia, mediante las prácticas cotidianas que contradicen la normativa institucional o mediante la autonomía relacional (concepto al que hace referencia Ulloa, 2011) que posibilita la negociación con otros modos de vida. También aparecen satisfactores de las NH que inhiben los propios, algunos de ellos son:

- la venta de terrenos, que bajo condiciones (i) legales se ha venido dando hasta ahora, con el fin de enfrentar la pobreza material de las familias,
- la migración de los más jóvenes en busca de oportunidades laborales,
- la aceptación de que las tierras restituidas estén ubicadas fuera de territorio mapuche, provocando desintegración de las comunidades,
- algunas familias amortiguan su condición de vulnerabilidad complementando sus actividades productivas habituales, con otras asociadas a la actividad turística.

En síntesis, el despojo de los satisfactores trae indiscutibles “pobrezas” al pueblo Mapuche, la mayoría, provocadas por un largo proceso de no reconocimiento e irrespeto de las diferencias culturales, de apropiación violenta y sistemática, de entronización de la dependencia.

### **3.3. Desarrollo endógeno como forma de superar las pobrezas.**

En la resistencia a las múltiples pobrezas generadas por la constitución del Parque Nacional Villarrica, las comunidades van fortaleciendo sus formas de ser, estar, tener y hacer en el territorio, es decir, frente al despojo y a la construcción social de ser carenciado, los mapuche logran construir herramientas que les permiten perpetuarse como cultura viva y r-existir<sup>3</sup>.

#### **3.3.1. Potencialidades y autodependencia**

La concepción de territorio integrado, propia de la cosmovisión mapuche, reconoce una unidad compleja. Es decir, de las actividades que se realicen en el territorio, dependerá la calidad y abundancia de todos los elementos de la naturaleza, por eso, no puede separarse lo que se haga arriba en el Rucapillán, de lo que sucede en el Lago Calafquén. Hay una conexión de todo el territorio, que refleja una conciencia ambiental y complejidad en su visión del mapu (tierra).

En su conexión con el territorio, las comunidades logran actualizar sus necesidades humanas fundamentales, de forma particular de acuerdo a su cosmovisión. El ser mapuche resulta entonces una potencialidad para la construcción de espacios donde se conviva en equilibrio con la naturaleza.

Los jóvenes de la comunidad Marifilo (parte de la comunidad Juan Chañapi) se autodefinen como jóvenes mapuche, a partir de su necesidad de identidad cultural. No basta con su relación sanguínea y la vivencia misma de algunas prácticas mapuche, sino que hay un fuerte interés que caracteriza a su generación, el interés de que su cultura se mantenga, reapropiarse mediante el intercambio intergeneracional del conocimiento que le ha sido negado por sus padres, en especial el idioma, la medicina y las prácticas productivas (notas de campo, 20-6-015).

3. Concepto acuñado por Porto-Gonçalves (2007). Refiere a la doble condición de los movimientos sociales la resistencia y la existencia.

La esperanza de recuperación cultural lleva a los jóvenes a hacer uso de todo el conocimiento transmitido oralmente por sus ancestros y potenciarlo. En este intento, se potencia la relación armónica entre el ser humano y la naturaleza, por el aprendizaje de ceremonias y ritos donde se establece comunicación con lo no-humano.

La juventud aprende a pedir permiso, pues sabe los riesgos de entrar a un lugar que tiene dueño, sin hacer un acto ceremonial de autorización. Así, en recorrido que se realiza con ellos al PNV, llevan muday<sup>4</sup>, para entregarle a la madre naturaleza, y se hace la rogativa para evitar los riesgos de perderse o tener un accidente. Estas prácticas, transmitidas por los padres, contribuyen a la sustentabilidad del territorio en tanto hay un gran respeto por la naturaleza, la reconocen como ser viviente, como un igual.

En la interrelación entre el ser humano y la naturaleza, desde la cosmovisión mapuche, se supera el concepto de conservación, ya que para estas comunidades no tiene sentido conservar bajo una condición dicotómica; por eso, se plantea cambiar de prácticas de conservación hacia el “resguardo”, es decir, se hace “uso del espacio, pero de forma ancestral, sustentable, un uso espiritual” (Chocorí, comunicación personal, 23-4-2015). Esta concepción busca evitar la sobreexplotación del territorio, mediante la recuperación de prácticas ancestrales de gran vigencia en la actualidad.

La sobreexplotación se explica en las dinámicas del mercado y los hábitos de consumo de sociedades que consideran válida su reproducción, a partir del uso de recursos naturales geográficamente multisituados, expoliando a comunidades lejanas a ellos geográfica y simbólicamente, de los bienes ecológicos a los que deberían tener acceso. El acceso a los bienes ambientales y a los derechos mínimos necesarios para una existencia decente, debe permitir la actualización de las necesidades básicas fundamentales. Como lo señala Riechman la satisfacción de necesidades “en el caso de las poblaciones más pobres del planeta que viven dentro de economías de subsistencia, tiene mucho que ver con el acceso directo a bienes ambientales...” (2000, p. 226).

Frente a una racionalidad occidental donde se fracciona y monetariza la naturaleza y los modos de vida —racionalidad fundada sobre el despojo de territorios ancestrales de las comunidades mapuche— estas comunidades se resisten a morir recuperando y recreando diferentes prácticas.

Las ya mencionadas veranadas favorecían en el pasado el valor de uso, dado que ni la buena nutrición de los animales, ni la fertilización de las tierras dependían del consumo de bienes disponibles en el mercado; igual sucede con las piñonadas, donde el piñón formaba parte de los bienes que la naturaleza tenía disponibles; estas actividades generaban sinergias entre las necesidades humanas como lo es el conocimiento, el ocio y la identidad.

Otra práctica, menos reivindicada, pero que persiste son las “mingas”, estas generan trabajo colectivo, promueven valores de cooperación y transforman el valor de cambio del trabajo hacia el valor de uso, constituyéndose un espacio para el ocio, el conocimiento y el afecto.

Las organizaciones que trabajan por la recuperación territorial, utilizan múltiples mecanismos y diferentes escalas de incidencia. A través de la enunciación de cada lugar desde su idioma, el mapusungún, la comunidad Carlos Antimilla trabaja un proyecto de construcción de rótulos con los nombres originarios de cada lugar que sustituyan los actuales, tanto en la ciudad como en el Parque Nacional Villarrica, de tal forma que el idioma sea un vehículo para recuperar su “identidad” y se facilite la transmisión de saberes (BH, comunicación personal, 23-5-2015). Es decir, recobrar la toponimia se percibe como una forma de reapropiarse del territorio, una reivindicación política desde el saber mapuche, donde cambiar un nombre como Coñaripe y devolverle su nombre originario Conarrupu —que significa senda del noble, un noble que es un líder espiritual dominante de diferentes elementos— tiene una importancia trascendental, tanto política como cultural.

4. Bebida hecha de trigo fermentado.

La recuperación de los territorios del Rucapillán y sus faldeos es necesaria para la sobrevivencia de las comunidades que se han relacionado ancestralmente con él. Incidir en el territorio, reapropiarse de él, resulta fundamental para hacer viable la autodeterminación, según señala Beatriz Chocorí, “... es clave en el desarrollo para nosotros como Mapuche...” (comunicación personal, 23-4-2015).

Entonces, la búsqueda de reapropiación territorial genera una serie de potencialidades relacionadas con la organización política (participación), la identidad, la libertad, la creación, fundamentales para generar “embriones de autodependencia”, tal como lo señala la Teoría del Desarrollo a Escala Humana. La búsqueda de autodependencia posibilita la construcción de modos de vida alternativos al modelo hegemónico de desarrollo basado en el crecimiento y la explotación de la naturaleza.

Desde algunos miembros de las comunidades se reconoce que la población mapuche no es per se sustentable en términos occidentales, lo cual atribuyen a los procesos de asimilación y adaptación experimentados. A pesar de esto, reconocen como una potencialidad los saberes previos acerca de la naturaleza en el territorio que reclaman. Un adulto mayor de la comunidad señala que ellos ya conocen muchos de los conceptos de los que les vienen a hablar los funcionarios de las instituciones, tales como biodiversidad, en donde los antepasados hablaban de “Ixofij Mogen” o “diferentes formas de vida” (EH, comunicación personal, 28-6-2015).

Todas las potencialidades señaladas dan cuenta de que las comunidades aledañas al parque, tienen recursos no materiales que pueden entrar en juego para “resguardar” el territorio, desde su propia visión de mundo. Igualmente, son un recurso para superar las pobrezas que les generó el “alejamiento del territorio”, cuando se destinó a parque nacional. El ejercicio de su autonomía y autodeterminación en lugares de uso ancestral es un derecho consignado en la legislación internacional.

### 3.3.2. Potencialidades y articulación orgánica

Como parte de su cosmovisión, la articulación entre el ser humano y la naturaleza es uno de los aportes fundamentales de las comunidades colindantes con los faldeos del Rucapillán, al resguardo del territorio. La visión holística del territorio contribuye a gestionarlo, considerando su complejidad. Sin embargo, hay que tomar en cuenta los procesos de empobrecimiento vividos, que obligan a construir espacios para la recuperación y reforzamiento de los saberes y prácticas que se ponen en valor.

Además de las potencialidades internas presentes en las comunidades locales, la puesta en común del despojo y luchas que han vivido otros pueblos indígenas de diferentes latitudes, influye en las demandas por la reapropiación de sus territorios. Confluyen, además, las transformaciones políticas experimentadas por Chile, a partir de los años 90, y el posicionamiento a nivel internacional de los pueblos originarios de América Latina y el mundo en la búsqueda de su autodeterminación y el respeto a sus modos de vida.

Sus reivindicaciones territoriales, los torna ambientalistas, tal como lo plantea el movimiento de justicia ambiental, pues en el camino por defender su cultura, y sus modos de vida, necesariamente defienden la naturaleza a la que se encuentran vinculados (Leff 1995). La articulación con la esfera internacional fortalece e impulsa el trabajo local.

Por otro lado, las experiencias previas de negociación con el Estado, mediante el ejercicio de la autonomía relacional, son un referente para articular acciones entre estas comunidades locales y el ámbito nacional.

El intento por definir acuerdos con la administración del parque para hacer uso de su biodiversidad, a partir de las prácticas tradicionales de recolección de piñón, es una de esas experiencias. En el año 2011-2012, se diseñó, en conjunto con los administradores del parque, un “decálogo del piñonero” que pretende posibilitar el ingreso de personas mapuche a recolectar el piñón, utilizando prácticas sustentables; así establecen cuotas de extracción, reglas de ingreso al lugar y formas de compensación mediante la siembra de una parte de lo recolectado (AÑ, comunicación personal,



19-5-2015). Aunque este documento no se implementa por cambios administrativos, que no están muy claros para las comunidades, la experiencia comunitaria desarrollada en la construcción del decálogo, deja patente lo significativo de la práctica, la necesidad del territorio para recrearla y la capacidad creativa de las comunidades para recuperar conocimientos y ponerlos en valor para su uso político.

Las nuevas formas de organización, presentes en el territorio, son, también, un elemento que busca el diálogo intercultural, mediante la autonomía relacional. La “coordinadora”, organización donde participan representantes de varias comunidades, es un caso elocuente en la búsqueda de articular las necesidades comunales con los intereses del Estado y de los no mapuches que son parte de sus territorios.

Las relaciones intergeneracionales son parte de las potencialidades presentes en el territorio. Los jóvenes, en la búsqueda por “recuperar” su identidad mapuche, establecen vínculos con los pares que reafirman sus necesidades y los acercan a otras generaciones y otras comunidades vecinas. Se establecen entonces articulaciones interfamiliares, intergeneracionales e intercomunales.

#### 4. CONCLUSIONES

El desplazamiento de las comunidades mapuche ha implicado el despojo no solo material, sino también cultural y económico, ya que se pasa de modos de satisfacer las necesidades básicas fuera del mercado a la generación de prácticas cotidianas que se actualizan con la moneda.

Por su parte, en el contexto estudiado, se identifican diferentes pobrezaas materiales e inmateriales que inciden sobre la calidad de vida de las personas. A diferencia de la pobreza medida por un umbral de ingreso, sus implicaciones son más profundas, pues afecta dinámicas personales y colectivas en diferentes escalas, niveles y dimensiones.

La autodependencia es un marco de análisis que permite construir puentes desde las pobrezaas a las potencialidades. R-existir en condiciones adversas como lo hacen las comunidades ancestrales que colindan al sur con el Rucapillán y sus faldeos, propicia el desarrollo de capacidades, invisibilizadas en un modelo de desarrollo dominante que no considera la diversidad, homogeniza y universaliza la cultura y los modos de vida.

Existe una relación entre acceso a los bienes y servicios de la naturaleza, la incidencia de pobrezaas materiales y simbólicas, y las resistencias a los procesos de despojo territorial. Como opción para superar las pobrezaas generadas por la conservación de la zona estudiada, se identifica la reappropriación como un requerimiento que propende comunidades autodependientes y articuladas en diferentes niveles y escalas.

Es imperativo superar la visión tradicional de pobreza, para lograr atender la problemática de modo integral considerando el acceso a los bienes y servicios de la naturaleza. Si la pobreza se analiza como un fenómeno complejo, si se consideran las potencialidades, capacidades y saberes de los pueblos, las políticas asistenciales no son de modo alguno una solución. Es necesario abrir espacios para la construcción endógena de un “desarrollo” alternativo al modelo dominante.

En estas comunidades, la cogestión es vista como una oportunidad de reappropriación del territorio, una forma de lograr paulatinamente la autodeterminación de espacios que les fueron despojados. Es imprescindible definir algunos principios para la negociación que permitan construir alternativas de r-existencia y no nuevas formas de colonialidad.

Cogestionar el PNV resulta una alternativa para la construcción de autodependencia de las comunidades, en tanto pueden incidir en las decisiones de su territorio, gestionar sus propias iniciativas de desarrollo a escala comunal, y por tanto atender sus necesidades humanas fundamentales, a la vez hacer un uso territorial sustentable.

Relevar la asociatividad, el trabajo cooperativo, es valorado como un beneficio que una propuesta de co-administración debe considerar, en tanto se recuperan prácticas culturales que están amenazadas por un modelo de desarrollo dominante, donde priva la individualidad frente a la cooperación, el interés económico frente a la vida del ser humano y de la naturaleza.

Una posibilidad de coadministrar el parque tiende a dinamizar la economía local y, por tanto revierte, los procesos de migración experimentada por los jóvenes, preocupación que se encuentra presente en la población mapuche de avanzada edad, al considerar un peligro para su cultura la necesidad de los jóvenes por migrar ante la falta de oportunidades en sus comunidades.

Dar contenido diferente al parque, donde se establezca una nueva relación ser humano-naturaleza, liderada por las comunidades mapuche, requiere la reconstitución de los espacios de uso familiar, de recreación y transmisión de la cultura, sus prácticas, usos, historias y la revitalización de estas en espacios dinámicos de intercambio entre generaciones.

En la expresión de la lideresa Chocorí, “sin territorio no se puede hacer ejercicio de la cosmovisión”, queda patente la necesidad de dar materialidad a las ideas y al lenguaje que dice sobre cada uno de los espacios de uso ancestral, especialmente, el parque como bien común. La co-administración, como aspiración y derecho de las comunidades que lo colindan, es una posibilidad económica, política y cultural de r-existencia. Como señala Escobar, estos modelos de conservación

*... implican nuevas formas de colonización del paisaje biofísico y humano, pero también pueden contribuir a la creación de nuevas posibilidades políticas para las comunidades locales. La respuesta depende, en gran medida, del grado en que las comunidades locales se apropien y utilicen los nuevos significados para lograr sus propios objetivos, relacionándolos con otras identidades circuitos de conocimiento y proyectos políticos (Escobar 1999, p. 218).*

Desde este abordaje, sería posible un DEH, con autodependencia, articulaciones orgánicas en diferentes escalas y la actualización positiva y sinérgica de las necesidades humanas fundamentales, es decir, un desarrollo que no genere pobreza sino riquezas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Corporación Nacional Forestal (2006). Plan Nacional de Manejo Parque Nacional Villarrica. [http://www.conaf.cl/wp-content/files\\_mf/1382466395PNVillarica.pdf](http://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1382466395PNVillarica.pdf), acceso marzo 2015.
- Correa M, Mella E (2010). Las razones del illkun/enojo. Memoria, despojo y criminalización en el territorio mapuche de Malleco. Santiago, Chile.
- Duran C (2009). Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales colombianos: reflexiones a partir del caso de la comunidad Orika y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo. *Revista de Estudios Sociales* (32): 60-73.
- Elizalde A (2003). Desde el “Desarrollo Sustentable” hacia Sociedades Sustentables. *POLIS*, (4): pp 2-18. <http://polis.revues.org/7154>, acceso diciembre 2014.
- Escobar A (1999). El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea. Bogotá, Colombia.
- Guerrero P (2010). Corazonar, una antropología comprometida con la vida. Miradas otras desde Abya-Yala para la Descolonización del Poder, del Saber y del Ser. Quito, Ecuador.
- Leff E (2000). Espacio, lugar y tiempo: la reapropiación social de la naturaleza y la construcción local de la racionalidad ambiental. *Desarrollo e Meio Ambiente* (1): 57-69.
- Marín-Herrera M (2015). R-existencia de comunidades mapuche en el Parque Nacional Villarrica: Aportes del desarrollo a escala humana para la justicia ambiental. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Austral de Chile. Tesis de Magíster en Desarrollo a Escala Humana y Economía Ecológica.
- Martínez-Alier J (2014). El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración. Chile.
- Max-Neef M, Elizalde A, Hopenhayn M (1998). Desarrollo a Escala Humana: Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Barcelona, España.

- Millalén Paillal J (2006). La sociedad mapuche prehispánica: Kimü, arqueología y etnohistoria. En P. Marimán, S. Caniuqueo, J. Millalén, & R. Levil, ¡¡...Escucha, winka...!! Santiago, Chile.
- Porto-Gonçalves C (2007). La otra verdad incómoda: la nueva geografía política de la energía en una perspectiva subalterna. Reunión Grupo de Trabajo Hegemonías y Emancipaciones, del Consejo Latino-Americano de Ciencias Sociales. Guadalajara, México.
- Riechman J (2000). Un apartheid planetario. Ecología, globalización y desigualdad socioeconómica. En: Riechman J (ed). Un mundo vulnerable. Ensayos sobre ecología, ética y tecnociencia. Madrid, España.
- Ulloa A (2011). Políticas Globales del Cambio Climático: Nuevas geopolíticas del conocimiento y sus efectos en territorios indígenas. Construcciones culturales sobre el clima. En: Ulloa A (ed). Perspectivas culturales del clima. Bogotá, Colombia.



# El acceso al agua potable como factor fundamental del desarrollo

## Access to drinking water as fundamental element of development

**MENÉNDEZ MONZONÍS, Laura**<sup>1</sup>  
laura.menendez.monzonis@gmail.com

**FUERTES EUGENIO, Ana María**<sup>2</sup>  
afuertes@senior.uji.es

**GARCÍA LEDO, Carmen**<sup>3</sup>  
camenledo@gmail.com

### Resumen

La investigación relaciona el desarrollo y los recursos naturales con el problema del acceso al agua potable en Cochabamba (Bolivia) donde más de un tercio de sus habitantes siguen sin cobertura de agua potable y saneamiento. Esta carencia de servicios básicos provoca problemas de contaminación que afectan a la calidad de vida de la población. La metrópoli cochabambina se asienta sobre el acuífero de 48.639 ha por lo que su crecimiento urbano incide directamente sobre este recurso natural impermeabilizando las zonas de carga y descarga. Actualmente, la zona urbana ocupa el 40% del acuífero y de seguir con un modelo de crecimiento horizontal se producirán daños en el medio natural irreversibles. Por tanto, solo con un cambio de modelo de crecimiento hacia un desarrollo sostenible y teniendo en cuenta el territorio y recursos naturales, podemos garantizar una calidad de vida digna a la población cochabambina.

**PALABRAS CLAVE:** agua potable, Cochabamba, calidad de vida, desarrollo urbano

### Abstract

The research relates development and natural resources with the problem of access to drinking water in Cochabamba (Bolivia) where more than one third of its habitants still do not have drinking water and sanitation coverage. This lack of basic services causes pollution problems affecting the quality of life of the population. The Cochabamba's metropolis is built on the aquifer which has an area of 48.639 hectares, so that its urban growth affect directly this natural resource by waterproofing loading and unloading areas. Currently, the urban area occupies 40 percent of the aquifer and if the model of horizontal growth continues, the natural environment will be irreversible damage. Therefore, we can only guarantee a decent quality of life to the people of Cochabamba if we change the growth model towards a sustainable development by taking into account the territory and natural resources.

**KEYWORDS:** drinking water, Cochabamba, quality of life, urban development

- 
1. Autor Principal y responsable del trabajo. Doctora en Estudios de Cooperación y Desarrollo, Universidad Jaume I (España).
  2. Catedrática de Economía Aplicada. Anterior: profesora de la Universidad Jaume I y Directora del IIDL-UJI (España).
  3. Catedrática Titular de la Universidad Mayor de San Simón y directora del Centro de Planificación y Gestión CEPLAG-UMSS (Bolivia).

## 1. INTRODUCCIÓN

Las investigaciones de los últimos años indican que el acceso a un agua potable en cantidad suficiente y calidad aceptable, así como un sistema de saneamiento adecuado, son aspectos fundamentales para la calidad de vida de una población ya que determinan muchos otros factores como la salud que influye en la posibilidad de educación de los menores y la fuerza laboral de las personas adultas, lo que a la vez repercute en una economía más precaria y por tanto en peores condiciones de vida, cerrándose así un círculo vicioso de consecuencias dramáticas. Es por ello que podemos concluir que el acceso al agua es un factor fundamental para el desarrollo de una sociedad.

La investigación muestra la relación entre el desarrollo y los recursos naturales a partir del problema del acceso al agua potable en Cochabamba, Bolivia. Hay que recordar que la ciudad fue mundialmente conocida en el año 2000 por la “Guerra del Agua”, un enfrentamiento entre la población civil y la prestadora del servicio. Quince años después la situación no ha mejorado y más de un tercio de sus habitantes siguen sin acceso al agua ni saneamiento, siendo asentamientos informales con gran índice de pobreza y vulnerabilidad. Este hecho es debido principalmente a un desarrollo urbano acelerado que no tiene en cuenta el entorno natural en el que se asienta y por tanto está produciendo daños irreparables que afectan tanto a suelos como al aire y especialmente a los cuerpos de agua. Dicho fenómeno, unido a los efectos del cambio climático que ya se están dando en la zona, están provocando la reducción y contaminación de acuífero sobre el que se asienta la ciudad por lo de no cambiar el modo de crecimiento, cada vez será más difícil el acceso al agua potable y esto a su vez repercutirá en el desarrollo de la población, su calidad de vida y el crecimiento de la inequidad con zonas cada vez más vulnerables.

## 2. EL ACCESO AL AGUA POTABLE COMO FACTOR FUNDAMENTAL DEL DESARROLLO

“*El agua es el origen de la vida de todas las cosas, incluidas el desarrollo humano y la libertad humana*” (PNUD 2006). Con esta frase el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo destaca que entre las necesidades básicas elementales del ser humano se encuentra el agua ya que la vida es imposible sin ella. Según el PNUD (2006), “*El agua limpia y el saneamiento se encuentran entre los impulsores más poderosos para el desarrollo humano. Estos factores aumentan las oportunidades, mejoran la dignidad y ayudan a crear un círculo virtuoso para mejorar la salud e incrementar la riqueza*”. Esta afirmación ha sido confirmada por la historia. Hace cien años ciudades actualmente desarrolladas como Londres, Nueva York o París tenían tasas de mortalidad infantil tan altas como hoy en día en África Subsahariana y sólo las importantes reformas adoptadas en agua y saneamiento cambiaron esta situación e impulsaron el progreso humano. También en Estados Unidos la purificación del agua redujo a la mitad la mortalidad en el primer tercio del s.XX (PNUD 2006).

Es por ello que el 18 de julio de 2010, la Asamblea General de Naciones Unidas reconoció explícitamente el acceso al agua potable y saneamiento como un Derecho Humano Fundamental. Sin embargo, en los países menos desarrollados aún una de cada cuatro personas defecan en un espacio abierto y una de cada diez usa agua de la superficie como fuente para beber o usos domésticos (OMS y UNICEF 2012). Además, “*para los pobres, un servicio inadecuado de agua y saneamiento aumenta sus costos de subsistencia, disminuye su potencial de ingresos, afecta su bienestar y hacen más riesgosa su vida*” (Bosch *et al.* 1999). Es en este ámbito en el que podemos ver la relación estrecha que existe entre el acceso de una persona a agua potable y su calidad de vida y por tanto al desarrollo de la sociedad en su conjunto. Así, existen estudios que relacionan el acceso al agua no sólo con la salud, sino con otros aspectos como el acceso a la educación, la economía o el crecimiento de las brechas de inequidad y aparición de grupos vulnerables, especialmente mujeres y población infantil.

### 3. CONTEXTO DEL CASO DE ESTUDIO

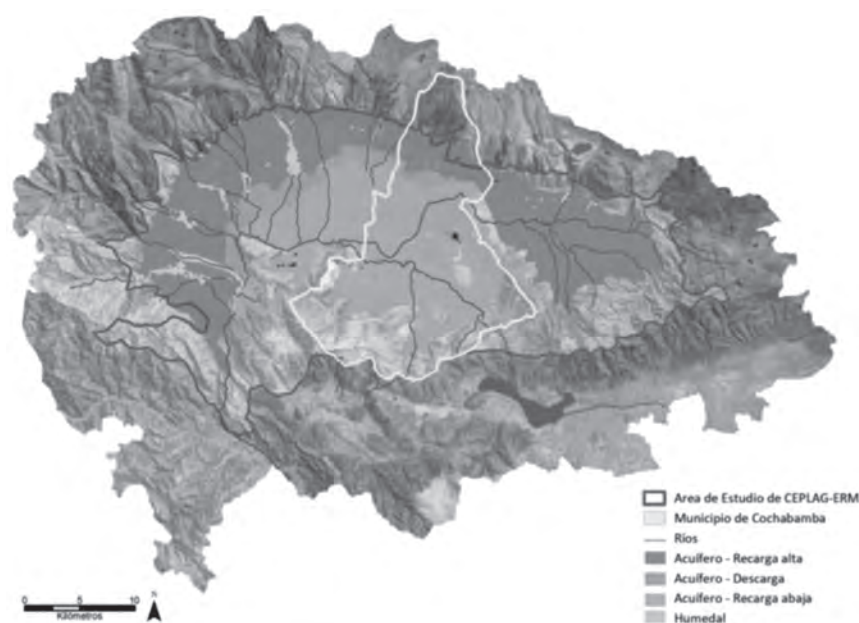
Cochabamba, situada en el centro de Bolivia, es la capital del departamento del mismo nombre y una de las principales ciudades del país. Tiene una superficie aproximada de 284 km<sup>2</sup> y una altura promedio de 2.500msnm.

Su clima es seco y templado, y no posee estaciones muy marcadas, aunque sí un periodo de lluvias muy intensas de diciembre a febrero, en el que se produce el 80 % de la precipitación anual. Estas precipitaciones varían según la altitud y localización geográfica yendo desde los 400-500mm anuales en la llanura hasta los 800-1.300mm en la cordillera, siendo la media de 651mm al año. Esto implica un déficit de 334mm al año (GAMC 2009). Esta temporalidad de las lluvias provoca que existan tanto riesgos de inundaciones como de sequías que afectan directamente a las cosechas poniendo en riesgo la soberanía alimentaria.

#### 3.1. El entorno natural

La metrópoli Cochabambina, formada por la ciudad de Cochabamba y las localidades limítrofes (Sacaba, Quillacollo, Tiquipaya, Colcapirhua, Vinto y Sipe Sipe), se sitúa en la cuenca del Valle Central cuya altura oscila entre los 2.470msnm de la parta baja hasta los 5.030msnm del Tunari, pico más alto de la cordillera del mismo nombre y que forma parte de la Cordillera Oriental de los Andes. Este entorno natural es especialmente importante desde el punto de vista hidrográfico ya que en él se encuentra el sistema de cuencas y afluentes que descienden de las cumbres al valle hasta llegar a los ríos produciendo la recarga del acuífero sobre el que se asienta la metrópoli (figura 1).

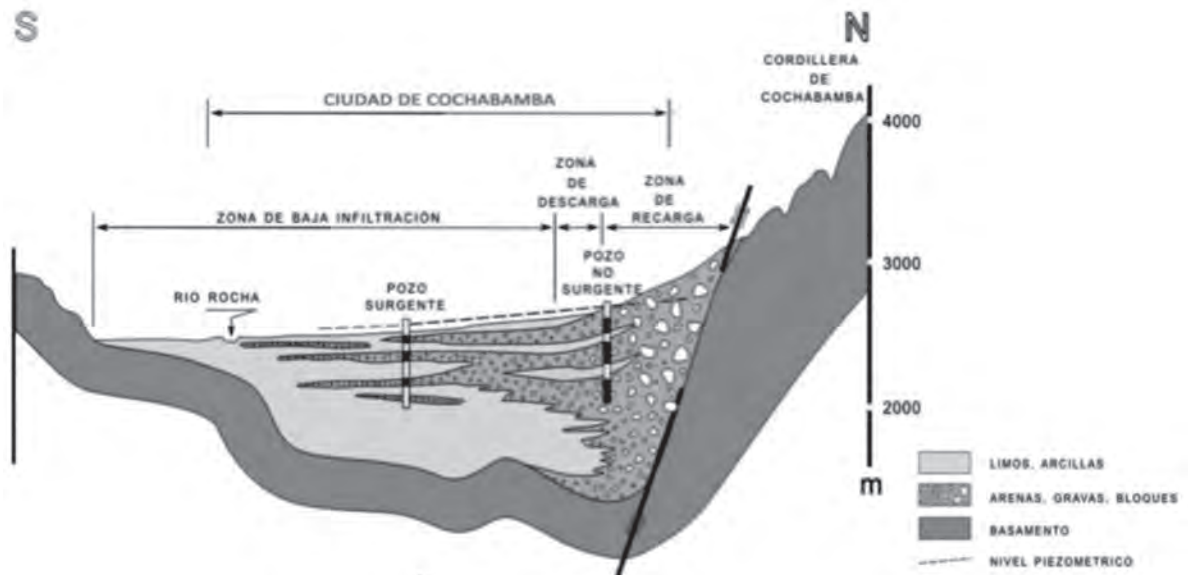
Así pues, esta cuenca es una fosa cuyos depósitos de la parte baja son lacustres y está atravesada por dos ríos principales: el río Rocha y el río Tamborada. Por su lado, los ríos secundarios en la parte norte y oeste tienen una fuerte pendiente creando abanicos aluviales que constituyen las áreas más importantes para aprovechamiento de las aguas subterráneas. De este modo la recarga del acuífero subterráneo de 48.639ha, se realiza principalmente por la infiltración en los cursos de los ríos y las quebradas que descienden de las cordilleras y en menor grado por el agua empleada para el riego de los terrenos agrícolas y por infiltración directa de las precipitaciones pluviales (Renner y Velasco 2000).



Fuente: Elaboración CEPLAG-ERM 2014 para el BID (2013)

FIGURA 1. Zonas de carga y descarga de la Cuenca del Valle Central

Si estudiamos la sección hidrogeológica de la cuenca de la figura 2, podemos diferenciar varias zonas: la zona de la cordillera formada por sedimentos glaciares y con gran pendiente; la zona de recarga con gran permeabilidad que facilita la infiltración de agua hacia los acuíferos subterráneos; la zona de descarga donde el nivel freático sube y es posible los manantiales (este hecho era frecuente en el pasado, pero actualmente son escasos y temporales) y la zona de baja infiltración donde el agua se desplaza horizontalmente.



Fuente: Renner y Velasco 2000.

FIGURA 2. Sección geológica de la cuenca de Cochabamba propuesto por el PIRHC (GEBOL-NNUU 1978)

Además, como hemos marcado en la figura anterior, la metrópoli cochabambina se sitúa sobre el acuífero subterráneo, específicamente sobre las zonas de recarga, descarga y baja infiltración con lo que ha alterado este sistema natural de la Cuenca Central. Es por ello que Cochabamba, conocida históricamente como el granero de Bolivia, actualmente tiene graves problemas de acceso al agua.

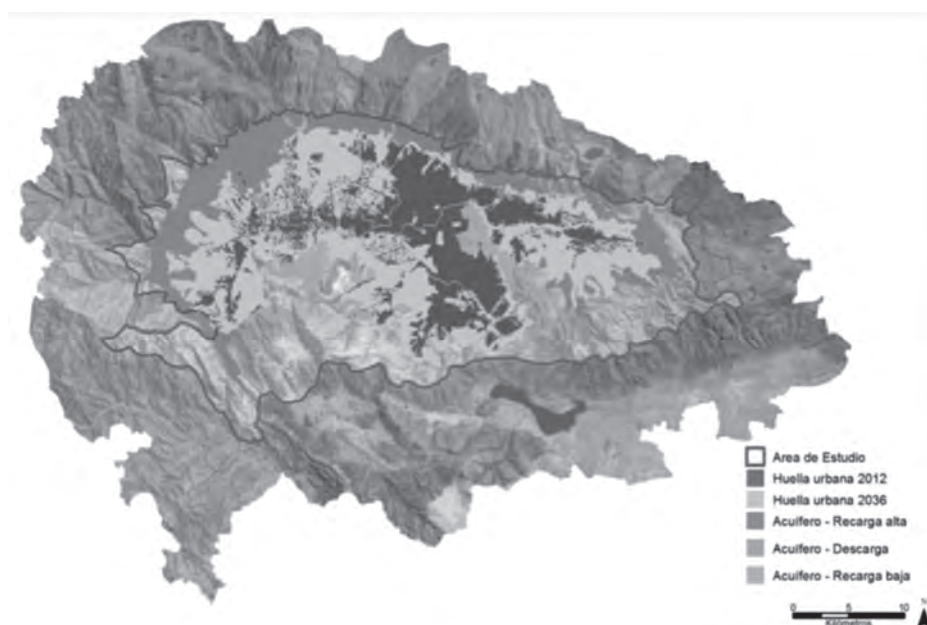
### 3.2. El modelo de crecimiento de la metrópoli Cochabambina y su influencia en el entorno natural

El sistema natural del ciclo del agua en el Valle Central se ha visto alterado principalmente por el crecimiento de la mancha urbana de la metrópoli cochabambina sobre el acuífero que ha ido modificando los fenómenos de carga y descarga del mismo. En este sentido, podemos destacar como principales causantes el crecimiento demográfico en la zona y los procesos derivados del mismo que han desencadenado la situación actual.

En primer lugar, se ha producido un fenómeno importante de crecimiento de la población debido a los fenómenos de migración de las zonas rurales a las ciudades. Este crecimiento no se ha centrado únicamente en Cochabamba, sino que se ha ampliado a los municipios colindantes llegando a conformar una unidad que ha dado lugar a la región metropolitana. No obstante la presión demográfica ha sido más fuerte en la capital donde la población ha aumentado casi en un 20 % en la última década (el censo de Población y Vivienda de 2001 daba una población en la ciudad de Cochabamba de 536.879 habitantes, mientras que el realizado en 2012 censaron a 632.013 habitantes). Esta población se ha asentado principalmente en las áreas periurbanas de la zona sur, muchas veces en áreas informales, que como veremos posteriormente son las que presentan más carencias en el acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento.



Este fenómeno se agrava por la forma de crecimiento de la ciudad que ha seguido un modelo de expansión horizontal, disperso y de muy baja densidad (actualmente la densidad poblacional es de 81 personas por hectárea aproximadamente), por lo que el área urbana ha crecido a modo de “mancha de aceite”, invadiendo el suelo que inicialmente tenía otro uso (agrario, forestal, etc.). Este fenómeno ha provocado la impermeabilización de gran parte de suelo perdiendo así sus funciones de carga y descarga del acuífero. De este modo, según estudios los realizados por el CEPLAG-UMSS y ERM para el BID (2013), la huella urbana ha pasado de ocupar 7.439ha (15 % del acuífero) en 1988 a ocupar 18.919ha (40 %) en 2012. Este hecho se agrava ya que en este periodo ha habido también una pérdida del 10 % de la cobertura de suelos cultivados y del 50 % de humedales<sup>4</sup>. Además, si no se establece una forma de crecimiento diferente, el problema se agravará como puede observarse en la figura 3, ya que se prevé que de seguir el modelo actual, en el año 2036 la metrópoli podría alcanzar las 35.088ha lo que implicaría una ocupación del 72 % del acuífero (BID, 2013) provocando daños en el medio natural y problemas hídricos irreversibles pues gran parte de los suelos agrícolas desaparecerían y Cochabamba perdería su capacidad de producir alimentos de forma autosuficiente, además de incrementar notablemente la emisión de gases de efecto invernadero.



Fuente: Ledo, 2013

FIGURA 3. Huella urbana de la metrópoli cochabambina en el año 2012 y previsión para el año 2036

Otro hecho que está afectando al acuífero subterráneo es la sobreexplotación del mismo debido a la excavación masiva de pozos que se realizan de forma incontrolada (en el año 2004 el equipo del CEPLAG de la UMSS logró georeferenciar más de 200 (Ledo 2013)). Estos pozos extraen agua sin existir un control en la cantidad ni la calidad de la misma y han provocado que “*los niveles de agua subterránea hayan descendido enormemente, así pozos con una profundidad de sólo 20m ahora requieren pozos que llegan a más de cinco veces su profundidad*” (Wutich 2006) por lo que es necesario abordar este tema para prevenir la sostenibilidad futura del acuífero.

Finalmente, hay que mencionar que la zona tiene una gran vulnerabilidad a los efectos del cambio climático. En ese sentido, el estudio de Iniciativa de Ciudades Emergentes (BID 2013) concluye

4. Estos datos han sido estimados a partir de la comparación de imágenes satélites LANDSAT de diferentes años para el proyecto: Iniciativa de Ciudades Emergentes financiado por el BID (2013)

que debido al cambio climático para el año 2030 en la metrópoli cochabambina habría un 15 % del incremento de temperatura, un 10 % de disminución de la precipitación anual y un 8 % de incremento en la intensidad de precipitación durante la época de lluvias.

### 3.3. El modelo de acceso al agua potable en Cochabamba

La ciudad de Cochabamba es emblemática a nivel mundial en el tema del agua tanto por los problemas existentes actualmente, como por los acontecimientos que sucedieron en el año 2000, conocidos como “la Guerra del Agua”, cuando los movimientos sociales consiguieron bloquear un intento de privatización del sistema de agua de la ciudad. Pero la realidad es que pese a todos los modelos de gestión que se han llevado a cabo, los movimientos sociales, las inversiones, etc., la crisis institucional de los servicios no se ha resuelto y la participación social no ha encontrado los cauces adecuados para afrontar el problema. Es por eso que el agua potable sigue siendo el gran desafío de la ciudad ya que hoy todavía existe más de un tercio de la población que no dispone de servicio público de agua potable por cañería, lo que les confiere una vulnerabilidad extrema y una calidad de vida muy por debajo de los estándares aceptables.

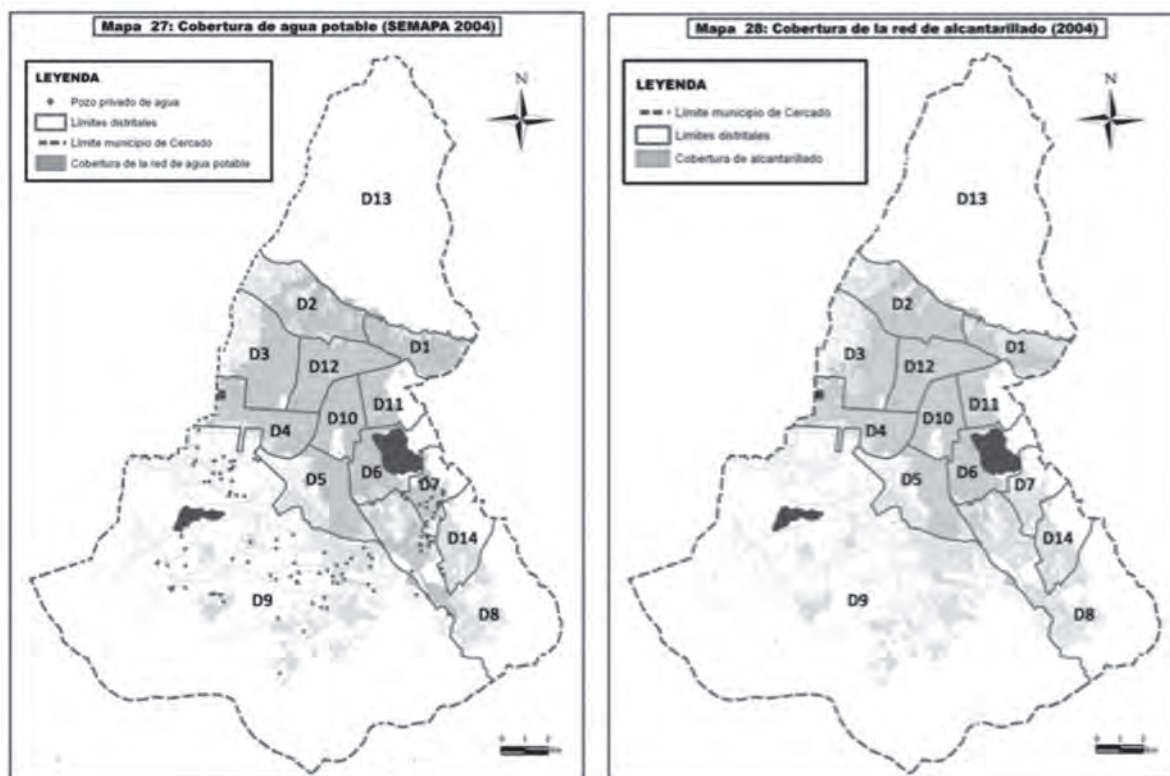
El acceso al agua en Bolivia se realiza a través de las Entidades Prestadoras de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (EPSAs). En el caso de la ciudad de Cochabamba, la principal EPSA es el Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SEMAPA) que actualmente tiene una cobertura del sistema de agua potable del 36 % y una cobertura del sistema de saneamiento del 41 % (PMM 2013).

Además, tal y como se muestra en la figura 4, este abastecimiento no se produce de forma homogénea en toda la ciudad, sino que hay zonas donde la cobertura municipal ronda el 100 % mientras que en otras (en concreto la zona sur correspondiente a los distritos 7, 8, 9 y 14), no se dispone de este servicio (la cobertura del sistema de agua potable es del 6 %) (Menéndez 2015). A ello se añade que es en estos distritos del sur donde el crecimiento demográfico es mayor por lo que supera la velocidad en que aumenta la ampliación de la red, lo que produce que la situación se agrave día a día.

Así pues, en la zona sur de la ciudad y ante la necesidad de abastecerse de agua, empezaron a surgir en los años 90 y de forma espontánea diferentes EPSAs, que al ser de pequeña escala se les denominan Operadores Locales de Pequeña Escala (OLPEs). Actualmente se estima que existen 189 sistemas locales creados y gestionados por la propia población (a veces con ayuda de las ONGs o las iglesias) que dan servicio de agua potable.

Por último, hay que destacar que existen hogares donde los habitantes no pertenecen a ningún tipo de agrupación (especialmente por falta de recursos económicos para inscribirse) por lo que deben de abastecerse del agua que necesitan de manera individual. Se estima que este es el caso de un 22 % de los hogares aproximadamente. Estas personas suelen recurrir a la compra de agua de camiones cisterna o de fuentes superficiales y almacenarla en tanques o “turriles” que como veremos pueden llegar a ser un foco importante de contaminación. Es por ello que estas son las personas más vulnerables y que padecen más la escasez de este recurso indispensable para la vida.

Al igual que sucede con la red pública de abastecimiento de agua potable, la red de saneamiento no llega a toda la ciudad (ver figura 4) siendo sólo de un 53 % la cobertura de las aguas negras que se recogen y un 32 % las que reciben tratamiento. Además, tampoco este sistema de alcantarillado es homogéneo y nuevamente los distritos de la zona son los que no disponen del sistema de cañerías de la red pública (siendo la cobertura menor al 25 %) (Menéndez 2015). Pero al contrario que pasa con el agua potable, en general las OLPEs no se encargan de suplir el servicio de alcantarillado por lo que la población debe de buscar soluciones individuales para deshacerse de las aguas negras, siendo la más común la construcción de pozos ciegos con la consiguiente problemática de contaminación del suelo y las aguas subterráneas.



Fuente: GAMC 2009

FIGURA 4. Cobertura de la red pública de agua potable y saneamiento (SEMAPA). 2004

Por tanto, podemos concluir que la ciudad de Cochabamba queda dividida en dos realidades muy distintas: la zona centro y norte, donde existe cobertura de la red de agua potable y saneamiento y la zona sur donde, ante la carencia de red pública, se buscan otros sistemas alternativos que como veremos no cumplen los estándares mínimos de calidad y por tanto sus habitantes viven en una situación de vulnerabilidad.

### 3.4. Los problemas generados por tipo de acceso al agua potable y saneamiento en Cochabamba

#### 3.4.1. Contaminación de los cuerpos de agua

Al problema de falta de cobertura de la red pública de agua potable y saneamiento, se une otro problema de gravedad en parte como consecuencia de este y es la contaminación de los cuerpos de agua. Los principales agentes contaminantes de las aguas subterráneas son (GADC 2012):

- La contaminación de las aguas servidas de los hogares debido a la inexistencia de red de saneamiento en la zona sur que utiliza pozos ciegos o evacúan directamente a ríos y vertientes. Por otro lado, los que tienen red pública tampoco se libran de contaminar ya que la baja calidad de la red de SEMAPA hace que hayan muchas fugas.
- La contaminación de las aguas negras tratadas en la planta de tratamiento de aguas residuales de Alba Rancho, la única planta existente en la ciudad de Cochabamba. El problema radica en que la sobreexplotación de la misma (fue construida en 1986 para una capacidad de 300 l/s y en 2006 ya recibía más de 600 l/s (Ledo 2013)) impide la correcta depuración del agua por lo que la calidad de esta a la finalización del proceso es muy baja, pudiendo hablar sólo de aguas “semitratadas” que desembocan directamente en el río Rocha.
- La contaminación de las aguas residuales industriales es otro de los graves problemas de contaminación ya que las industrias no tratan sus aguas negras por lo que directamente hacen

sus descargas a la red pública (en caso de tenerla) o al río vertiendo junto a ellas los residuos químicos que generan (Paz 2011).

- Finalmente, hay que mencionar que el basurero municipal de Khara Khara, situado en el sur de la ciudad (distrito 9), provoca no sólo problemas de contaminación del aire y olores que afectan gravemente a la población colindante, sino que en este lugar se producen lixiviados que van directamente a contaminar las aguas subterráneas.

Este ha sido el motivo de que se estén realizando estudios del estado actual de la contaminación de los cuerpos de agua. En estos análisis se han detectado, por ejemplo, la presencia de numerosos contaminantes en el agua del río Rocha como son: nitrógeno amoniacal, nitratos, fosfatos, gases (sulfuro de hidrógeno), amonio, exceso de hierro y manganeso, níquel y microorganismos fecales. Otro cuerpo de agua que hay que mencionar es la Laguna Alalay situada dentro del área urbana de Cochabamba cuya contaminación es alarmante siendo declarada en noviembre de 2011 zona de emergencia debido a que las continuas roturas de la red de saneamiento aledaña que ha producido una contaminación insostenible de la laguna.

Además, es importante señalar que estos cuerpos contaminados de agua son utilizados para regar los cultivos de muchos productos alimenticios pese a que no cumplen con las condiciones requeridas para que sean aptas para el uso agrícola. Un ejemplo de ello es que se estima que entre 5.000 y 7.000 hectáreas de producción agrícola reciben el riego del río Rocha (BID, 2013). Esta circunstancia influye directamente a la calidad de los alimentos, que unido a la mala calidad del agua, afecta a la salud y la calidad de vida de la población.

### 3.4.2. La baja calidad del agua consumida

Todos los factores de contaminación vistos hasta el momento afectan directamente a la calidad de las fuentes de agua utilizadas por la población. En este sentido, se estima que cerca de 1,2 millones de habitantes de la metrópoli (el 72 % de la población) consumen agua sin tratamiento (PMM, 2013) y esta situación se agrava en la zona sur de Cochabamba. Pero la calidad del agua no depende tan sólo de la fuente ya que también puede verse mermada durante su transporte y almacenamiento hasta su consumo.

En relación a la calidad del agua de las fuentes y su distribución, el sistema que ofrece una mayor seguridad es la red pública, pero esta garantía no es completa ya que SEMAPA sólo potabiliza el 52 % del agua que distribuye. Peor situación es la que se da en la zona sur con multitud de pozos barriales y unifamiliares ya que no existen datos que indiquen el caudal de agua que se extrae y la calidad de esta agua parece no ser apta puesto que estudios realizados señalan que en los primeros 30m de profundidad el agua está contaminada. Otro recurso habitual para aquellos que no tienen acceso a la red pública es la compra de agua a los camiones cisterna. En este caso los principales problemas son que no existe control del agua suministrada ni de las fuentes hidrológicas y no se realiza ningún tipo de tratamiento. Por último, el caso más dramático es el de la población que no puede acceder a ningún tipo de las fuentes mencionadas. La única alternativa para ellos es recurrir a la toma directa de las fuentes naturales lo que supone un gran riesgo puesto que, como ya se ha mencionado, las aguas de la ciudad están gravemente contaminadas.

Otro momento en el que se puede producir la contaminación del agua es durante el almacenamiento. Esta costumbre es muy habitual ya que el suministro de agua potable no es continuo ni siquiera en la red pública. Los sistemas de almacenamiento más comunes son tanques altos, tanques bajos o turriles. Estos últimos, recipientes de 200 litros reutilizados de otros usos, son muy utilizados en la zona sur de la ciudad. El problema es que los turriles rara vez se encuentran tapados adecuadamente por lo que la contaminación es evidente con el polvo de las calles sin asfaltar, la contaminación atmosférica o la radiación solar.

### 3.4.3. Relación del sistema de agua potable con la salud

La mala calidad del agua potable y la falta de una red de saneamiento adecuada influye directamente en la proliferación de enfermedades que merman la salud y las condiciones físicas de la población, llegando a tener numerosas consecuencias negativas como el aumento de la mortalidad infantil, la disminución de la esperanza de vida al nacer, etc. Pero también existen otras consecuencias en las personas y que son importantes como la merma de la fuerza laboral que influye en el aumento de la pobreza que a su vez repercute en peores condiciones de vida, cerrándose así un círculo vicioso de consecuencias dramáticas. Un dato que lo corrobora este hecho es el de la esperanza de vida para los habitantes del distrito 9 en la zona sur de Cochabamba sólo alcanza 59 años de promedio, casi 30 años por debajo de un habitante de la zona norte (Ledo 2009).

Estudiando los riesgos de una mala calidad de agua potable en la salud, podemos distinguir dos tipos: los producidos por los metales pesados (tomando agua contaminada o ingiriendo los alimentos regados con ella) y los causados por microorganismos (provenientes en la mayoría de veces por contacto con aguas fecales).

En Cochabamba, los problemas de acceso al agua potable van en aumento como hemos visto y con ello las enfermedades relacionadas con este factor. Así *“los episodios diarreicos agudos (EDAS) han tenido una tendencia ascendente en los últimos diez años, cuadruplicando el número de casos en 2005 en relación a los casos de 1996”* (Ledo 2009). Este tipo de enfermedades es especialmente frecuente en la zona sur de la ciudad en los que no existe red pública de agua y saneamiento. Uno de los múltiples datos obtenidos y que vemos en la tabla 1, a modo de ejemplo, es que el 40 % de las enfermedades de los niños y niñas menores de 5 años en esta zona es una enfermedad diarreaica aguda (EDA). También es importante destacar los numerosos casos de enfermedad respiratoria aguda (IRA) producidas en su mayoría por los problemas de contaminación de la zona (tanto de agua como de aire y suelos).

TABLA 1. Enfermedades que han tenido los niños/as de 0-5 años que han enfermado en los distritos 7, 8, 9 y 14 de Cochabamba. Año 2012

	EDAS	IRAS	OTRAS ENFERMEDADES	TOTAL
Niños	42,9 %	47,6 %	9,5 %	100 %
Niñas	33,3 %	38,9 %	27,8 %	100 %
Total	38,5 %	43,6 %	17,9 %	100 %

Fuente: Menéndez 2015

También este tipo de enfermedades son frecuentes en las personas adultas que viven en la zona, siendo el porcentaje de EDAs del 15,4 % y el porcentaje de IRAs del 34,6 % (Menéndez 2015).

### 3.4.4. Relación del sistema de agua potable con la inequidad y aparición de grupos vulnerables

Ante todo lo mencionado, podemos entender como el sistema de acceso al agua potable influye directamente en la calidad de vida de la población cochabambina dividiendo la misma en dos grupos entre los que existe una gran inequidad. Un claro ejemplo es la gran diferencia en cuanto a la cantidad de agua potable que consume un habitante de una zona u otra de la ciudad. Así el BID (2013) estima que mientras la media de consumo en la ciudad es de 120 l/p/d, existen algunas zonas que el consumo supera los 228 l/p/d mientras que en la zona sur de Cochabamba se estima tan sólo 33 l/p/d, lo que nos da una idea de la gran vulnerabilidad de esta población. Además, esta brecha crece aún más si tenemos en cuenta el porcentaje de renta que destinan los hogares a la compra de ese agua ya que son los hogares con menos capacidad económica los que no pueden acceder a la red pública y por tanto pagan otros sistemas que en la realidad tienen precios más elevados.

Todo lo descrito con antelación nos lleva a la conclusión de que el área sur-oeste de Cochabamba (conformada por los distritos 7, 8, 9 y 14), que carece de acceso a la red pública de agua potable y saneamiento, es la zona de máxima vulnerabilidad de la ciudad lo que tiene efectos negativos en la salud de sus habitantes y por tanto en su calidad de vida. En este sentido cabe destacar la extrema vulnerabilidad del distrito 9 cuyos habitantes, además de no tener acceso a estos servicios básicos, están expuestos a múltiples fuentes de contaminación. En primer lugar se encuentra situado en la parte baja de la cuenca y es la que recibe todas las aguas residuales sin tratar. Además en él se encuentra la planta de tratamiento de Alba Rancho y el basurero de Khara Khara (con los consiguientes olores y contaminación ambiental) y también en esta zona van las aguas residuales de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos y desechos de la Mina de Feldespar.

#### 4. CONCLUSIONES

Tal y como se indicaba al principio, queda demostrado que el acceso al agua potable y saneamiento es fundamental para el desarrollo de una sociedad pues está relacionado con otros factores como la sanidad o la economía. Es por ello que en los distritos del área sur de Cochabamba, donde no existe red pública de agua potable ni saneamiento, la calidad de vida es menor que en el resto de la ciudad, influyendo incluso en la esperanza de vida al nacer. Así se concluye la relación directa entre la carencia de cobertura de agua potable con las áreas más vulnerables de la ciudad.

A ello se une el hecho que en la metrópoli cochabambina el acelerado crecimiento urbano está provocando la reducción y contaminación de los recursos naturales que ponen en riesgo el ciclo natural del agua y con ello el acceso al agua potable. De hecho, ya son evidentes la contaminación del río Rocha, la laguna Alalay así como aguas subterráneas, suelos y aire.

Es por esta razón que, de seguir con este modelo de crecimiento, se prevé que en el año 2036 se habrán provocado daños en el medio natural y problemas hídricos irreversibles. Este hecho afectaría además a los suelos agrícolas que desaparecerían en un gran porcentaje por lo que Cochabamba perdería su capacidad de producir alimentos de forma autosuficiente y se incrementarían notablemente la emisión de gases de efecto invernadero.

A partir de este trabajo, se abren nuevas líneas de investigación que deben de ser abordadas en el futuro, entre ellas: un análisis detallado de todos los cuerpos de agua para conocer al detalle los contaminantes que contienen y el desarrollo de proyectos urgentes de mejora de estos recursos naturales; la implementación de una línea base de salud en centros de atención primaria para obtener información y tratar las enfermedades recurrentes (IRAs y EDAs) y un plan de desarrollo sostenible de la ciudad, en el que se produzca un cambio en el modelo de crecimiento donde el entorno natural sea incorporado como elemento fundamental.

#### AGRADECIMIENTOS

Se agradece la colaboración y el apoyo de los siguientes centros de investigación:

- El Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universitat Jaume I de Castellón en España (IIDL-UJI).
- El Centro de Planificación y Gestión de la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba en Bolivia (CEPLAG-UMSS)

#### BIBLIOGRAFÍA

BID (2013). Área metropolitana de Cochabamba Sostenible: Plan de Acción. Iniciativa de Ciudades Emergentes, BID, Washington DC.

- Bosch C, Hommann K, Sadoff C, Travers L (1999). Agua, saneamiento y la pobreza, Banco Mundial, Washington DC.
- GADC (2011). Plan Director de la Cuenca del Río Rocha, Cochabamba.
- GADC (2012). Plan de Emergencia para la descontaminación y recuperación del río Rocha, Cochabamba.
- GAMC (2009). Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de Cochabamba (PMOT Cochabamba), Cochabamba.
- INE (2001). Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. <http://www.ine.gob.bo/geoclip/launchmap.php>, acceso 9 marzo 2013.
- INE (2014). Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. <http://censosbolivia.ine.gob.bo/content/cochabamba-por-municipios-cnpv-2012>, acceso 11 febrero 2016.
- Ledo C (2009). El agua nuestra de cada día. Retos e iniciativas de una Cochabamba incluyente y solidaria, CEPLAG-UMMS, Cochabamba.
- Ledo C (2013). El agua nuestra de cada día. Retos e iniciativas de una Cochabamba incluyente y solidaria, reedición actualizada, CEPLAG-UMMS, Cochabamba.
- Menéndez L (2015). La Calidad de Vida Urbana medida a través del tipo de acceso al agua potable. El caso de Cochabamba, Bolivia. Tesis doctoral, Universitat Jaume I de Castellón, España.
- OMS, UNICEF (2012). Progress on drinking water and sanitation, Suiza.
- Paz G (2011). Situación Ambiental del río Rocha, Cochabamba.
- PMM (2013). Demandas futuras y estrategias de expansión. Resumen ejecutivo metropolitano, MMAyA.
- PNUD (2006). Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua, Mundi-Prensa libros, Madrid.
- Renner S, Velasco C (2000). Geología e Hidrogeología del Valle Central de Cochabamba. En: Boletín del Servicio Nacional de Geología y Minería, N°34.
- US Army Corp Engineers (2004). Water resources assessment of Bolivia.
- Wutich AY (2006). The effects of urban water scarcity on sociability and reciprocity in Cochabamba, Bolivia, University of Florida.





# Los Humedales: Ecosistemas básicos para el desarrollo local

## Wetlands: a basic ecosystem for local development

MIRANDA, Miriam<sup>1</sup>

53juliana@gmail.com

GUTIÉRREZ, Marcela<sup>2</sup>

marcela.gutierrez.miranda@una.cr

### Resumen

Los Humedales son los ecosistemas con mayor diversidad biológica de la Tierra (PNUD 2014). Sin embargo, en Costa Rica, dichos territorios han sido subvalorados lo que ha provocado su desaparición y degradación por falta de medidas de conservación y manejo sostenible. Esta ponencia presenta una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo Naturaleza (PNUD) y el Sistema de Áreas de Conservación de Costa Rica (SINAC) para mejorar la gestión de los humedales protegidos de importancia internacional (HPII) con el fin de aumentar su conservación, uso sostenible y mantenimiento de los servicios eco sistémicos que proporcionan.

**PALABRAS CLAVE:** humedales, recursos naturales, manejo de recursos naturales, conservación.

### Abstract

Wetlands are the ecosystems with the greatest biodiversity on Earth (PNUD 2014). However, in Costa Rica, these territories have been undervalued; this has caused their disappearance and degradation due to the lack of conservation and sustainable management. This paper presents an initiative of the United Nations Development Program Nature (PNUD) and the System of Conservation Areas of Costa Rica (SINAC) to improve the management of protected wetlands of international importance (HPII) in order to increase conservation, sustainable use and maintenance of the eco systemic services they provide.

**KEYWORDS:** wetlands, natural resources, natural resources management, conservation.

---

1. Coordinadora Nacional del Proyecto Humedales.  
2. Académica e Investigadora, Universidad Nacional de Costa de Rica.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los Humedales son extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de agua, de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas (Secretaría de la Convención Ramsar, 2013a). Los mismos son los ecosistemas con mayor diversidad biológica de la Tierra (PNUD, 2014). Sin embargo, en Costa Rica, dichos territorios han sido subvalorados lo que ha provocado su desaparición y degradación por falta de medidas de conservación y manejo sostenible.

Por sus características ecológicas, son múltiples los productos que estos ecosistemas proveen: pescado, mariscos, arroz, plantas medicinales, plantas que se utilizan como material de construcción entre otros, son los principales productos que se extraen de este medio. Además, estos hábitats actúan como reservorios que absorben las precipitaciones, limpian el agua y actúan como estructuras que tratan con eficacia las aguas residuales, absorben los productos químicos, filtran contaminantes y sedimentos, rompen los sólidos en suspensión y neutralizan los microorganismos patógenos. Estudios a nivel mundial evidencian la importancia que representan estos territorios para la calidad de vida de los seres humanos (Secretaría de la Convención de Ramsar, 2006b).

Los humedales prestan una variedad de servicios ecosistémicos de los cuales dependen muchas comunidades. Por lo tanto el bienestar y la salud de estos ecosistemas, está ligada a la salud, el bienestar y desarrollo de las personas que viven en estos territorios. De acuerdo con PNUD el crecimiento y el desarrollo deben ser inclusivos y sostenibles; además, es necesario que incluya la generación de capacidades productivas que creen medios de vida para todos los pobladores.

Tomando en consideración la importancia de estos ecosistemas y la degradación que sufren desde el siglo pasado, es que el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo Naturaleza (PNUD) y el Sistema de Áreas de Conservación de Costa Rica (SINAC) ponen en ejecución el proyecto Humedales cuyo objetivo es mejorar la gestión de los humedales protegidos de importancia internacional (HPII) en Costa Rica con el fin de aumentar su conservación, uso sostenible y mantenimiento de los servicios eco sistémicos que proporcionan. El mismo tiene una vigencia de 5 años y es financiado con fondos del Fondo Global Ambiental del Programa Mundial de Naciones Unidas. El proyecto lo conforman dos componentes: la generación de conocimiento, herramientas técnicas y jurídicas para el manejo, monitoreo y conservación de los humedales del país y el segundo es generar recursos económicos para financiar la gestión de los territorios (valoración de servicios eco sistémicos de humedal).

Para el cumplimiento de metas y objetivos del proyecto, se creó una unidad técnica multidisciplinaria que desarrolla un trabajo interdisciplinario e interinstitucional. La misma está dirigida por un coordinador nacional de proyecto. Asimismo, el SINAC aporta un coordinador institucional y enlaces técnicos en cada una de las 11 áreas de conservación que conforman el sistema. Los productos esperados se planifican y ejecutan de manera conjunta Proyecto Humedales-SINAC.

## 2. MATERIALES Y MÉTODOS

De acuerdo a investigaciones anteriores (Córdoba R, *et al.* 1998 y PREPACO-OIRSA 2005), el país cuenta con más de 350 humedales que abarcan un 7% del territorio nacional. Aproximadamente un 30% de estos ecosistemas está formalmente protegido y 12 de ellos, han sido declarados de importancia internacional por la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (HPII)<sup>3</sup>. Dicha convención fue establecida en 1971 por un tratado intergubernamental denominado

3. Los HP II son el hábitat de aves acuáticas, conservan biodiversidad —aves acuáticas, manatí, tortugas baulas, especies de peces— o poseen tipos de humedales característicos que se deben conservar.

Convención Ramsar y su objetivo es lograr la conservación y el uso racional de los recursos de los humedales a nivel mundial.

Costa Rica forma parte de dicha convención desde 1991 y ha declarado a la fecha, 12 ecosistemas, como Humedales Protegidos de Importancia Internacional (HPII). Once de estos ecosistemas se encuentran en alguna categoría de protección —Refugio Nacional de Vida Silvestre Mixto Caño Negro, Palo Verde, Caribe Noreste, Gandoca-Manzanillo, Parque Nacional Isla del Coco, Manglar de Potrero Grande, Laguna Respingue, Las Baulas, Turberas de Talamanca, Refugio Nacional de Vida Silvestre Mixto Maquenque. El HPII número 12 de la lista Ramsar— Cuenca Embalse Arenalno es un área silvestre protegida. La Figura1 presenta la ubicación dentro del mapa de Costa Rica de dichos humedales.



Fuente: Proyecto Humedales, 2015

FIGURA 1. Ubicación de los Humedales de Importancia Internacional en Costa Rica

## 2.1. Resultados

Esta ponencia presenta los avances del proyecto Humedales, durante el primer año de trabajo, en tres de los doce productos del proyecto. Estos, son parte fundamental de los compromisos adquiridos por el gobierno costarricense con el Fondo Global para la Naturaleza y reciben un monitoreo permanente por parte del PNUD. Los 3 productos definidos para este ejercicio académico son: creación de capacidades al personal técnico de SINAC y de otras instituciones públicas en la responsabilidad y trabajo compartido que manda la normativa nacional vigente, actualización del Inventario Nacional de Humedales y planes de gestión local. Los productos mencionados fueron seleccionados por ser esenciales para el cumplimiento de las metas y objetivos relacionado con el mejoramiento de la gestión en los HPII o sitios Ramsar.

### 2.1.1. Capacitación a Actores institucionales

Una de las mayores debilidades que se enfrenta a nivel país para la gestión y uso racional de los ecosistemas de humedal, es la disponibilidad de herramientas y recursos adecuados para la gestión. Los recursos técnicos y económicos dedicados a la protección y gestión sostenible son escasos e insuficientes.

El Proyecto Humedales ha establecido un agresivo programa de capacitación al personal técnico del SINAC y de otras instituciones con competencias sobre estos ecosistemas. Utilizando una metodología participativa con el enfoque de aprendizajes significativos se ha desarrollado un proceso de capacitación que tiene como objetivo fortalecer las capacidades en gestión de los funcionarios públicos que trabajan en estos territorios. En dicho programa se han trabajado temas diversos donde destacan: Qué es un humedal, tipos de humedal, Convención Ramsar, valoración de los servicios eco sistémicos que ofrecen los humedales, competencias compartidas de acuerdo al marco jurídico nacional, marco normativo relativo a los ecosistemas de humedal, entre otros.

Mediante talleres, charlas, conversatorios y discusiones se han fortalecido los conocimientos de los funcionarios para mejorar su accionar. Asimismo, se ha hecho énfasis en el trabajo interinstitucional con instituciones que tienen competencias compartidas en la gestión de los HPPII y en el ordenamiento de los territorios; pero que trabajan al margen de la normativa nacional. En el desarrollo del proceso se ha podido identificar desconocimiento de la normativa vigente por parte de los funcionarios de las instituciones que compromete la salud de los ecosistemas de humedal. Como ejemplo, funcionarios del Instituto de Desarrollo Rural ofreciendo a una comunidad drenar el humedal.

Durante el primer año de trabajo se han capacitado en las temáticas citadas 745 personas. De las cuales 457 son hombres y 288 son mujeres. A través de este proceso de capacitación, se han formado 58 funcionarios técnicos de SINAC en la delimitación de suelos de humedal y capacidad de uso de la tierra quienes son los responsables en conjunto con la unidad técnica de gestión del proyecto, de realizar el Inventario Nacional de Humedales y de su actualización permanente. Para realizar los cursos de capacitación el proyecto ha establecido alianzas con instituciones públicas como el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, institución que posee la competencia en los estudios de suelos del país (INTA). Igualmente con la Universidad Nacional de Costa Rica para el desarrollo de capacidades en funcionarios sobre la relación humedal saludable-bienestar humano.

### 2.1.2. Actualización de Inventario

A pesar de los diversos servicios ecosistémicos que brindan los humedales al ser humano, estos ecosistemas han estado sujetos a procesos de transformación que los ponen en riesgo. Los ecosistemas de humedal han sido considerados históricamente como terrenos marginales, sin importancia para la actividad productiva. Como resultado, frecuentemente han sido alterados o eliminados debido a que sus funciones ecológicas e importancia para la sociedad aún no han sido entendidos.

Acciones como drenaje, canalización, cambios en el uso del suelo, invasión por especies exóticas y desecación han alterado el número de humedales del país. Consecuentemente, para poder revertir la pérdida y deterioro de estos espacios es necesario actualizar el inventario, para a partir de números reales, realizar una gestión y un manejo de los humedales a nivel local, regional y nacional. Un inventario nacional de humedales actualizado permitirá conocer el estado actual de cada ecosistema como herramienta base para poder realizar el monitoreo, el manejo y la conservación de el mismo.

El trabajo de elaboración del Inventario Nacional de Humedales se divide en tres etapas metodológicas:

- a. Recopilación de información
- b. Elaboración de una metodología e implementación de dos planes pilotos para probarla, mejorarla y validarla
- c. Implementación del inventario por Área de Conservación

Referente al proceso de recolección de información se recorrieron las diversas bibliotecas y centros de documentación de instituciones públicas y privadas para coleccionar información sobre humedales de Costa Rica. En esta búsqueda se identificaron dos documentos valiosos que se utilizaron como referencia base para la definición metodológica.

Se tomaron como referencia los inventarios de humedales (1998 y 2005). Estos inventarios, no había sido realizados por el SINAC, sino fueron proyectos elaborados por ONGs, mediante consultorías. La cartografía base fue a escala 1:50.000 Lambert Norte/Sur. Adicionalmente, no se identificaron expedientes o shapes, tan solo mapas impresos. Consecuentemente, fue necesario elaborar mosaicos en la cartografía 1:5000 en CRTM05 para ubicar los humedales identificados tanto en 1998 como 2005. Con esta información base se elaboran mapas parlantes para discutirlos con el personal técnico de las áreas de conservación. Se dividieron las áreas por subregión, se realizaron talleres con funcionarios encargados del patrullaje y otros técnicos con experiencia de trabajo en esos sitios. Ello permitió tener una primera aproximación al hecho de que existen mucho más humedales que los inventariados anteriormente. Asimismo, algunos de los identificados habían desaparecido e estaban altamente degradados. Con esta información se procedió a planificar el trabajo de inventario

La Unidad Técnica del proyecto Humedales elaboró la metodología conjuntamente con personal técnico del SINAC. El involucramiento del personal de SINAC asegura la institucionalización de la metodología y permitió instalar capacidades para futuras actualizaciones. La metodología incluye un formulario de campo para recolección de información (este fue construido sobre la base del conocimiento de los técnicos de SINAC) y se completa con visitas de campo por parte de los funcionarios del SINAC. El mismo es de fácil llenado y tabulación y permite la sistematización de la información recolectada como herramienta que complementa los mapas de humedales.

Una vez definida la metodología, se capacitó a los funcionarios para el desarrollo de los 2 planes piloto. Con el fin de validar la metodología propuesta, se realizan dos inventarios piloto en dos áreas geográficas diferentes que muestran diversos tipos de humedal. El objetivo es construir inventarios denominados “piloto” en dos zonas muy diferentes, la primera ubicada entre los 0 y 15 m. s.n.m que corresponde a los humedales de bajura y la segunda entre los 2500 y 3500 m.s.n.m, que corresponden a los ecosistemas de humedales ubicados en las tierras altas.

La primera área contemplada es la cuenca baja del Tempisque, concretamente en los humedales del Parque Nacional Palo Verde (sitio Ramsar). Esta zona tiene muestras representativas de humedal mayormente formado por sistemas palustres y estuarinos. Posee formaciones florísticas propias de ambientes secos tropicales y suelos sujetos a las condiciones hidroclimáticas cambiantes. La otra zona seleccionada fue el Sitio Ramsar Turberas de Talamanca, concretamente a lo largo de una sección de la carretera interamericana, entre los 2500 y 3000 m.s.n.m. Estos humedales corresponden a sistemas palustres (de altura) y a sistemas fluviales, con algunos sistemas lacustres artificiales que muestran condiciones geográficas, bióticas y suelos particulares.

Los planes piloto evidenciaron que los humedales en las zonas montañosas estaban identificados de forma parcial. Se evidencian como ecosistemas palustres conectados y no humedales independientes.

En los humedales palustres de bajura, este ejercicio evidenció que los suelos de humedal se extienden más allá de los identificados en los inventarios anteriores. Lo anterior debido a que los estudios de suelos evidenciaron que el ecosistema humedal trasciende el espejo de agua. Adicionalmente es importante hacer notar que la mayor parte de estos territorios nuevos identificados están en manos privadas. La legislación nacional establece severas limitaciones al uso; en Costa Rica los humedales están protegidos por el estado aunque sean propiedad privada.

En enero 2016 se inicia la implementación del Inventario Nacional de Humedales en el Área de Conservación Amistad-Pacífico. A marzo 2016, se han identificado 127 nuevos humedales. Los mismos fueron mapeados y abarcan una extensión de 440.94 ha. Los mismos están ubicados en las

siguientes áreas de conservación del SINAC: 2 Área de Conservación Tempisque, 11 Área de Conservación Amistad Caribe, 114 Área de Conservación Amistad-Pacífico.

### 2.1.3. Planes de Gestión Local

La gestión sostenible de un territorio, supone la integración de las perspectivas ecológica, social, económica e institucional, basadas en el reconocimiento de la gran interdependencia existente entre ellas (Pikitch *et al.* 2004). Este enfoque eco sistémico reconoce la interrelación entre el bienestar humano y el bienestar del ecosistema; la sostenibilidad solamente es posible si el bienestar es un punto común entre ambos. Por lo tanto, la elaboración de planes de gestión local es uno de los productos con mayor incidencia en el desarrollo local de los territorios. El objetivo de elaborarlos es promover la sensibilización y participación de los grupos de interesados en la conservación y uso racional de estos ecosistemas. Lo anterior, como herramienta para mejorar el bienestar de los pobladores.

El proyecto Humedales tiene como meta el mejoramiento en un 20 %, la gestión de los HPPII siguiendo la metodología *Management Effectiveness Tracking Tool (METT)*. La misma fue desarrollada en el año 2003 por el Banco Mundial (BM) en alianza con el Fondo Mundial para la Naturaleza por sus siglas en inglés (WWF), con el propósito de ofrecer un mecanismo que monitoree la eficacia en la gestión de las áreas protegidas. Dicha metodología fue analizada y adaptada al contexto costarricense por parte del equipo técnico del proyecto; para, posteriormente utilizarla como metodología base en la elaboración de 7 planes de gestión local en los siguientes humedales HPPII: Palo Verde, Terraba Sierpe, Caño Negro, Maquenque, Gandoca Manzanillo, Caribe Noreste y Las Baulas.

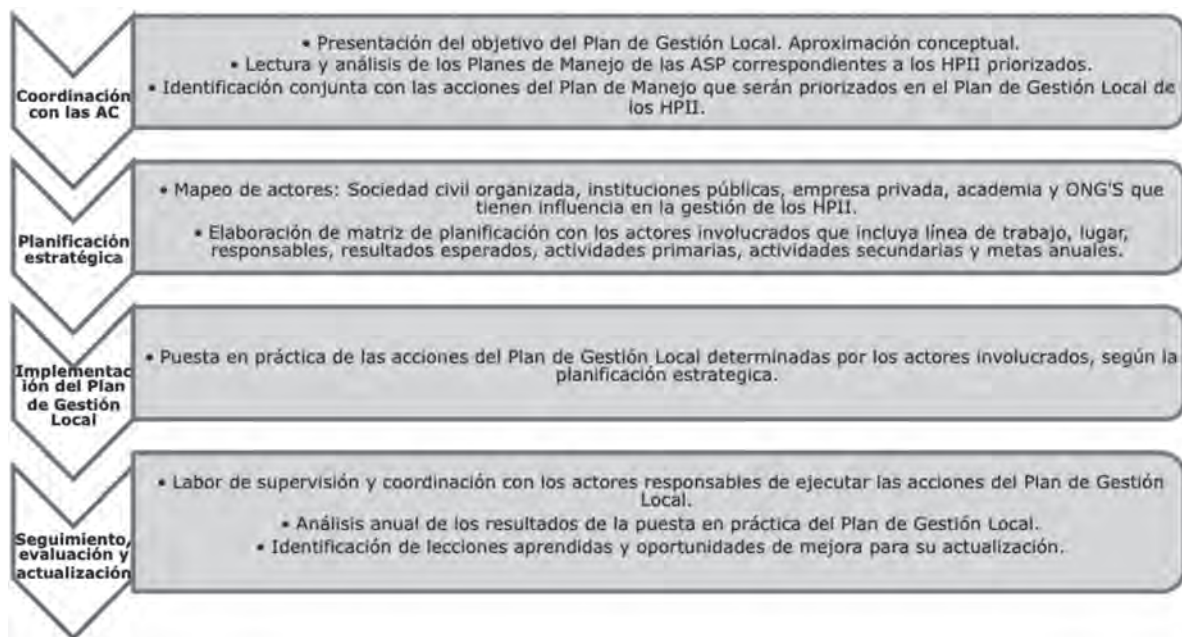
En el país es competencia del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) el manejo y administración de las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) de las que forman parte los 7 HPPII y a los que se les elaborará un plan de Gestión Local. Es necesario rescatar que las ASP poseen un Plan General de Manejo, que es el instrumento de planificación que permite orientar su gestión hacia el cumplimiento de sus objetivos de conservación a largo plazo. Los mismos, se fundamentan en líneas de acción estratégicas a mediano plazo y en objetivos de manejo para los elementos naturales y culturales incluidos dentro del área, así como en la relación de estos últimos con su entorno socio ambiental” (Reglamento a la Ley de Biodiversidad, Art. 3, Inc. P).

De acuerdo con la Ley de Biodiversidad, las ASP son espacios geográficos que, con base en su importancia natural, cultural y/o socioeconómica, se les ha asignado una categoría de manejo con la finalidad de cumplir con los objetivos de conservación y de gestión. Las categorías de manejo de las ASP se establecen en la Ley Orgánica del Ambiente, y son las siguientes: reserva forestal, zona protectora, parque nacional, reserva biológica, refugio nacional de vida silvestre, humedal y monumento nacional.

Mejorar la gestión de los Humedales Protegidos de Importancia Internacional (HPPII) requiere de un trabajo coordinado entre los diferentes actores que tienen incidencia en estos ecosistemas. Por esta razón, los planes de gestión local de los sitios Ramsar prioritarios para el Proyecto Humedales, requieren de la articulación entre las Áreas de Conservación, la institucionalidad y actores privados, bajo la orientación de la Secretaría Ejecutiva del SINAC. En este punto, es importante señalar que el proceso de elaboración, implementación y evaluación de los planes de gestión local, debe incorporar actores institucionales y privados a nivel: comunitario, empresarial, organizaciones ambientalistas, centros de educación superior, entre otros bajo principios de desarrollo sostenible y de participación ciudadana.

La propuesta metodológica está basada en la revisión y el análisis documental, así como en los resultados de las reuniones de trabajo y los talleres realizados con diferentes actores clave a nivel técnico y social, quienes posteriormente deben revisarla y avalarla. Ver Figura 2.

El Estado costarricense ha definido como HPPII, humedales que forman parte de ASP. En este apartado se presentan los avances del proyecto en la elaboración de los planes de Gestión local del HPPII Palo Verde.



Fuente: Proyecto humedales 2016

FIGURA 2. Metodología para la Elaboración de Planes de Gestión Local

El HPII Palo Verde, está integrado por un conjunto de ASP ubicadas en la cuenca media y baja del Río Tempisque, provincia de Guanacaste. El Humedal posee una extensión de 29.040 ha y fue incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional el 27 de diciembre de 1991. El ecosistema HPII Palo Verde lo conforman un conjunto de humedales ubicados a lo largo de las márgenes del Río Tempisque (Parque Nacional Palo Verde, Reserva biológica lomas de Barbudal, los Refugios de Vida Silvestre Mata Redonda, Cipancí y el Tendal; y los humedales Sonzapote, Corral de Piedra, laguna Madrigal, Zapandí Ver Mapa 1). Este ecosistema es un complejo de humedales estacionales y permanentes (pantanos, marismas, lagos, ríos y arroyos) que constituye uno de los humedales más importantes de Centro América.

El HPII Palo Verde es de gran importancia para las poblaciones de patos migratorios de América del Norte y alberga gran cantidad de especies de flora, aves, reptiles e insectos algunas de las cuales se encuentran en peligro de extinción (Jabiru mycteria, Dendrocygna autumnalis, Cairina moschata, Rostrhamus sociabilis). Además son múltiples los servicios eco sistémicos que este territorio brinda a los pobladores de la provincia de Guanacaste (provisión, regulación, cultural). El reto para la institucionalidad, es poder lograr el mandato de la Convención Ramsar de Proteger y utilizar de manera racional los recursos. La agricultura industrial de arroz, caña, frutas, el turismo y la ganadería presionan la salud del ecosistema al margen de la legislación nacional.

A marzo 2016 el Proyecto Humedales elaboró una Propuesta preliminar de plan de gestión basada en los planes de manejo de las ASP que forman parte del HPII Palo Verde. Además, en este borrador se incorporó la información recolectada en campo a través de entrevistas, talleres, conversatorios con los actores locales. El cuadro 1 presenta los riesgos y amenazas identificados en el HPII Palo Verde que son un insumo clave. Con esta propuesta preliminar se construirá en el segundo trimestre del año el Plan de Gestión Local del HPII Palo Verde con la participación protagónica de todos los actores involucrados.

CUADRO 1. Riesgos y Amenazas del HP II Palo Verde

RIESGOS	AMENAZAS
Régimen de Tenencia de la Tierra en los alrededores del Humedal: Humedales en manos privadas	Incendios forestales
Cacería Furtiva	Latifundios
Cambios en el Uso del Suelo	Vandalismo de bienes patrimoniales
Contaminación por agroquímicos	Introducción de especies invasoras
Sedimentación	Fragmentación ecológica
Irrespeto a la normativa	Pérdida de la biodiversidad
Limitado personal técnico	Comercio ilegal de animales

Fuente: Elaboración propia

### 3. CONCLUSIONES

En este apartado se presentan, más que conclusiones, los retos que tiene el proyecto para cumplir con las metas y objetivos establecidos en el documento de proyecto. A través de los avances en las diversas metas se identifican los siguientes retos:

Fortalecer el Programa Nacional de Humedales en Sinac. Para que se dé continuidad a las acciones que realiza el Proyecto Humedales con recursos propios de SINAC y con capacidades creadas para la búsqueda de recursos adicionales mediante proyectos específicos.

Lograr la coordinación intra e interinstitucional. La gestión del Humedal debe ser un compromiso permanente de la sociedad y sus instituciones.

Asegurar la aplicación del Marco normativo nacional para cumplir con los mandatos de la Convención Ramsar

Interiorizar en los usuarios del humedal la valoración de los servicios eco sistémicos que este ofrece. Ello como herramienta de motivación para su involucramiento en conservación y uso racional; desde el cazador de patos hasta el industrial de la caña de azúcar.

Muchas de las acciones para la gestión sostenible del humedal dependen en gran medida de voluntades y decisiones políticas. Se requiere que se desarrolle un lobby político en las altas esferas del país.

Disponibilidad de personal calificado para dar continuidad a los procesos en HP II. Sinac debe asegurar el relevo de personal en las ASP (60 % del personal en edad de retiro y actualmente el país tiene una directriz presidencial de congelamiento de plazas en el sector público)

Establecer un programa permanente con la Academia para fortalecer y dar continuidad a la investigación-extensión que se realiza desde el proyecto. Con miras al establecimiento de HP II en Costa Rica

### AGRADECIMIENTOS

Las diversas actividades del proyecto Humedales son producto del convencimiento de múltiples actores de la importancia de preservar, cuidar y gestionar responsablemente estos ecosistemas. Por lo tanto se agradece a todas las instituciones y actores públicos y privados que valoran los servicios ecosistémicos que brindan al ser humano los humedales; quienes han demostrado un enorme interés por cambiar el estado actual de estos ecosistemas: GEF, PNUD, SINAC, Áreas de Conservación, Viceministerio de Aguas, mares, costas y Humedales, ONGs, Universidad Nacional y a los pobladores insertos o de los alrededores.



## BIBLIOGRAFÍA

- Amend S, Giraldo A, Oltremari J, Sánchez R, Valarezo V, Yerena E (2002). Planes de Manejo: Conceptos y Propuestas. Parques Nacionales y Conservación Ambiental, N° 10, Panamá.
- Bolaños M (2004). Me pregunto ¿Qué es el desarrollo local? España: AMYCOS. <http://amycos.org/admcms/wpcontent/uploads/2012/04/2006816115150cha5.pdf>, acceso 10 enero 2016.
- Bravo J, Windevoxhel N (1997). Manual para la identificación y clasificación de Humedales en Costa Rica. UICN-ORMA/MINAE/Embajada de Los Países Bajos. San José.
- Bravo J, Bolaños R (2008). Centro Científico Tropical. Guía para la Evaluación y Valoración de Humedales para Costa Rica. San José Costa Rica.
- Córdoba R, Romero J, Windevoxhel N (1998) Inventario de Humedales de Costa Rica, San José Costa Rica, Proyecto UICN-MINAE-SINAC-Embajada Real de los Países Bajos.
- Cowardin L, Carter V, Golet F, LaRoel E (1979). Classification of wetlands and deep water habitats in the United States. U.S. Fish and Wildlife Service, Washington DC, U.S.A.
- Dugan P (1992). Conservación de humedales. Un análisis de temas de actualidad y acción inmediata. UICN. Gland, Suiza.
- Federal Interagency Committee Delineation (1989). Federal Manual for Identifying and Delineating Jurisdictional Wetlands. U.S. Army Corps of Engineers, U.S. Environmental Protection Agency, U.S. Fish and Wildlife Service, and U.S.D.A. Soil Conservation Service, D.C. Cooperative technical publication.
- Henríquez C, Cabalceta G, Bertsch F, Alvarado A (2014). Principales Suelos de Costa Rica. Asociación costarricense de la ciencia del suelo.
- Lona M, (2001). Gestión Local Participativa. [http://www.cholonautas.edu.pe/docs/modulo\\_participacion/marianallona.pdf](http://www.cholonautas.edu.pe/docs/modulo_participacion/marianallona.pdf), acceso 10 febrero 2016.
- Secretaría de la Convención de Ramsar (2006). Manual de la Convención de Ramsar: Guía a la Convención sobre los Humedales. Ramsar, Irán, 1971.
- Zedler J, Kercher S (2005). Wetland Resources: Status, Trends, Ecosystem Services, and Restorability. *Annu. Rev. Environ. Resour.* 2005. 30:39-7.



# Alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD), recursos naturales y desarrollo territorial

## Public private partnerships for development (PPPD), natural resources and territorial development

RODRÍGUEZ NUÑO DE LA ROSA, Virginia<sup>1</sup>  
virgirodri@gmail.com

### Resumen

Las alianzas público privadas para el desarrollo (APPD) o alianzas para el desarrollo han cobrado una importancia inusitada en las últimas décadas y se han convertido en uno de los instrumentos que Naciones Unidas promueve para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Sin embargo, los teóricos beneficios que estas APPD pueden tener en el desarrollo dependen finalmente de la práctica. En este artículo, se explora el caso de una APPD en particular realizada entre el sector minero y el Estado peruano, conocida con el nombre de “Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo” (PMSP). A través de dos estudios de caso se exploran los efectos de este PMSP tanto en el desarrollo territorial como en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales.

**PALABRAS CLAVE:** alianzas público privadas para el desarrollo (APPD), legitimación, minería, Perú.

### Abstract

Public private partnerships for development (PPPD) or partnerships for development have achieved a great relevance in the latest decades and have become one of the instruments that the United Nations is promoting to achieve the Sustainable Development Goals (SDG). However, the theoretical benefits of these PPPD depend, finally, on the implementation. In this article, it is explored the case of a particular PPPD between the mining sector and the Peruvian State, called the “Mining Programme of Solidarity with People” (MPSP). Through two case studies, it will be explored the effects that this MPSP has in territorial development as well as in the legitimization or delegitimation of local governments.

**KEYWORDS:** public private partnerships for development (PPPD), legitimation, mining, Peru.

---

1. Autora principal y responsable del trabajo. Doctora en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG)-Universidad Complutense de Madrid (UCM), MSc en Estudios de Desarrollo por la School of Oriental and African Studies (SOAS), Universidad de Londres.

## 1. INTRODUCCIÓN

El cambio ideológico que, desde fines de la década de los setenta, se ha ido expandiendo a nivel global- ya sea de manera voluntaria o a través de políticas impuestas por las instituciones financieras internacionales (IFIs)- ha llevado a que muchos países en desarrollo, como es el caso del Perú, prioricen como motor de desarrollo el crecimiento económico basado en la explotación y exportación de recursos naturales. Esta tendencia se ha visto favorecida, por un lado, por la implementación de políticas de atracción de inversión extranjera muy ventajosas para este sector, junto con el extraordinario incremento que experimentaron los precios internacionales de los minerales, sobre todo desde la década de los 2000. Además, el triunfo del neoinstitucionalismo económico, especialmente tras el trabajo de Douglas North “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*” de 1990, comenzó a poner el acento, como corriente de pensamiento, en el papel que jugaban las instituciones para impulsar el desarrollo económico de sus países.

En paralelo, se producía en el Perú en el año 2002 otro importante proceso, el de descentralización. A través de este proceso, se creaban tres niveles diferentes de gobierno- el nacional o central, el regional y el local- que, a partir de ese momento, debían ser elegidos por voto popular. Esto implicaba que cada nivel de gobierno debía legitimarse ante su población. El proceso de descentralización implicó la transferencia de ciertas funciones y competencias a los subniveles de gobierno a través del principio de subsidiariedad<sup>2</sup>. Sin embargo, este proceso fue realizado de manera desordenada y, en muchos casos, sin los recursos necesarios para implementar muchas de las funciones transferidas (Contraloría General de la República 2014). De este modo, los subniveles de gobierno se veían con muchos problemas para llevar a cabo de manera eficaz y eficiente sus funciones.

Entre las funciones transferidas a los subniveles de gobierno se encontraba el desarrollo de sus territorios. Pero, las políticas extractivas en materia de gran y mediana minería quedaron sujetas a la exclusividad del nivel nacional, a pesar de ser una actividad que afectaba tanto a zonas del gobierno regional como local. Esto implicaba que la capacidad para decidir el desarrollo de muchos de estos territorios quedaba supeditada a la decisión del nivel nacional, en caso la zona fuese concesionada y su explotación autorizada. Además, las políticas extractivas promovidas por este nivel de gobierno han contado con escaso apoyo a nivel subnacional, lo que ha implicado importantes conflictos sociales entre los diferentes niveles de gobierno, con comunidades campesinas, y entre éstas y las empresas mineras. Estos conflictos han llegado, en algunos casos, a afectar la gobernabilidad del país.

Ante la escalada de conflictos, la mayor llegada de inversión extranjera de ese sector por los altos precios de los minerales y la importancia de la minería para las arcas del Estado peruano, el gobierno nacional creó, a fines del 2006, el denominado “Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo” (PMSP). Este Programa surgió como alternativa a la imposición de un nuevo gravamen a las sobreganancias mineras.

En esta investigación, el PMSP ha sido entendido como una alianza público-privada para el desarrollo (APPD), por la cual las empresas mineras firmantes se comprometían a colaborar con los gobiernos subnacionales y/o comunidades campesinas de las zonas de su influencia minera en la consecución de una serie de objetivos de desarrollo, previamente definidos por el gobierno nacional. Pero, ¿cuál era el interés real del Estado peruano en este Programa? ¿Ha contribuido el PMSP al desarrollo de estos territorios? ¿Cuál ha sido su efecto en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales? El propósito de este artículo es examinar estas cuestiones a través de los estudios

2. A través de este principio se intentaba evitar la duplicidad y superposición de funciones, otorgando al nivel de gobierno más cercano a la población el ejercicio de esa competencia o función, siempre y cuando fuese más eficiente hacerle desde ese nivel que desde los otros niveles. Sin embargo, nunca se midió la capacidad real de los subniveles de gobierno para saber si eran más eficientes en esa provisión que el nivel nacional.

de caso de dos empresas mineras operando en dos municipalidades distritales<sup>3</sup> en el departamento de Ancash, con el fin de ofrecer algunas respuestas y observar tendencias.

## 2. LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO (APPD). EL CASO DEL PROGRAMA MINERO DE SOLIDARIDAD CON EL PUEBLO (2006-2008)

La globalización económica y la aplicación de instrumentos de nueva gestión pública (NGP) en las administraciones públicas han contribuido a generalizar la expansión de las alianzas público-privadas (APP), especialmente desde la década de los noventa. De hecho, las APP se han ido viendo no sólo como el instrumento más eficiente a los fallos del mercado y del Estado (Börzel y Risse 2005; Brinkerhoff 2002; Rowe 2006), sino también como un importante instrumento de desarrollo (AECID 2013; Casado Cañeque 2007; Pomerantz 2011). Este último tipo de alianzas —las vistas como los instrumentos más eficientes para el logro del desarrollo— serán las denominadas alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) o alianzas para el desarrollo<sup>4</sup>.

La máxima expresión de estas APPD se encuentra en el lanzamiento en 1999 por su entonces Secretario General, Kofi Annan, del *United Nations Global Compact* o Pacto Global de Naciones Unidas<sup>5</sup>. Este Pacto Global o *Global Compact* es una alianza voluntaria entre empresas multinacionales operando en países en desarrollo y Naciones Unidas (NNUU) por las que estas primeras se comprometen a alinear sus estrategias y operaciones con diez principios universalmente aceptados en las áreas de derechos humanos, trabajo, medioambiente y anticorrupción.

El lanzamiento del Pacto Global tiene sus antecedentes en las preocupaciones sobre las relaciones entre comercio y desarrollo sostenible, que surgieron a nivel internacional durante la década de los setenta. Estas preocupaciones se plasmaron en la Cumbre de la Tierra en 1972 y, más tarde, en el Reporte Brundtland sobre desarrollo sostenible en 1987 (Bebbington *et al.* 2014). Es así que, la participación de las empresas en la consecución de este desarrollo sostenible comenzaba a ser cada vez más relevante, sobre todo cuando operaban fuera de sus países (Schmidheiny *et al.* 1997; Strong 1997).

La subscripción a este Pacto Global implicó también un compromiso voluntario por parte del sector privado con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales recogían diferentes metas para el año 2015: i) la erradicación de la pobreza extrema y el hambre; ii) Lograr la enseñanza primaria universal; iii) Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; iv) Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; v) Mejorar la salud materna; vi) Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; vii) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; viii) Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

De este modo, este Pacto Global presenta al sector privado como un socio estratégico en la lucha contra la pobreza y en la consecución del desarrollo de los países donde opera, circunscribiendo así su acción social a la denominada responsabilidad social empresarial o corporativa (RSE/RSC).

### 2.1. El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (2006-2011)

Perú no ha sido indiferente a estos cambios ideológicos y el inicio de este tipo de alianzas para el desarrollo se produce con el segundo gobierno de Alán García (2006-2011). Una de las primeras APPD que tiene lugar en el país es el *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo* (PMSP), tam-

3. Con el fin de preservar el anonimato tanto de las empresas mineras analizadas como el de los participantes entrevistados en las diferentes Municipalidades, se mantienen el anonimato.

4. Se denominan alianzas para el desarrollo porque incluyen también al tercer sector, es decir, ONGs, asociaciones civiles, sindicatos, universidades o agencias de cooperación internacional entre otras.

5. Para más información sobre el Pacto Global, véase: [https://www.unglobalcompact.org/Languages/spanish/Los\\_Diez\\_Principios.html](https://www.unglobalcompact.org/Languages/spanish/Los_Diez_Principios.html)

bién llamado *Aporte Voluntario*. Este Programa es un convenio de colaboración entre treinta y nueve (39) empresas mineras operando en el Perú y el Estado peruano, representado por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La situación previa a la firma de este PMSP, realizado en diciembre del 2006, se corresponde con un período de incremento extraordinario de los precios de los minerales y el debate sobre la posibilidad de imponer un gravamen especial a las sobreganancias mineras. A pesar de que todas las posturas parecían estar de acuerdo en imponer un nuevo gravamen, incluidas las de los candidatos presidenciales del 2006, cuando Alán García es elegido Presidente opta por mantener los contratos de estabilidad tributaria<sup>6</sup>, firmados durante la década de los noventa, y crea en su lugar el *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo* (PMSP). De este modo, los recursos que deberían haber sido recaudados y gestionados por el Estado peruano, quedan en manos de las empresas mineras para su gestión, lo que denota la importancia del sector extractivo no sólo en la economía sino también su influencia en la política.

El PMSP proponía la creación de dos fondos privados, uno regional y otro local, al que iría destinado algo más del 3 % de las ganancias obtenidas<sup>7</sup> por estas empresas mineras, siempre y cuando los precios de los minerales se situasen por encima de los mínimos acordados previamente en dicho Convenio (*Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo 2006*). Estos fondos serían gestionados por una asociación civil sin ánimo de lucro que, en muchos casos, estaba vinculada a la empresa minera.

El PMSP abarcaría inicialmente un período de cinco años, hasta el 2011, o hasta el agotamiento de los recursos de los fondos<sup>8</sup>. A través de este Programa, las empresas mineras se comprometían en colaboración con los gobiernos regionales, locales, y/o comunidades campesinas de sus zonas de influencia minera- es decir, de aquellas zonas afectadas tanto directa como indirectamente por la explotación minera (aunque finalmente también se realizaron proyectos fuera de las zonas de influencia minera)- a trabajar en las siguientes áreas (*Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo 2006*):

- i) Nutrición en menores de 0 a 5 años de edad principalmente y madres gestantes.
- ii) Educación primaria y programas de apoyo educativo y de capacitación técnica.
- iii) Salud.
- iv) Desarrollo y fortalecimiento de capacidades de gestión pública para la identificación y viabilidad de proyectos orientados a agilizar el uso de otros recursos como el canon minero, la regalía minera y demás recursos disponibles.
- v) Apoyo y desarrollo en la promoción de cadenas productivas y/o proyectos de desarrollo sostenible más allá de la vida útil de la operación minera.
- vi) Infraestructura básica en energía eléctrica; agua, saneamiento y desarrollo; mantenimiento y reparación de vías de acceso y caminos rurales.
- vii) Obras de impacto local o regional con uso intensivo de mano de obra no especializada de la localidad gestionadas por la población, comunidad o autoridad local, que sean consideradas prioritarias por éstas en beneficio de la salud y calidad de vida de la población y/o comunidad.

6. Los contratos de estabilidad tributaria se firmaron durante el gobierno de Fujimori (1990-2000). Tenían un período de duración de entre 10 y 15 años y podía ser renovables. Estos contratos se habían dado en un contexto de crisis económica con hiperinflación del Estado peruano, por lo que se requería desesperadamente atraer la inversión privada. Las políticas ortodoxas implementadas durante esta década favorecieron, a través de estos contratos de estabilidad tributaria, la llegada de nueva inversión extranjera, especialmente en forma de compañías mineras trasnacionales.

7. Este porcentaje de algo más del 3 % se establecía, principalmente, para aquellas compañías mineras que no pagaban regalías, debido a sus contratos de estabilidad tributaria. Para aquellas que pagaban regalías se reducía este monto de lo que deberían contribuir al PMSP.

8. En muchos casos, este período se alargó unos años más, dado que se estipulaba que el fondo no podía desaparecer hasta terminar los recursos aportados a estos dos fondos.

- viii) Completar recursos económicos de terceros o del ESTADO, tales como el canon minero, la regalía minera y otros recursos disponibles para el diseño y la ejecución de proyectos.

Con la participación de las empresas mineras en esta alianza, se muestra cada vez más la creciente intervención del sector privado en las políticas públicas. Esto lleva a cuestionarse y preocuparse por el déficit democrático ya que, como algunos autores apuntan (Bäckstrand 2006; Kolk *et al.* 2008; Scherer y Palazzo 2011), los procesos de liberalización económica han conllevado la desregulación de la economía y, por ende, la desregulación de servicios. En este sentido, la acción social llevada a cabo por el sector privado podría representar “la captura regulatoria” de los gobiernos por los grupos de interés privado, dado que aunque los gobiernos son los que han sido elegidos democráticamente para regular, cada vez tienen menos poder para hacerlo. Y el sector privado, que se autorregula a través de principios de RSE, no tiene un mandato democrático para llevar a cabo este compromiso y no puede rendir cuentas sobre las políticas implementadas.

Además, las características de debilidad institucional del Estado peruano manifiestas principalmente en la ausencia de una carrera pública y en la crisis de partidos políticos, abren la posibilidad para hablar sino de “captura del Estado”, sí de la posición privilegiada de este sector a nivel político. Prueba de ello, es esta misma creación del PMSP, en lugar de la imposición de un nuevo gravamen minero a las sobreganancias. Además, dada la importancia de este sector para la economía peruana y en vistas a que la inversión crecía en este sector por el alto incremento de los precios de los minerales, el PMSP se convirtió para el gobierno nacional en un importante mecanismo para conseguir la legitimación de las industrias extractivas a través de su acción social. De este modo, legitimando a la empresa minera, el gobierno nacional conseguía legitimar sus propias políticas extractivas. Así avalaba su discurso sobre la importancia de la minería para el desarrollo, ya que además del PMPS, el 50 % de los recursos recaudados de este sector por el gobierno nacional eran transferidos en forma de canon minero a los presupuestos de los diferentes subniveles de gobierno que se encontraban en las zonas de influencia directa de la empresa minera.

En este contexto, surge la pregunta de qué pasa con estos subniveles de gobierno, cuando participan en este tipo de alianzas con un sector privado, que es ya percibido en la mayor parte de los casos como negativo por la población local. Si bien esta nueva gobernanza considera que el trabajo colaborativo entre el sector público, el privado, y/o la sociedad civil puede contribuir a mejorar la eficacia y eficiencia en la provisión de determinados servicios públicos, muchos son los interrogantes que subyacen especialmente cuando nos referimos a sus efectos en la legitimación del Estado y, más concretamente, en la legitimación de los gobiernos locales. Esta problemática cobra aún más importancia cuando hablamos de contextos mineros, institucionalmente débiles y descentralizados, como es el caso peruano.

### 3. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

#### 3.2. Marco teórico: gobernanza y legitimación

Para dar respuesta a estas preguntas, se ha utilizado el marco teórico de la gobernanza y la legitimación. En cuanto al concepto de gobernanza, los primeros artículos académicos que hablan de este término surgen a mediados de los noventa, y la definen como “new governance” o “modern governance” (Kooiman 1993; Lee 2003; Peral 2005) con el fin de distinguirla de la “old governance” (Aguilar Villanueva 2006; Pierre y Peters 2000; Ramírez 2011). De este modo, la gobernanza surge, en un primer momento, como concepto descriptivo que intenta reflejar los efectos que este cambio ideológico estaba produciendo en las administraciones públicas y en la sociedad, desde fines de la década de los setenta.

Estos cambios perseguían, en teoría, la mejora en la eficacia y eficiencia de la administración pública, especialmente en momentos de crisis económica y escasez de recursos públicos. Poste-

riormente, la gobernanza pasó a englobar todo tipo de interrelaciones. Esta lógica de colaboración público-privada se corresponde con el nuevo contexto de gobernanza, donde el Estado ya no es el único actor capaz por sí sólo de resolver los complejos problemas que se generan en las sociedades modernas, sino que la colaboración con otros actores, como el sector privado y la sociedad civil, se vuelve fundamental para su resolución (Aguilar Villanueva 2006; Rhodes 1997; Zurbriggen 2011).

Si bien existen numerosas definiciones de gobernanza, se ha optado por la que ofrece Mark Bevir (2011, p.1), quien la considera como “los procesos y las interacciones a través de las cuales toda clase de intereses sociales y actores se combinan para producir políticas, prácticas y efectos que definen los actuales modelos de gobernar”. Y es que estas interacciones entre los diferentes actores se han ido materializando, especialmente desde los noventa, en forma de partenariados, asociaciones, alianzas y redes de política (*policy networks*), con objetivos muy diversos y arreglos interorganizacionales también variados (Selsky y Parker 2005).

En cuanto al concepto de legitimación es importante distinguirlo del concepto de legitimidad. David Beetham (1991) toma como punto de referencia a Max Weber, dando un giro a la mirada sobre legitimidad, vista desde la autoridad del gobierno, para proyectarla también sobre la aprobación de los sujetos. Para este autor, la legitimidad no sólo requiere de la autoridad del gobernante, sino también de consentimiento y de la justificación de los sujetos (Barker 1993). Por otro lado, Rodney Barker (2001, pp.1-10) señala que cuando Weber define el Estado como “una comunidad humana la cual clama exitosamente el monopolio de la coerción legítima”, lo que muchas veces no se destaca es que lo que caracteriza al gobierno no es la posesión de una cualidad definida como la legitimidad, sino el reclamo de la “actividad de legitimación”, que tiene que ver con el mantenimiento del poder a través de la aprobación de los sujetos.

De este modo, este autor nos plantea más claramente la diferencia entre “legitimidad” y “legitimación”, considerando esta última el proceso de evaluación normativa desde la cual surge la cualidad adscrita de la legitimidad. Señala también que en este proceso de legitimación se da un proceso de “autolegitimación”, en el que la propia autoridad trata de legitimarse a sí misma ante sus ciudadanos.

Francisco Colom González (1997) señala que el concepto de “legitimación” está vinculado al mantenimiento del poder y, por tanto, a las diferencias entre “legitimidad de origen”, y “legitimidad de ejercicio” o “de resultado”. Estos conceptos son también utilizados por Fritz Scharpf (2005), quien habla de “*input legitimacy*” y “*output legitimacy*”, entiendo como “input legitimacy”, las características procedimentales de establecer reglas, medidas por un programa político y por las elecciones. Por “output legitimacy”, se refiere a la aceptación de esas reglas por parte de los gobernados, según su percepción de cómo contribuyen a resolver los problemas. De este modo, la legitimación de salida pone el acento en la “percepción de la eficacia” que, como señalan Biermann y Gupta (2011), no es lo mismo que el que se hayan resuelto verdaderamente los problemas.

Es este concepto de “legitimación”, como mantenimiento del poder a través de la aprobación de los sujetos, el que será explorado a través de los estudios de caso.

### 3.3. Marco metodológico

Para llevar a cabo esta investigación, se ha optado por realizar dos estudios de caso en los que se han seleccionado dos empresas mineras, A y B, operando en el departamento de Ancash (Perú). De entre todos los proyectos se ha seleccionado la provisión de infraestructura educativa y de salud. Se pensó que la construcción de postas médicas o escuelas, donde no existían previamente, podría contribuir a la legitimación de los actores de la alianza. Sin embargo, se comprobó que esta provisión de infraestructura correspondía a una reconstrucción de la ya existente. En cualquier caso, se mantuvo como base para la selección de las Municipalidades distritales.

Cada una de estas empresas trabajó con diferentes Municipalidades. A este respecto, se seleccionó la Municipalidad C, que trabajó con la empresa minera A, y la Municipalidad I que trabajó con la



empresa minera B. De la Municipalidad C se seleccionaron seis barrios, anexos y/o centros poblados dentro del municipio donde se realizaron renovaciones de infraestructura educativa y de salud, y de las que la población circundante era beneficiaria. Los barrios que integran la Municipalidad C pertenecen todos a la zona de influencia indirecta de la empresa minera A y además, el gobierno de la Municipalidad distrital C que salió elegido en el año 2006 fue reelegido en el año 2010, a diferencia de la Municipalidad I. Por ello, se consideró importante analizar si esta reelección estuvo influida por el PMSP o no.

De la Municipalidad I, se seleccionaron cinco barrios y/o centros poblados. En cuatro de ellos se llevaron a cabo proyectos de infraestructura educativa (construcción de colegios) y en uno, infraestructura de salud (construcción de una posta médica). En este último anexo, la comunidad campesina trabajó directamente con la empresa minera B para esta construcción. De los barrios y anexos que integran la Municipalidad I, cuatro de ellos, los de infraestructura educativa, pertenecen a la zona de influencia indirecta o no influencia de la empresa minera B, mientras que el anexo donde se ha realizado la provisión de infraestructura en salud pertenece a la zona de influencia directa de la empresa minera B. Tanto la Municipalidad C como la Municipalidad I tienen gran porcentaje de población campesina.

Se llevaron a cabo alrededor de 45 entrevistas semiestructuradas y la realización de 5 grupos focales (GF). La realización de estos GF se realizó teniendo en cuenta una división de género, principalmente, porque las mujeres tienden a estar calladas si hay hombres de autoridad. Sólo en el caso de uno de los anexos de la Municipalidad I se tuvo que realizar un GF mixto por motivos ajenos a nuestra voluntad.

#### 4. RESULTADOS

Los resultados obtenidos en este estudio tienden a señalar que el PMSP ha tenido un efecto importante en la legitimación de la autoridad local en el caso de la Municipalidad distrital C y no en el caso de la Municipalidad distrital I. Algunas de las características que han influido en esta legitimación de ejercicio de la Municipalidad distrital C estuvieron muy relacionadas, primero, con el hecho de que, adicionalmente a los proyectos de infraestructura educativa y de salud, se llevaron a cabo bajo el marco del PMSP otros proyectos. En la Municipalidad distrital I, sin embargo, la realización de proyectos aislados de infraestructura educativa y de salud, no han tenido el efecto esperado en la legitimación de la Municipalidad distrital I, y más concretamente de su autoridad local.

De hecho, una de las variables que ha contribuido a la legitimación de la Municipalidad C y en concreto a la de su alcalde, ha sido el importe *liderazgo* que ha mostrado en esta alianza. Este liderazgo se ha manifestado claramente en su capacidad de gestión y de iniciativa a la hora de proponer los proyectos que podrían implementarse bajo el marco del PMSP. Esto le ha permitido seleccionar y proponer obras y proyectos con un objetivo claro en la mejora de la calidad de vida de la población del distrito. Es decir, se han combinado obras que han tenido en cuenta el aspecto social- como salud y educación-, con obras o proyectos en materia económica- como mejora del ornato público e infraestructura vial y, especialmente proyectos de desarrollo agrícola, beneficiando así a gran parte de la población. Estos últimos proyectos han influido en el aumento de los ingresos de gran parte de la población. De este modo, se podría señalar que se obtiene la legitimación de la población local en aquellos casos en los que se ha priorizado la obtención de resultados (outcomes) y no sólo la entrega de productos (outputs). Esta es una diferencia clara con los proyectos implementados en las distintas zonas del Municipio distrital I, donde la empresa minera B llevó la iniciativa. Además, estas obras se realizaron sin ser parte de un proyecto integral de desarrollo, sino por el interés particular de la empresa minera B en apoyar a estos sectores dentro del marco del PMSP.

Otro de los aspectos más distintivos entre la Municipalidad distrital C y la Municipalidad distrital I es la *autolegitimación* que se ha atribuido la propia autoridad local en la realización de obras.

Mientras en el caso de la Municipalidad distrital C, el alcalde dio a conocer las obras realizadas bajo el marco del PMSP a toda la población- aprovechando para destacar su labor gerencial-, en la Municipalidad distrital I las obras de infraestructura educativa sólo eran conocidas por los profesores y los padres de familia que habían participado en ellas, muchos de los cuales ya no eran beneficiarios. Esta falta de autolegitimación por parte de la autoridad local de la Municipalidad Distrital I ha tenido efectos en su legitimación de salida. De este modo, podemos decir que la *autolegitimación* influye tanto en la legitimación de entrada como en la legitimación de ejercicio o salida. Permite que la población reconozca la actuación municipal, lo que tiene un efecto en la legitimación de esa autoridad y en su posible reelección.

Otro aspecto importante a destacarse en la legitimación del gobierno local es el papel que juega la *visión política o electoralista* de la autoridad local a la hora de llevar a cabo las obras del PMSP. En la Municipalidad distrital C, gran parte de éstas tuvieron como objetivo desarrollar obras en las que se beneficiase al mayor número de población, el cual correspondía en este caso a la comunidad campesina. Los proyectos de desarrollo agrícola y las obras relacionadas con el mejoramiento de la zona urbana fueron las que contaron con mayor número de beneficiarios. Esta visión política o electoralista estuvo ausente en el caso de la Municipalidad distrital I, la cual no tuvo en cuenta el número de beneficiarios a los que llegaba esta provisión de infraestructura educativa y de salud. Por tanto, esta *ausencia de visión política o electoralista* no contribuyó ni a la legitimación de salida ni a la reelección de la autoridad local.

Otro aspecto a resaltar es que el PMSP ha contribuido a la *paz social* en estas zonas, a pesar de los muchos impactos que genera la actividad extractiva. De esta manera, la paz social se ha dado cuando se ha producido una legitimación de la empresa minera por los *stakeholders*. Esta paz social se ha logrado cuando se ha producido una mayor eficacia y eficiencia a través de las obras realizadas bajo el marco del PMSP, ya sea a través de la Municipalidad o a través de la empresa minera, cuando ha trabajado directamente con las comunidades campesinas.

El PMSP ha contribuido, por otro lado, a mantener la idea por parte de la población local de lejanía del nivel nacional de gobierno, el cual se percibe más cercano a la defensa de los intereses privados que a la defensa de los derechos de los ciudadanos. Es por ello, que la población siente que este acercamiento hacia la empresa minera como proveedora de ciertos servicios es, de alguna manera, forzada por el gobierno nacional. Por ello, la población ve con resignación este acercamiento hacia la empresa minera ante el abandono del Estado en la defensa de sus derechos como afectados por la actividad extractiva.

## 5. CONCLUSIONES

Las APPD y en este caso el PMSP se da en un contexto en el que las políticas de liberalización económica y de descentralización han cambiado el rol del Estado y lo han dividido en tres niveles diferentes de gobierno, cada uno de los cuales debe legitimarse ante sus ciudadanos. Los subniveles de gobierno son ahora los encargados de la provisión de muchos de los servicios públicos, pero se encuentran en muchos casos sin los recursos económicos, ni las capacidades técnicas ni humanas necesarias para llevar a cabo esta provisión. De este modo, los recursos aportados por el PMSP y las obras realizadas a través de esta alianza han incrementado la percepción en la población de una mayor eficacia y eficiencia del gobierno local. Sin embargo, esta percepción sólo se percibe en aquellos casos en los que adicionalmente a las obras de provisión de infraestructura educativa y de salud, se han realizado otros proyectos relacionados específicamente con el desarrollo económico local, orientado a la agricultura, y ha existido un liderazgo por parte de la autoridad local.

Por otro lado, el PMSP ha dejado más patente la lejanía del nivel nacional de sus ciudadanos y un mayor alineamiento con la defensa de los intereses empresariales que con los derechos de las poblaciones afectadas por la presencia minera. De hecho, la provisión de infraestructura y otros

proyectos de desarrollo por la empresa minera bajo el marco del PMSP ha sido promovido por el nivel nacional con el fin de legitimar la minería a través de su acción social. De este modo, el gobierno nacional legitima sus propias políticas extractivas y hace más evidente su discurso sobre la importancia de la minería para el desarrollo.

Pero, las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) y, en este caso el PMSP, deben tomarse con cautela, en cuanto al logro de sus objetivos de desarrollo. El PMSP tuvo un corto período de implementación, no existió planificación ni coordinación previa y mucho se fue definiendo en el camino. Por tanto, en términos generales, el PMSP no contribuyó al desarrollo, si bien hubo zonas que mejoraron gracias al mismo. Esta mejora dependió en gran parte del liderazgo de la autoridad local.

El PMSP sí contribuyó en los casos analizados a la paz social, lo que implicó una legitimación de la empresa minera a través de su acción social. De esta manera, la población recurre ahora a la empresa minera para la satisfacción de sus necesidades. La rapidez con la que la empresa minera actúa con el fin de mantener la paz social y seguir con sus operaciones, hace que la población, aunque con reparos, vea de manera positiva la presencia de este actor.

En definitiva, es posible que la minería sea actualmente la única alternativa de desarrollo para el Perú, pero por el momento no es compatible ni con el logro del desarrollo sostenible ni con la defensa de los derechos de los ciudadanos más desfavorecidos, es decir, aquellos que se encuentran en las zonas de influencia minera.

## BIBLIOGRAFÍA

- AECID (2013). Protocolo AECID para la Gestión de Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD). AECID, Madrid.
- Aguilar Villanueva LF (2006). Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica, México.
- Bäckstrand K (2006). Multi-stakeholder partnerships for sustainable development: rethinking legitimacy, accountability and effectiveness. *European Environment* 16(5):290.
- Barker R (1993). The Legitimation of Power by David Beetham [Book Review]. *The British Journal of Sociology* 44(2):361-362.
- Barker R (2001). Legitimizing Identities. The self-presentations of rulers and subjects. Cambridge University Press, Cambridge.
- Bebbington A, Chaparro A, Scurrah M (2014). El Estado compensador peruano y la persistencia del modelo neoextractivista: seis hipótesis sobre el (no) cambio institucional. *Debate agrario* (46):29-50.
- Beetham D (1991). The legitimation of power. Palgrave, Basingstoke.
- Bevir M (2011). Governance as Theory, Practice, and Dilemma. En: Bevir M (ed). *The Sage Handbook of Governance*. Sage Publications Ltd, London, pp 1-16.
- Biermann F, Gupta A (2011). Accountability and legitimacy in earth system governance: A research framework. *Ecological Economics* (70): 1856-1864.
- Börzel TA, Risse T (2005). Public-Private Partnership. Effective and Legitimate Tools of Transnational Governance? En: Grande E, Pauly LW (eds). *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty First Century*. University of Toronto Press, Toronto, pp 195-216.
- Brinkerhoff JM (2002). Assessing and improving partnership, relationships and outcomes: a proposed framework. *Evaluation and Program Planning* (25):215-231.
- Casado Cañeque F (2007). Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo. Fundación Carolina, Madrid.
- Colom González F (1997). Legitimidad política. En: Quesada Castro F (ed). *Filosofía Política. Ideas políticas y movimientos sociales*. Trotta, Madrid, vol 1, pp 171-187.
- Contraloría General de la República (2014). Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Contraloría General de la República, Lima.
- Kolk A, Van Tulder R, Kostwinder E (2008). Business and partnerships for development. *European Management Journal* 26(4):262-273.

- Kooiman J (ed.) (1993). *Modern Governance: New Government-Society interactions*. SAGE, London.
- Lee M (2003). *Conceptualizing the New Governance: A New Institution of Social Coordination*. Paper presented at the Institutional Analysis and Development Mini-Conference, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Bloomington, Indiana, USA. [http://www.indiana.edu/~workshop/seminars/papers/y673\\_spring\\_2003\\_lee.pdf](http://www.indiana.edu/~workshop/seminars/papers/y673_spring_2003_lee.pdf), acceso 7 julio 2014.
- Peral AN (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza (New Governance Structures and Networks). *Revista Mexicana de Sociología* 67(4):755-791.
- Pierre J, Peters GB (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan, Basingstoke.
- Pomerantz PR (2011). *Development Theory*. The Sage Handbook of Governance. Sage Publications Ltd, London, pp 160-178.
- Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (2006). Decreto Supremo N. 071-2006-EM, Ministerio de Energía y Minas, Lima.
- Ramírez MF (2011). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión Política* 13(25): 124-135.
- Rhodes RAW (1997). *Governing without government: Order and Change in British Politics*. En: Rhodes RAW (ed). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, Maidenhead, pp 3-25.
- Rowe M (2006). Abusive partnerships. New forms of governance, new forms of abuse? *International Journal of Sociology and Social Policy* 26(5):207-219.
- Scharpf FW (2005). Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación. *Revista Española de Ciencia Política* (13):13-50.
- Scherer AG, Palazzo G (2011). The New Political Role of Business in a Globalized World: A Review of a New Perspective on CSR and its Implications for the Firm, Governance, and Democracy. *Journal of Management Studies* 48(4):899-931.
- Schmidheiny S, Chase R, De Simone L (1997). *Business Progress Toward Sustainable Development*. En: Gómez-Echeverri L (ed). *Bridges to Sustainability: Business and Government Working Together for a Better Environment*. Yale University, New Haven, Connecticut, pp 143-156. <http://environment.yale.edu/publication-series/documents/downloads/0-9/101schmidheiny2.pdf>, acceso 5 agosto 2015.
- Selsky JW, Parker B (2005). Cross-sector partnerships to address social issues: Challenges to theory and practice [Review]. *Journal of Management* 31(6):849-873.
- Strong MF (1997). *Moving Toward Sustainable Development: The Private Sector's Crucial Role*. En: Gómez-Echeverri, L (ed). *Bridges to Sustainability: Business and Government Working Together for a Better Environment*. Yale University, New Haven, Connecticut, pp 6-16. <http://environment.yale.edu/publication-series/documents/downloads/0-9/101strong.pdf>, acceso 5 agosto 2015.
- Zurbriggen C (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos: Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (38):39-64.

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

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

TEN PALOMARES, María<sup>1</sup>  
matepa@doctor.upv.es

### Resumen

La energía es considerada clave para el Desarrollo Humano Sostenible. Sin embargo, son escasos los proyectos de electrificación elaborados en torno a las aspiraciones de las poblaciones rurales, y menos aún de las poblaciones indígenas. Basándonos en el modelo de las *Technologies for Freedom* desde una perspectiva territorial, analizamos un estudio de caso en la Amazonía Ecuatoriana. A partir de este modelo, focalizado en expandir las libertades de las personas, exploramos cómo las visiones de desarrollo y la energía de los actores energéticos se entrelazan con las aspiraciones de las poblaciones indígenas amazónicas. Argumentamos que la integración de una perspectiva territorial al análisis de proyectos de desarrollo de corte tecnológico es esencial a la hora de diseñar alternativas adaptadas a sus diversas realidades. Y, a la vez, constituye una oportunidad para la construcción de nuevas maneras de articular energía, territorio y sociedad.

**PALABRAS CLAVE:** electrificación rural aislada, poblaciones indígenas, territorio, enfoque de capacidades.

### Abstract

Energy is considered essential for Sustainable Human Development. However, rural electrification projects rarely include rural population's aspirations, especially indigenous peoples' aspirations. Using the *Technologies for Freedom* approach from a territorial perspective, we analyze a case study in the Ecuadorian Amazon. Through this approach, which is focused on expanding peoples' freedoms, we explore how energy stakeholders' development and energy visions are connected with Amazonian indigenous peoples' aspirations. We argue that integrating the territorial perspective to the analysis of technological development projects it is essential for the design of alternatives adapted to their diverse realities. And, at the same time, it encourages new modes of energy, territory and society relationships.

**KEYWORDS:** off-grid electrification, indigenous peoples, territory, capability approach.

Este artículo ha sido previamente publicado en la Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo. Como tal, está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

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

---

1. Universitat Politècnica de València. Candidata al Premio REEDES para Jóvenes Investigadoras/es.

## 1. INTRODUCCIÓN

Con 1.300 millones de personas que no tienen actualmente acceso a la electricidad, la energía se considera uno de los retos en la nueva Agenda del Desarrollo (NN.UU. 2014). Como estrategia generalizada a nivel mundial para mejorar el acceso a la electricidad, se ha utilizado la extensión de redes a través de las cuales, desde una generación centralizada, se distribuye la energía a los centros poblados. Sin embargo, las condiciones geográficas y la gran dispersión de las comunidades rurales dificultan económica y técnicamente la conexión a las redes nacionales. Es en este escenario donde los sistemas descentralizados con energías renovables (EE.RR.) se presentan como una alternativa para el abastecimiento eléctrico de las poblaciones rurales aisladas y han sido ampliamente utilizados en diferentes países y contextos (por ejemplo, Barnes, 2011).

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

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

En esta comunicación partimos del modelo de las *Technologies for Freedom* como marco interpretativo para analizar un estudio de caso en la RAE. Este modelo se basa en el Enfoque de Capacidades (EC) e incluye los principios del Desarrollo Humano Sostenible (DHS) al mismo tiempo que se focaliza en expandir las libertades de las personas (Fernández-Baldor, Boni, *et al.* 2012). Asumimos así que el hecho que una persona o colectivo acceda a determinado proyecto tecnológico, como un proyecto de electrificación, no siempre se traduce en la expansión de capacidades, sino que depende del contexto personal y socio-ambiental que envuelve al proyecto en sí. De esta manera, dotando al marco de las T4F de una perspectiva territorial, identificamos aquellos factores que expanden o limitan las oportunidades de las comunidades amazónicas y cómo, todo lo anterior, repercute a la vez en su propia concepción de desarrollo. Nuestra aportación se basa en la construcción de un marco que nos permite crear un espacio de diálogo entre el contexto local y supralocal para la configuración de los proyectos de desarrollo de corte tecnológico. Planteamos así los retos que supone trasladar las visiones del desarrollo, el Buen Vivir y la energía de las poblaciones indígenas amazónicas a los proyectos de electrificación rural aislada.

Para ello presentamos en primer lugar distintas visiones de la energía, la tecnología y la electrificación rural. A continuación nos centramos en la discusión actual en torno a la energía y el Buen Vivir en Ecuador. Seguidamente exploramos cómo han sido concebidos los proyectos de electrificación rural aislada en el territorio Amazónico. A través de un estudio de caso analizamos cómo se articulan las aspiraciones en torno a la electrificación para comunidades amazónicas ubicadas en territorios petroleros y no petroleros con sus concepciones de desarrollo. Finalmente, incluimos algunas reflexio-

nes que esperamos puedan contribuir a la puesta en práctica del EC en los proyectos de desarrollo de corte tecnológico y al debate sobre las lógicas de articulación energía-territorio-sociedad.

## 2. VISIONES DE LA ENERGÍA, LA TECNOLOGÍA Y LA ELECTRIFICACIÓN RURAL EN PERSPECTIVA CRÍTICA: CUESTIONAMIENTOS A LA VISIÓN ECONOMICISTA DEL DESARROLLO

La nueva Agenda del Desarrollo de 2015 contempla como uno de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible el “Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos” (NN.UU. 2015). Sin embargo, las distintas alternativas de provisión energética han ido variando en función de las visiones de desarrollo de los distintos actores (Mathai 2012; Acosta *et al.* 2014) y con ellas, las estrategias relativas a la electrificación rural (Fernández-Baldor, Boni, *et al.* 2012).

La cuestión energética ha sido determinante en el debate del desarrollo desde sus orígenes, teniendo un papel clave en la configuración de las sociedades (Acosta *et al.* 2014). El petróleo se estableció como la fuente energética principal garante del crecimiento económico y, según Acosta (2014), fue a raíz de esta noción de desarrollo mediante la cual se empezaron a consolidar las sociedades *extractivistas*, tanto en el Sur (exportando materias primas), como en el Norte (transformándolas) marcando las sociedades hasta la actualidad.

Desde las primeras corrientes críticas a la visión del desarrollo centrado en el crecimiento económico se apostó por una reducción del consumo energético y se resaltó la importancia de esta reducción en el logro de sociedades más equitativas (Aguado *et al.* 2008). Posteriormente y hasta la actualidad, desde diversas corrientes como el Desarrollo Humano (DH), aparecen visiones que reivindican un cambio del sistema energético basado en combustibles fósiles y en el que la energía pase de ser vista como una mercancía al servicio del crecimiento a ser un derecho (Velo 2006). Autores post-desarrollistas la conciben además como una herramienta para la construcción de nuevos paradigmas civilizatorios (Acosta *et al.* 2014).

Vinculada estrechamente con cómo entendemos a la energía está la tecnología y la relación de las sociedades con esta. La tecnología pasó de considerarse como “neutra” e indispensable para la modernización de los países del Sur (Escobar 2007) a valorarse por su aporte a la sostenibilidad medioambiental (Aguado *et al.* 2008) y el DH (Fernández-Baldor, Boni, *et al.* 2012). E incluso, como una forma de generar cambios políticos y socio-culturales transformadores que contribuyan a la democratización de la energía (Bertinat *et al.* 2014).

## 3. EL CASO ECUATORIANO: DISPUTAS EN TORNO AL BUEN VIVIR Y LA ENERGÍA

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

El sector energético ecuatoriano, y el de la electrificación rural en concreto, también son escenario de estas controversias. La energía constituye uno de los sectores estratégicos<sup>2</sup> para el Gobierno

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

de Ecuador. No obstante, de manera similar a lo que ocurre con las distintas concepciones del Buen Vivir y su aplicación, existe un distanciamiento entre el discurso y la puesta práctica en la esfera de las políticas energéticas (Villavicencio 2014). Basándose en la relación entre pobreza y energía, se identifica la electrificación rural como una de las áreas de interés para el Gobierno (CONELEC 2013, p.105) y se establece que “el Estado garantizará la implementación de programas y proyectos de electrificación en las comunidades indígenas y rurales de difícil acceso” (Asamblea-Constituyente 2015, p.39). Las Empresas Eléctricas de Distribución (EED) son así quienes deben garantizar el servicio eléctrico a todas las poblaciones de su zona geográfica de responsabilidad.

Pero las estrategias de electrificación llevadas a cabo actualmente por el Estado se basan en el impulso de proyectos hidroeléctricos de gran capacidad (CONELEC 2013). Estos son ampliamente cuestionados desde el movimiento indígena así como por la corriente ecologista del Buen Vivir (Hidalgo-Capitán & Cubillo-Guevara 2014), quienes argumentan que anteponen los intereses nacionales frente a los locales y van en contra de la soberanía energética por su carácter centralizado, la poca o nula participación de la sociedad civil (Acosta *et al.* 2014) y el gran endeudamiento que suponen para el país (Villavicencio 2014).

### 3.1. La Amazonía Ecuatoriana

La RAE se destaca como el escenario de las mayores disputas relacionadas con la cuestión energética (Fontaine 2003) y como uno de los espacios en los que se están planteando numerosos debates sobre la propia noción de Buen Vivir. Pese a su biodiversidad única a nivel mundial, y tras más de 40 años de explotación petrolera, es, no obstante, el territorio más empobrecido de todo el país<sup>3</sup> (MCDS 2015).

Los distintos ciclos de explotación de recursos naturales, unidos a los procesos de incorporación forzada al territorio nacional de la Amazonía Ecuatoriana y las prácticas de las misiones, han tenido impactos significativos en la cultura de las poblaciones amazónicas (por ejemplo, Whitten 1989; Fontaine 2003). Por su cosmovisión particular, las poblaciones indígenas amazónicas pasaron de ser vistas como “antitéticas a la ideología del desarrollo” (Whitten 1989, p. 45) a ser esenciales (ellas y los recursos naturales de su territorio) para la construcción del Buen Vivir (Asamblea-Constituyente 2008; SENPLADES 2013). Lo anterior ha derivado en reivindicaciones vinculadas al territorio por parte de las poblaciones indígenas que exigen mayor control de los recursos energéticos, entrando en conflicto con las políticas energéticas del Gobierno.

En relación al acceso a la energía eléctrica, la RAE es la región con menor tasa de electrificación del país (ARCONEL 2015). La Amazonía es considerada sin embargo como zona prioritaria por el Estado para la electrificación rural con EE.RR. (CONELEC 2013). Se estima que existen más de 4.000 sistemas solares fotovoltaicos instalados en territorio Amazónico. Pero no hay apenas información sistematizada sobre sus impactos y se calcula que un 80 % están sin operar<sup>4</sup>.

## 4. *TECHNOLOGIES FOR FREEDOM* EN PERSPECTIVA TERRITORIAL

### 4.1. El modelo de las *Technologies for Freedom*

Propuesto por Fernández-Baldor, Hueso y Boni (2012), el modelo de las *Technologies for Freedom* (T4F por sus siglas en inglés), se basa en los fundamentos teóricos del EC, donde el desarrollo constituye el proceso de expansión de las capacidades que permiten a las personas llevar a cabo la vida que tienen razones para valorar (Sen 1999). Este modelo propone una visión de la tecnología

3. Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (MCDS 2015).

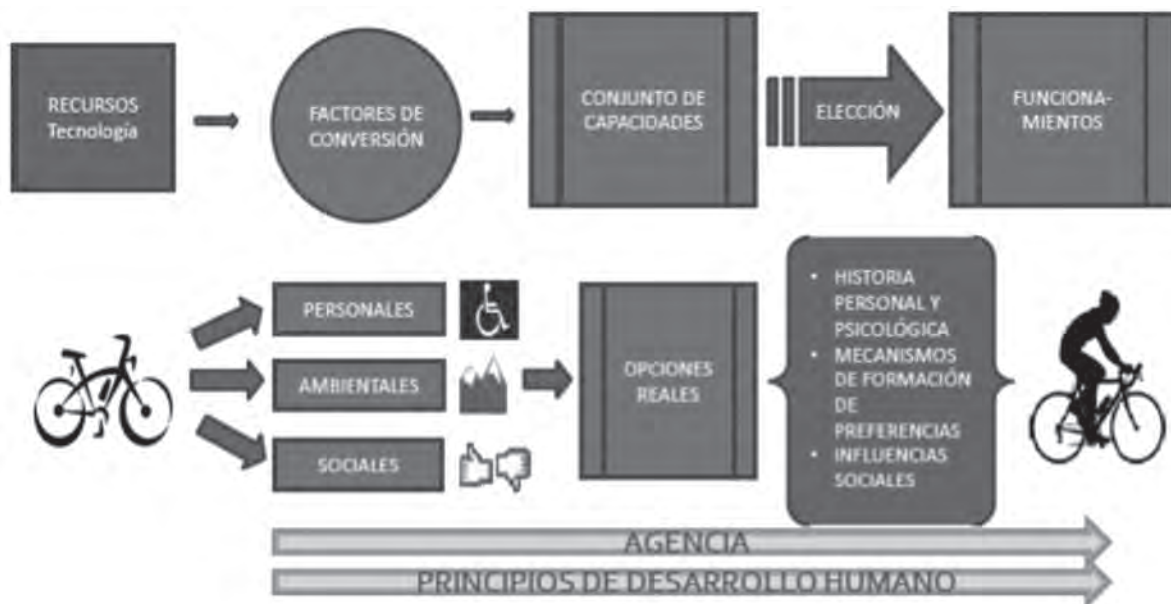
4. Ministerio de Electricidad y Energía Renovable. Universidad de las Américas, Quito, 8 de octubre de 2014.



centrada en el proceso de las intervenciones tecnológicas en lugar de en sus resultados y productos, siendo la población el eje vertebrador de este proceso. Incorpora una visión de la tecnología entendida como un elemento para “ampliar las opciones reales de las personas (capacidades) y la habilidad de ayudarse a sí mismas e influir en los procesos de cambio que consideran importantes (agencia)” (Fernández-Baldor, Boni, *et al.* 2012, p. 979). Las T4F plantean así que la tecnología, por sí sola, no supone desarrollo, sino que es necesario tomar en cuenta el contexto que envuelve a las personas y a las colectividades, es decir, los factores de conversión personales (idioma, sexo, etc.), sociales (políticas públicas, relaciones de poder, etc.) y ambientales (geografía, clima, etc.) (Robeyns 2005).

Desde la perspectiva de las T4F, un proyecto tecnológico debe generar espacios de participación democráticos e inclusivos que permitan a las personas y comunidades ser partícipes de las decisiones del proyecto y liderar su propio proceso. Para ello se debe producir una transferencia de conocimiento bidireccional, tanto desde el personal técnico a las comunidades como desde las comunidades hacia el personal técnico. Estos espacios de participación facilitan, por un lado, el involucramiento de las poblaciones, su empoderamiento y la mejora de la sostenibilidad de los proyectos. Por otro, implican un proceso de transferencia de poder hacia las comunidades. De esta manera, desde las T4F se fomenta una participación en la que las personas y comunidades se transforman en agentes de cambio, generándose así procesos de construcción de agencia individual y colectiva (Fernández-Baldor, Hueso, *et al.* 2012). Y todo lo anterior debe estar además regido por los principios del DHS: participación y empoderamiento, equidad y diversidad, sostenibilidad y productividad (Ul Haq 1995).

En la Figura 1 se presenta esquemáticamente el modelo de las T4F desarrollado por Baldor *et al.* (2012) a partir de la propuesta de Robeyns (2005).



Fuente: (Fernández-Baldor, Boni, *et al.*, 2012)

FIGURA 1. Modelo de las T4F

#### 4.2. La perspectiva territorial

La manera en cómo se diseñan los sistemas energéticos (centralizados versus descentralizados por ejemplo), tiene un impacto en el territorio y en la distribución de recursos en el mismo (Acosta *et al.* 2014). La literatura señala que, a la hora de diseñar proyectos de cooperación al desarrollo, es necesario tener una adecuada lectura del territorio que comprenda diferentes escalas (Biggeri &

Ferrannini 2014), así como considerar y revalorizar a los distintos actores que actúan en ellas (Martínez 2009). En el contexto amazónico lo anterior resulta todavía más relevante, debido a que, para los pueblos indígenas, el territorio no es solo una extensión geográfica o un espacio en el que se concentran ciertos recursos, sino que constituye un entramado de vínculos sociales entre las personas, sus sociedades y la naturaleza, con intereses, necesidades y valores diferenciados y articulados en un espacio concreto (Surrallés & García-Hierro 2004).

El modelo de las T4F se ha aplicado con el objetivo de analizar fundamentalmente aquello de lo que son capaces las personas y las comunidades durante y tras la implementación de los proyectos de desarrollo (Fernández-Baldor, Hueso, *et al.* 2012). Nuestra propuesta es incluir algunos aportes que nos permiten enriquecerlo, incorporando una perspectiva que nos facilite identificar cómo los factores de conversión territoriales se entrelazan con los factores de conversión nacionales y globales que influyen en las visiones del desarrollo y la electrificación rural.

Unos de los autores que vinculan la perspectiva territorial al EC y el DHS son Biggeri y Ferrannini (2014), quienes plantean la necesidad de incluir una mirada territorial al EC, bajo la base de que cada territorio se caracteriza por sus actores, recursos y estructuras diferenciadas que tienen un impacto en los procesos de desarrollo. Enlazan así los fundamentos teóricos del EC con la literatura del desarrollo local, planteando un marco para el análisis de los procesos de desarrollo local a distintos niveles que contribuya a la construcción de políticas orientadas hacia el logro del DHS: “*Sustainable Territorial Evolution for Human Development*” (STEHD por sus siglas en inglés).

Como uno de sus elementos distintivos, este marco considera las dinámicas del DHS a distintos niveles; es decir, toma en cuenta que los procesos de transferencia de recursos y de conocimientos, así como las relaciones de poder, se articulan a nivel local, nacional y global. Los autores argumentan que no se puede lograr un verdadero DHS a nivel local si a nivel nacional y global no se persiguen los mismos objetivos. Asimismo, integra los factores de conversión sociales y ambientales que definen tanto del set de capacidades individuales como de las colectivas vinculadas al ámbito territorial. Concebidas como capacidades colectivas aquellas alcanzadas como resultado de la interacción social enfocada hacia el logro de aquello que es valorado colectivamente (Ibrahim 2006).

Nos inspiramos en esta perspectiva multinivel para poder complementar el modelo de las T4F. Consideramos que esta visión nos permite vincular las esferas locales (las poblaciones a las cuales se dirigen los proyectos de electrificación) y supralocales (organismos multilaterales, ONGs, Estado, etc.) de la cooperación al desarrollo. Con ello construimos el marco conceptual para analizar las visiones del desarrollo de los distintos actores y las visiones de la energía y la tecnología que tienen asociadas, vinculándolas con las capacidades que entienden los actores supralocales de la cooperación que los actores locales podrán desarrollar con los proyectos de electrificación. Y analizar, asimismo, en qué medida y bajo qué circunstancias esta visión se corresponde con las aspiraciones de las poblaciones indígenas en torno a la electrificación. Aspiraciones entendidas como aquellos logros futuros que son valorados por las personas y las colectividades o “las visiones de aquello que valoran como buena vida” (Frediani & Hansen 2015, p. 7). En este sentido, entendemos como sinónimos los términos “capacidades futuras” y “aspiraciones”, concebidas como las visiones de las oportunidades futuras valoradas por las personas y las colectividades y que consideran que con los proyectos de desarrollo de corte tecnológico se pueden alcanzar.

Paralelamente, esta perspectiva multinivel, nos ayuda a analizar los factores de conversión sociales y ambientales a nivel territorial y explorar cómo éstos influyen en los valores, aspiraciones y capacidades de las personas y las colectividades. Con ello no solo podremos tener una comprensión más profunda del territorio en el que se diseñan los proyectos de electrificación, sino que nos permitirá entender más adecuadamente la relación de los pueblos indígenas con este y cómo esta relación determina sus aspiraciones entorno a la cuestión energética.

## 5. ESTUDIO DE CASO

Este marco interpretativo, lo hemos puesto en práctica en una investigación en curso (2013-2016) llevada a cabo como miembros del equipo encargado del diseño de proyectos de electrificación rural en la RAE. En esta comunicación presentamos un avance de sus resultados, donde se ha trabajado en 5 comunidades Amazónicas que forman parte del conjunto de comunidades donde el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (MEER), con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, está planteando implementar sistemas descentralizados con EE.RR.: 3 comunidades Achuar ubicadas en territorios donde todavía no han intervenido las industrias extractivas y una comunidad Kichwa y otra Siona emplazadas en territorios con larga tradición de explotación petrolera<sup>5</sup>. Los resultados expuestos se centran en identificar si la visión de la energía de los actores supralocales se corresponde con las aspiraciones de las comunidades indígenas.

Para abordar esta cuestión seguimos una estrategia de investigación cualitativa con un enfoque participativo en el que combinamos entrevistas semiestructuradas con grupos focales. Durante toda la investigación aplicamos un enfoque etnográfico, basándonos en la observación participante a largo término como integrantes del equipo de la Fundación Ecuatoriana de Tecnología Apropriada, institución encargada de asesorar en el diseño del modelo de gestión de los proyectos de electrificación.

### 5.1. Resultados

Las principales razones por las que los actores del sector eléctrico ecuatoriano explican los bajos niveles de acceso a la electricidad en las comunidades rurales del territorio Amazónico son las escasas vías de acceso (a muchas comunidades solo se puede acceder mediante transporte aéreo o fluvial), conjuntamente con la alta dispersión de las poblaciones. Estas características territoriales, constituyen factores de conversión ambientales que restringen la implementación de los proyectos energéticos, puesto que dificultan el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad financiera requeridos por los organismos financiadores. Se presupone que, con el mero acceso a la electricidad, las comunidades podrán expandir sus capacidades para relacionarse con el exterior (a través de la televisión o la radio por ejemplo), para estudiar o para estar más sanas. Pero no se tiene en cuenta la diversidad característica de las comunidades amazónicas. La electrificación rural se aborda desde una perspectiva económica y técnica, sin poner el foco en las personas ni en el proceso. La tecnología es vista como un conocimiento de “expertos técnicos”. Son los técnicos quienes deciden qué comunidades se electrifican y con qué tecnología, restringiéndose los espacios de participación a ciertos colectivos especializados, tal y como es característico de la visión economicista del desarrollo (Mathai 2012).

Por su parte, desde las comunidades indígenas amazónicas emergen algunas concepciones alternativas a las visiones anteriores. Pero estas difieren dependiendo si las comunidades habitan en territorios no petroleros o territorios de larga tradición extractiva. Es decir, la presencia de recursos petroleros en el territorio es un factor de conversión determinante a la hora de expandir o limitar las oportunidades de las comunidades amazónicas y definir su propia noción de desarrollo.

Así, para los Achuar, la energía es el medio a través del cual las personas se relacionan con la naturaleza. Es en la selva donde habitan los seres que proveen la energía que otorga la fuerza a las personas. La extracción petrolera constituye una manera de atentar contra aquello que más valoran, la naturaleza. Tal y como comentaba un poblador Achuar refiriéndose a las intervenciones en las comunidades: “todos estos seres que nos dan energía, cada vez se están yendo más adentro, ya no quieren estar en las comunidades porque no están en su ámbito”. Esta concepción *biocéntrica* de la

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

energía (Acosta *et al.* 2014, p. 44) enlaza con su noción de Buen Vivir o *Penker Pujustin*, que incluye a la naturaleza como su eje vertebrador siendo indispensable defenderla. Partiendo de esta visión, valoran las relaciones entre la naturaleza y el ser humano, rompiendo la concepción ontológica sustentada en la dicotomía entre sociedad-naturaleza que caracteriza la noción tradicional de desarrollo (Gudynas 2011). Como comentaba una mujer Achuar: “Lo que para nosotros es el Buen Vivir, porque nosotros tenemos todo, la libertad de caminar, de vernos con los animales, es una relación entre los seres que existimos, los seres humanos con los mismos seres animales”.

Bajo esta concepción, no solo no es posible alcanzar el *Penker Pujustin* a través de la destrucción de la naturaleza sino que, además, se debe lograr de manera colectiva. En relación a una visita a EE.UU. para defender el territorio Achuar de la explotación petrolera, un líder Achuar destacaba:

*Dicen que vivimos en territorios subdesarrollados. Cuando yo fui a EE.UU. les dije: en mi comunidad o las de mis hermanos nunca, jamás, verán a alguien botado en el suelo, muriéndose de frío y pidiendo plata, siempre van a tener un sitio en el que dormir o alimentarse. Aquí, bajé del hotel, caminé 3 cuadras para comer, pero ¡había tanta gente durmiendo en la calle! Y entonces: ¿cuál es el país desarrollado, señor? [...]. Para mí, si hablamos de país desarrollado, no tiene que ser que todo el mundo tiene que ser millonario ¡sino que todo el mundo tiene que vivir bien! O sea que, ¿el producto del desarrollo tiene que dejar algún desecho?*

Es por ello que para los Achuar, las EE.RR. constituyen alternativas energéticas que representan una oportunidad para impulsar en su territorio alternativas al *extractivismo* que les garanticen medios de vida sostenibles, como es el ecoturismo comunitario (Carpentier 2014). En este sentido, valoran a la electrificación con EE.RR. como una alternativa tecnológica para establecer un diálogo con la modernidad sin perder su identidad cultural y territorial, además de ser una manera de enfrentar el *extractivismo* colectivamente.

Si nos centramos ahora en las visiones de la energía de las comunidades ubicadas en zonas petroleras, la perspectiva es diferente. Estas, reciben beneficios procedentes de las compañías petroleras como medida de compensación y la mayor parte de sus habitantes posee energía eléctrica. No obstante, esta energía suele ser de mala calidad y estar racionada debido a las dificultades para la compra de combustible. La energía pierde así parte de su concepción *biocéntrica* —como fuente indispensable para la vida (Acosta *et al.* 2014, p. 44)—, y pasa a ser vista más como un servicio que el Estado tiene la obligación de proporcionar como compensación por la explotación petrolera.

Las aspiraciones de las comunidades en relación a la electrificación se orientan entonces a tener un sistema energético capaz de abastecer a los aparatos eléctricos que han adquirido a través de los ingresos provenientes de trabajos para las compañías extractivas y, en menor medida, a los ingresos turísticos. Para estas comunidades, la naturaleza sigue siendo aquello que más valoran, poniéndola en el centro cuando hablan del *Sumak Kawsai* (en idioma kichwa), en el caso de las comunidades Kichwas, o del *deoye baiye siahua'i* (en idioma bai coca), en el caso de las comunidades Siona. El potencial de las EE.RR. como alternativa tecnológica lo relacionan con la oportunidad de contar con un sistema energético más silencioso que les permita vivir tranquilamente en su territorio y que no ahuyente a los animales (como ocurre con los generadores). Asimismo, la tecnología y la energía se asocian con la capacidad para desenvolverse fuera de las comunidades.

## 6. CONCLUSIONES

La cuestión energética es clave en la nueva Agenda de Desarrollo. Los usos diferenciados de la energía por parte de las distintas sociedades ponen de relevancia no solo la pluralidad de visiones en torno a la energía y la tecnología, sino la diversidad de visiones de desarrollo alternativas o las alternativas al desarrollo. Estas visiones determinan a quién y cómo benefician los proyectos de electrificación rural. Los distintos sistemas de abastecimiento energético impactan en el territorio y en cómo se distribuyen los recursos en este.

El modelo de las T4F, sustentado en las bases teóricas del EC, constituye un marco conceptual para analizar los proyectos tecnológicos de desarrollo entendidos como una oportunidad para expandir las libertades de las personas y las colectividades. Sin embargo, a la hora de analizar proyectos tecnológicos en comunidades indígenas, se requiere realizar una adecuada lectura de las relaciones territoriales en múltiples escalas. Proponemos por tanto, integrar al modelo de las T4F una perspectiva territorial que nos permita vincular los factores de conversión locales, nacionales y globales que determinan las visiones de desarrollo y las aspiraciones en torno a la electrificación rural.

El marco de las T4F en perspectiva territorial se ha utilizado para el análisis del proceso de diseño de proyectos de electrificación en la RAE. A través de este marco se ha evidenciado que los recursos petroleros constituyen no solo un factor de conversión territorial trascendental para la expansión de las capacidades de las comunidades amazónicas, sino que configuran sus aspiraciones en torno a la electrificación y su concepción del desarrollo o Buen Vivir. Mientras que las comunidades ubicadas en zonas petroleras aspiran a contar con sistemas energéticos que puedan abastecer sus nuevas lógicas de consumo pero que a la vez sean medioambientalmente sostenibles, para las comunidades donde no existe todavía intervención petrolera la electrificación puede suponer, además, un mecanismo para enfrentar el *extractivismo*. Se evidencia así la necesidad de conocer qué valoran las personas y las colectividades para diseñar proyectos de desarrollo de corte tecnológico adaptados a sus distintas realidades territoriales.

Dentro de la pluralidad que entraña la propia noción de Buen Vivir (Gudynas 2011), en relación a la electrificación, las comunidades indígenas amazónicas se debaten entre cómo integrar elementos de la modernidad en armonía con la naturaleza y sin perder su identidad cultural y territorial, existiendo posiciones contrapuestas sobre las implicaciones que esto supone. Estos discursos encontrados se asientan en el hecho de que el financiamiento de determinados servicios, como el energético, sigue enraizado en la noción de desarrollo tradicional basada en la explotación de recursos naturales, abordando la electrificación rural aislada desde una perspectiva económica y técnica en lugar de focalizarse en las personas.

Este trabajo apunta así al diseño de proyectos de electrificación rural que trasciendan a la visión utilitarista del territorio como espacio vinculado a ciertos recursos. Para ello se debe poner el foco en las personas; tener en cuenta para quién y para qué es la electrificación. Es necesaria una perspectiva multinivel que permita vincular las esferas locales y nacionales para la configuración de proyectos de electrificación rural. Una mirada que reconozca las visiones de las poblaciones indígenas amazónicas, no solo con la finalidad de integrarlas a las lógicas de diseño de proyectos tecnológicos de desarrollo, sino para transformarlas.

Finalmente, añadir que, a pesar de que el modelo de las T4F, al basarse en el EC, no busca explicar la desigualdad o la injusticia social (Robeyns 2005), somos conscientes que no es neutral e implica una determinada manera de entender el mundo (Merino 2016). Es por ello por lo que consideramos que se requiere mayor investigación en la puesta en práctica del EC desde el reconocimiento de la diversidad social, cultural y ecológica de las personas y los territorios y el reconocimiento de los múltiples intereses y desigualdades de poder (incluidas las de género) entre los distintos actores sociales implicados en el diseño de los proyectos de desarrollo de corte tecnológico. Incentivando, todo lo anterior, a la reflexión colectiva hacia nuevas maneras de vincular energía, territorio y sociedad.

## REFERENCIAS

- Acosta A (2014). La cuestión energética vista desde las soberanías. Esbozando algunos factores clave desde sus múltiples dimensiones. *Ecuador Debate*, (92):39-54.
- Acosta A (2014). Post-crecimiento y post-extractivismo: dos caras de la misma transformación cultural. En: G. Endara (ed.). *Post-Crecimiento y Buen Vivir. Propuestas globales para la construcción de sociedades equitativas y sustentables*. Friederich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS), Ecuador, Quito, pp 95-124.

- Aguado I, Echebarria C, Barrutia JM (2008). El desarrollo sostenible a lo largo de la historia del pensamiento económico. *Revista de Economía Mundial*, (21):87-110.
- ARCONEL (2015). Cobertura Nacional 2014. Agencia de Regulación y Control de Electricidad. Disponible en: <http://www.regulacionelectrica.gob.ec/estadistica-del-sector-electrico/produccion-anual-2/>, acceso 22 enero 2016.
- Asamblea-Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador. [http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf).
- Asamblea-Constituyente (2015). Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, Ecuador. Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 48.
- Barnes DF (2011). Effective solutions for rural electrification in developing countries: Lessons from successful programs. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 3(4):260-264.
- Bertinat P, Chemes J, Arelovich L (2014). Aportes para pensar el cambio del sistema energético: ¿Cambio de matriz o cambio de sistema? *Ecuador Debate*, 92(agosto):85-101.
- Biggeri M, Ferrannini A (2014). Sustainable Human Development: A new territorial and people-centred perspective. Palgrave MacMillan, Reino Unido.
- Bretón V, Cortez D, García F (2014). En busca del sumak kawsay. Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*, 1(48):9-24.
- Carpentier J (2014). Los achuar y el ecoturismo: ¿una estrategia sostenible para un desarrollo autónomo? *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 43(1) <http://bifea.revues.org/4391>.
- CONELEC (2013). Plan Maestro de Electrificación 2013-2022, Ecuador: <http://www.regulacionelectrica.gob.ec/plan-maestro-de-electrificacion-2013-2022/>
- Escobar A (2007). La invención del Tercer Mundo Construcción y deconstrucción del desarrollo. Fundación Editorial el perro y la rana, Caracas.
- Fernández-Baldor A, Boni A, Hueso A (2012). Technologies for Freedom: Una visión de la tecnología para el desarrollo humano. *Estudios de Economía Aplicada*, 30(3): 971-996.
- Fernández-Baldor A, Hueso A, Boni A (2012). From Individuality to Collectivity: The Challenges for Technology-Oriented Development Projects. En: Oosterlaken I, van den Hoven J (eds). *The Capability Approach, Technology and Design*. Springer, pp 135-152.
- Fontaine G (2003). El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la Región Amazónica. FLACSO-Ecuador, Institut Français d'Études Andines, Quito.
- Frediani AA, Hansen J (2015). Introduction. En: Frediani AA, Hansen J (eds). *The Capability Approach in Development Planning and Urban Design*. DPU Working Papers. Special Issue. Development Planning Unit. The Barlett. University College London, pp 3-8.
- Gudynas E (2011). Buen Vivir: germinando alternativas al desarrollo. *América Latina en Movimiento*, 462 (febrero).
- Gudynas E (2014). Las disputas sobre el desarrollo y los sentidos de las alternativas. *Kavilando*, 6(1):15-29.
- Hidalgo-Capitán L, Cubillo-Guevara A (2014). Seis debates abiertos sobre el sumak kawsay. Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*, 1(48):25-40.
- Ibrahim S (2006). From Individual to Collective Capabilities: The Capability Approach as a Conceptual Framework for Self-help. *Journal of Human Development*, 7(3):397-416.
- Martínez L (2009). Repensando el desarrollo rural en la dimensión del territorio: una reflexión sobre los límites del PROLOCAL en el caso ecuatoriano. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 87(October):27-45.
- Mathai MV (2012). Towards a Sustainable Synergy: End-Use Energy Planning, Development as Freedom, Inclusive Institutions and Democratic Technics. En: Oosterlaken I, van den Hoven J (eds). *The Capability Approach, Technology and Design*. Springer: 87-112.
- MCDS (2015). Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. <http://www.siise.gob.ec>, acceso 20 marzo 2016.
- Merino R (2016). An alternative to “alternative development”?: Buen vivir and human development in Andean countries. *Oxford Development Studies*:1-16.
- Muñiz, M.R, (2014). Development Projects from the Inside Out: Project Logic, Organizational Practices and Human Autonomy. *Journal of Human Development and Capabilities*, 15(1):79-98: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19452829.2013.837034>.

- Naciones Unidas (2015). Hacia una nueva agenda de desarrollo sostenible. <http://www.un.org/sustainable-development/es/mdgs/>, acceso 30 septiembre 2015.
- Naciones Unidas (2014). Resumen del Evento. En Lanzamiento de la década de la Iniciativa “Energía Sostenible Para Todos” (SE4ALL) en las Américas. Santiago de Chile, Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Robeyns I (2005). The capability approach: a theoretical survey. *The Journal of Human Development*, 6(March):93-117.
- Sen A (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press, Nueva York.
- SENPLADES, (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, Quito.
- Surrallés A, García-Hierro P (2004). *Tierra adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*. Surrallés A, García-Hierro P (eds). Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), Copenhague.
- Ul Haq M (1995). *Reflections on Human Development*. Oxford University Press, Nueva York.
- Velo E (2006). Desafíos del sector de la energía como impulsor del desarrollo humano. *Cuadernos Internacionales de tecnología para el desarrollo humano. Ingeniería Sin Fronteras*, 5(junio):1-12. <http://hdl.handle.net/2099/2014>.
- Villalba U (2013). Buen vivir vs development: A paradigm shift in the Andes? *Third World Quarterly*, 34(8):1427-1442.
- Villavicencio A (2014). Un cambio neodesarrollista de la matriz energética. *Lecturas críticas*. En: Cuvil J (ed). *La restauración conservadora del correísmo*. Arcoiris Producción Gráfica, Quito, pp 267-287.
- Whitten N (1989). La Amazonía actual en la base de los Andes: una confluencia étnica en la perspectiva ecológica, social e ideológica. En: *Amazonía Ecuatoriana. La otra cara del progreso*. Abya Yala, Quito, pp 13-60.





# 6

**DESARROLLO SOSTENIBLE.  
TECNOLOGÍAS PARA UN DESARROLLO HUMANO**



# Cooperación Universitaria al Desarrollo para la promoción del uso de energía fotovoltaica en el desarrollo agrícola sostenible en zonas rurales de Etiopía

## University Development Cooperation to promote the use of photovoltaic energy in sustainable agricultural development in rural Ethiopia

HERNÁNDEZ LÓPEZ, Leonor<sup>1,5</sup>  
lhernand@uji.es

ASMAMAW KASIE, Tesfahun; WUDINEH LIYEW, Kassa; TADIWOSE ZEWDIE, Tassew;  
ADGEH EJIGU, Netsanet y FIDAKU, Solomon<sup>2</sup>  
tes2121@yahoo.com, kidus\_kassa@yahoo.com, tasstad@gmail.com, netsanet.  
ejigu77@gmail.com, solfikadu@gmail.com

TORÁN GASCÓN, Inés y LAPEÑA BARRACHINA, Leonor<sup>3</sup>  
al228058@uji.es, leonor.lapena@camn.uji.es

MARTÍNEZ MIFSUT, Laura y CABEDO MAS, Luis<sup>4</sup>  
l227646@alumail.uji.es, lcabedo@uji.es

CARRERA BARRIO, Aritz; GIMÉNEZ GARCÍA, Isabel y ROYO GONZÁLEZ, Marta<sup>5</sup>  
al190047@alumail.uji.es, igimenez@uji.es, royo@emc.uji.es

### Resumen

Etiopía está catalogado como uno de los países más pobres del mundo y presenta la segunda mayor población de África. Aunque la agricultura es un sector muy importante, la tecnología utilizada es muy tradicional, sin sistemas de riego y con bajas eficiencias de producción, lo que contribuye enormemente a las graves crisis de seguridad alimentaria en el país. La Universitat Jaume I y la universidad etíope de Bahir Dar han colaborado de forma conjunta en la presente iniciativa de fomento del uso de riego fotovoltaico en las zonas agrícolas rurales etíopes para mejorar la producción de los cultivos. Este problema se ha tratado desde una perspectiva internacional (alumnos y profesores etíopes y españoles) y también interdisciplinar (combinando conocimientos del sector agrícola, de diseño, eléctrico, hidráulico y del desarrollo rural).

**PALABRAS CLAVE:** energía fotovoltaica, desarrollo rural sostenible, Etiopía, cooperación universitaria al desarrollo

### Abstract

Ethiopia is listed as one of the poorest countries in the world and has the second largest population in Africa. Although agriculture is a very important sector, the used technology is very traditional, without irrigation systems and low production efficiencies, which contributes to the severe food security crisis in the country. Universitat Jaume I and the Ethiopian Bahir Dar University have worked together in this initiative to promote the use of photovoltaic irrigation in Ethiopian rural agricultural areas to improve crop production. This problem has been addressed from an international (Ethiopian and Spanish students and teachers) and interdisciplinar (combining knowledge of electrical, hydraulic agriculture, design, and rural development) perspective.

**KEYWORDS:** photovoltaic energy, sustainable rural development, Ethiopia, university development cooperation

- 
1. Autor Principal y responsable del trabajo.
  2. Bahir Dar University (Etiopía).
  3. Dep. de Ciencias Agrarias y Medio Natural, Universitat Jaume I Castellón (España).
  4. Dep. de Ingeniería de Sistemas Industriales y Diseño, Universitat Jaume I Castellón (España).
  5. Dep. de Ingeniería Mecánica y Construcción, Universitat Jaume I Castellón (España).

## 1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo surge de una serie de colaboraciones previas entre la Bahir Dar University (BDU) de Etiopía y la Universitat Jaume I de Castellón (UJI) y una intención mutua de mantener activa la relación interuniversitaria y a la vez combinar dos temas prioritarios en el país: mejorar la seguridad alimentaria y promover el uso de la energía renovable.

La UJI mantiene una especial atención a la sensibilización de la comunidad universitaria respecto de la solidaridad internacional y en favor de un desarrollo humano sostenible. Ya en 1999 se aprobó dedicar el 0,7 % del presupuesto de gastos corrientes a acciones de solidaridad y cooperación y en el 2000 se comenzó a posibilitar la contribución voluntaria de los estudiantes que lo solicitaran del 0,7 % sobre su matrícula, y del PAS y PDI con un 0,7 % de su nómina, con el objetivo de destinarlo a acciones de solidaridad y cooperación al desarrollo.

Así para poder materializar un proyecto conjunto entre BDU y UJI se solicitaron ayudas a dos programas de la UJI que se nutren de este presupuesto solidario: convocatoria de ayudas a la Cooperación Universitaria al Desarrollo y Solidaridad (OCDS) y Prácticas Solidarias en Países Empobrecidos (PASPE) de la Oficina de Inserción Profesional y Estancia en Prácticas (OIPEP) de la UJI. En concreto se solicitó y concedió el proyecto “Strengthening the use of photovoltaic energy to promote local sustainable development in Ethiopia” y tres ayudas de movilidad para que estudiantes de tres ingenierías diferentes (Grado en Ingeniería Eléctrica, Grado en Ingeniería Agroalimentaria y del Medio Rural y Grado en Ingeniería en Diseño Industrial y Desarrollo de Productos) realizaran su estancia en prácticas durante dos meses en la BDU (Etiopía).

La alineación de las prioridades y objetivos del proyecto y de las estancias de los estudiantes, incluyendo una colaboración internacional e interdisciplinar tanto de alumnos como de profesores, ha permitido un efecto multiplicador en los resultados obtenidos, así como una gran satisfacción de los participantes y las instituciones involucradas.

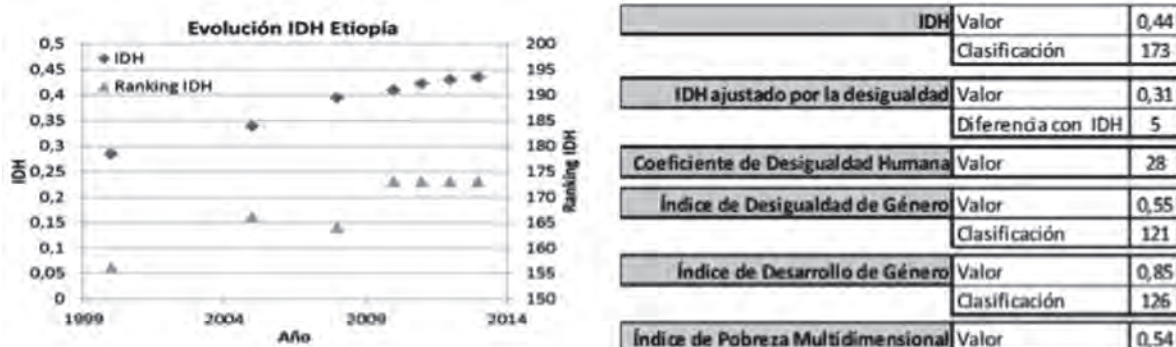
## 2. CONTEXTO GENERAL DE LA ZONA

A la hora de plantear el proyecto y las estancias de los estudiantes, se realizó de forma conjunta entre el profesorado y el alumnado, un análisis de las características de la zona, obteniéndose algunos datos importantes para el año 2014 en el que se planteó el proyecto y que se presentan a continuación.

Etiopía está catalogado como uno de los países más pobres del mundo y presenta la segunda mayor población de África (94,10 millones de habitantes en 2013), así como una gran diversidad étnica, lingüística, cultural y religiosa.

El Informe sobre Desarrollo Humano 2014 del Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indica que en el año 2013 Etiopía tiene el ranking 173 de 187 de Índice de Desarrollo Humano (IDH), por lo que su población se encuentra un ranking de desarrollo humano bajo. En 2013 el Índice de Desarrollo Humano en el país fue 0,435 puntos, lo que supone una mejora respecto a 2012, en el que se situó en 0,429. Desglosando las variables relacionadas con el IDH, la esperanza de vida en Etiopía es de 62,97 años, su tasa de mortalidad el 7,84%, tasa de analfabetismo del 68 % y su renta per cápita es de 470 dólares americanos.

A continuación, la Figura 1 muestra la evolución del IDH en el país en los últimos años (gráfica de la izquierda), así como los otros datos (para el año 2013) relacionados con este índice en el país (tabla de la derecha):



Fuente: PNUD 2014

FIGURA 1. Evolución del IDH en Etiopía (izquierda) y valores desglosados para 2013 (derecha).

Teniendo en cuenta tanto el grado de Desarrollo Humano, así como el impacto potencial de la Cooperación Española, el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 definió unas prioridades regionales donde concentrarse. Etiopía forma parte de estos 23 Países de Asociación donde se focalizará a medio plazo la Cooperación Española.

La República Federal Democrática de Etiopía está situada en el Cuerno de África, y desde que se separó de Eritrea, en 1993, no tiene salida al mar. Etiopía, que acoge la sede la Unión Africana y la UNECA (United Nations Economic Commission for Africa), es una pieza clave de cara la comunidad internacional para contribuir a la estabilización y pacificación de los países que la rodean.

Los sectores principales del país son agricultura (46,3 % del PIB y 85 % de los trabajadores), industria (10,7 % del PIB y 5 % de trabajadores) y servicios (43 % del PIB y 10 % de trabajadores). Las principales exportaciones del país están relacionadas con productos agrícolas (café 31 %, legumbres y hortalizas 17,6 %, semillas 14,8 %, floricultura 7 %) y se centran en China, Alemania, EEUU y Bélgica.

### 3. ALINEACIÓN DEL PROYECTO CON PRIORIDADES Y OBJETIVOS

El equipo de profesores participantes de la UJI y la BDU partía de una serie de conocimientos y capacidades relacionados con diversos ámbitos: diseño de producto, ingeniería relacionada con el desarrollo local y cooperación, hidráulica y riego, agricultura en un contexto de adaptación al cambio climático, energía solar fotovoltaica, gestión de riesgo de desastres y desarrollo sostenible y energía. Además los tres alumnos de la UJI que iban a desarrollar su estancia en prácticas en BDU eran alumnos de último año de los tres grados de ingeniería mencionados anteriormente (Eléctrica, Agroalimentaria y del Medio Rural y Diseño Industrial y Desarrollo de Productos).

Por una parte se consideró importante que el trabajo a realizar conjuntamente aprovechara al máximo las capacidades de los participantes. La idea de partida era mejorar la producción agrícola de las zonas rurales en la región de Amhara (donde la BDU se encuentra) mediante riego fotovoltaico combinando la participación de estudiantes y profesores de ambas universidades.

Además se buscó desde el principio una alineación con los planes y líneas estratégicas a las que se quería contribuir. En concreto las dos instituciones participantes identificaron los siguientes documentos:

- Plan de Crecimiento y Transformación 2011-2015 (Growth and Transformation Plan, GTP) del gobierno Etíope
- Plan Estratégico de la Universidad de Bahir Dar (BDU Strategic Plan)
- Plan Director de la Cooperación Española 2013/2016

- III Plan Director de la Cooperación Valenciana 2014-2017
- Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE)

Se trató de concretar la idea de partida, alineándola con los planes y líneas estratégicas que se muestran en las Tablas 1-5.

TABLA 1. Líneas de contribución de la idea de partida al GTP etíope

SECTOR GTP	OBJETIVO	RESULTADO
Desarrollo agrícola y rural	Mejorar la productividad de las cosechas aplicando buenas practicas agrícolas	Mejora de la productividad de las cosechas más importantes
Desarrollo agrícola y rural	Mejorar a producción y productividad agrícola mejorando el uso de servicios y de datos agrícolas	Mejora de la formación de los trabajadores agrícolas
Desarrollo agrícola y rural	Mejorar la investigación agrícola	Aumento en: mejora de la investigación tecnológica agrícola para la mejora de la agricultura/ investigaciones sobre recursos naturales
Electricidad y energía	Aumentar en la cobertura eléctrica de suministro eléctrico	Aumento en usuarios con conexión eléctrica
Electricidad y energía	Aumentar la producción eléctrica	Aumento de la energía eléctrica generada y producida
Desarrollo de agua potable y riego	Aumentar el desarrollo del riego a media y larga escala, así como aumentar los productos agrícolas y asegurar la seguridad	Aumento de tierras regadas y aumento de la productividad de las tierras

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministry of Finance and Economic Development of Ethiopia 2010

TABLA 2. Líneas de contribución de la idea de partida al Plan Estratégico de la BDU

OBJETIVOS
Aumentar la participación de la investigación conjunta con otras instituciones de educación superior
Preparar y realizar al menos un proyecto de investigación conjunta con otra instituciones de educación superior
Aumentar la capacidad del personal de impartir formación
Asegurar la creación, fomento y promoción de la cultura del servicio a la comunidad (“community service”) en el personal
Asegurar el mantenimiento, expansión y mejora de los servicios a la comunidad (“community service”)
Desarrollar y llevar a cabo el programa de contactos directos que permiten a los estudiantes a participar en los servicios a la comunidad (“community service”)
Asegurar el desarrollo paquetes transferibles de conocimiento a divulgar entre la industria, el sector público y la comunidad

Fuente: Elaboración propia a partir de Bahir Dar University 2010

TABLA 3. Líneas de contribución de la idea de partida al Plan Director de la Cooperación Española 2013/2016

ORIENTACIONES PD COOP ESP	LÍNEAS DE ACCIÓN PD COOP ESP	PRIORIDADES	CAD-CRS
O2. Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis	Una alimentación adecuada suficiente frente a la crisis	Enfoque en acciones que incorporen metodologías y modalidades de asistencia alimentaria que garanticen el acceso a la seguridad alimentaria de forma ágil, transparente y digna para las poblaciones asistidas así como <b>fortaleciendo la resiliencia de las sociedades locales</b>	311 AGRICULTURA 31191 Servicios agrícolas
O3. Promover oportunidades económicas para los más pobres.	Desarrollo rural y territorial y la agricultura como sector clave	Fomento de la agroindustria apoyándose en la <b>producción a pequeña y mediana escala</b> mediante la mejora de las cadenas de valor	311 AGRICULTURA 31194 Cooperativas agrícolas
O4. Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos	Derecho humano a una Educación básica de calidad para todos y todas	Mejora de los sistemas educativos a través de la implantación de TIC en el aula y en la <b>formación de docentes.</b>	111 EDUCACIÓN, NIVEL NO ESPECIFICADO 11130 Formación de profesores
O6. Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales.	Desarrollo Sostenible y medio ambiente	Mejora de la eficiencia ambiental en los proyectos mediante el ahorro energético y <b>el uso de fuentes sostenibles (energías renovables)</b> , ahorro de agua, gestión de residuos, <b>adaptación al cambio climático</b> , agrodiversidad o mejora de los suelos, entre otros.	230 GENERACIÓN Y SUMINISTRO DE ENERGÍA. 23030 Producción energética: fuentes renovables 23067 Energía solar 23070 Biomasa

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2013

TABLA 4. Líneas de contribución de la idea de partida al III Plan Director de la Cooperación Valenciana 2014-2017

ESTRATEGIA SECTORIAL (ES) PDCV	OBJETIVO GENERAL PDCV	OBJETIVOS ESPECÍFICOS PDCV
ES2. Garantizar la cobertura de derechos económicos y sociales: educación, salud materno-filial y salud comunitaria, acceso al agua potable y saneamiento básico, seguridad y soberanía alimentaria, vivienda e infraestructuras sociales y energía sostenible	Garantizar la cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en los ámbitos de educación, salud, acceso a agua potable, el saneamiento básico, vivienda e infraestructuras sociales y seguridad y soberanía alimentaria de las poblaciones con las que se coopera, bajo un enfoque de derechos y con un horizonte de sostenibilidad	EN EDUCACIÓN O.E.3. Mejorar la calidad educativa, incidiendo en <b>proyectos de formación del profesorado</b> , mejora del salario de los docentes, mejora de las infraestructuras y de los materiales educativos. EN VIVIENDAS E INFRAESTRUCTURAS SOCIALES O.E.4 Apoyar intervenciones y brindar soporte para <b>incentivar el despliegue y uso de energías renovables</b> en servicios energéticos domésticos, productivos y de servicios
ES4. Mejorar la gestión de la cooperación valenciana a través de enfoques de calidad.	Favorecer el fortalecimiento de las capacidades de los agentes de la cooperación valenciana, y de los procesos de participación así como promover una cultura de la evaluación	O.E.1. <b>Fortalecer la participación de los agentes de desarrollo en la cooperación valenciana</b> O.E.3. <b>Promover y fortalecer investigaciones (proyectos de fin de grado, trabajos finales de Máster y programas de doctorado)</b> en el ámbito de la innovación social dirigidos a proponer la generación de nuevos eventos específicos en materia de cooperación al desarrollo y dinámicas de actuación para todos aquellos actores y agentes que trabajan en el ámbito de la cooperación descentralizada al desarrollo. O.E.5. <b>Promover la coordinación y complementariedad</b> de la cooperación valenciana al desarrollo. O.E.7. <b>Promover la Sensibilización y la Educación para el Desarrollo</b> como herramienta de cambio y fomento del compromiso social por la defensa de los valores que preconiza la cooperación al desarrollo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Consellería de Bienestar Social 2014

TABLA 5. Líneas de contribución de la idea de partida a la Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo de la CRUE

META	OBJETIVO	ACCIONES
1. Mejora de las condiciones de vida y trabajo en los países menos desarrollados	1.1. Fortalecimiento de los sistemas universitarios de los países menos desarrollados y promoción de la formación de recursos humanos.	Formación de Formadores universitarios
1. Mejora de las condiciones de vida y trabajo en los países menos desarrollados	1.2. Participación en la Investigación para el desarrollo	Proyectos de colaboración en investigación, asociados a acciones de desarrollo. Proyectos de transferencia tecnológica adaptados a las condiciones locales.
2. Desarrollo del sentimiento de solidaridad y los hábitos de consumo, comercio y producción justos y responsables, desde una perspectiva sostenible del desarrollo	2.1. Programa propio de las Universidades españolas de sensibilización para difundir la realidad del subdesarrollo y sus efectos.	Sensibilización intrauniversitaria. Sensibilización interuniversitaria. Acciones de sensibilización y educación al desarrollo

Fuente: Elaboración propia a partir de CRUE 2000

En base a la idea de partida de mejorar la producción agrícola de las zonas rurales en la región de Amhara mediante riego fotovoltaico, se concretaron ciertas condiciones a cumplir para maximizar los resultados:

- Se identificarían “community services” (actividades que forman parte de la dedicación profesional del profesorado de la BDU) activos en la actualidad o ya implantados y cercanos a BDU relacionados con riego o con energía fotovoltaica en los que colaborar con el proyecto o de los que aprender de las experiencias previas realizadas.
- Los tres alumnos de la UJI realizarían además de la estancia en prácticas de dos meses en BDU sus Trabajos Final de Grado (TFG) relacionados con el proyecto, cada uno aportando en la parte de su especialidad. El alumno de eléctrica en la parte de instalación fotovoltaica, la de agroalimentaria en la parte de cultivos y riego y la de diseño en la parte de adaptación del sistema de riego fotovoltaico al usuario final.
- Cada alumno de la UJI tendría dos tutores de sus estancias en prácticas y de TFG: uno de la BDU, preferiblemente relacionado con el “community service” identificado, y otro de la UJI del área de conocimiento de su especialidad. De esta forma habría un equipo internacional de 3 personas trabajando en cada una de las 3 partes multidisciplinares del proyecto.
- Los participantes del proyecto (profesorado y alumnado) impartirían tanto en la BDU como en la UJI charlas sobre el trabajo realizado y la experiencia, talleres en Etiopía, así como se promovería la difusión de la experiencia en diferentes medios disponibles (internet, prensa, congresos, reuniones con diferentes actores, etc.).

#### 4. FASES TEMPORALES DE REALIZACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto se dividió en tres fases temporales.

##### 4.1. Fase inicial

Esta fase se extendió desde el principio de proyecto y la elección de los alumnos UJI en las becas PASPE hasta el inicio de su estancia en prácticas en la BDU (febrero-agosto 2015). Durante esta fase se llevaron a cabo diferentes actividades:



- Búsqueda y contacto telemático con actores locales en Etiopía (sobre todo en la Región de Amhara) relacionados con el proyecto
- Búsqueda bibliográfica y análisis de casos previos de instalaciones de riego fotovoltaico en países en desarrollo, especialmente en la Región de Amhara
- Formación de estudiantes en el tema de ingeniería ligada a desarrollo humano
- Identificación y selección de los “community services” de la BDU en la región de Amhara relacionados con el proyecto
- Identificación de tutores en la BDU para cada uno de los estudiantes de la UJI
- Coordinación de tutores con los alumnos de la UJI para la definición de los objetivos de sus estancias y TFG
- Preparación de la agenda de la fase 2

#### 4.2. Fase 2

Esta fase cubrió las dos primeras semanas de la estancia en prácticas de los alumnos de la UJI en la BDU (1 al 15 de septiembre 2015). Durante las dos primeras semanas de la estancia de los alumnos, dos profesores de la UJI se desplazaron a Etiopía para facilitar el desarrollo del proyecto y la coordinación entre los diferentes participantes. Durante esta fase se llevaron a cabo distintas actividades:

- Reuniones del profesorado de la UJI con la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), embajada española y diversos cooperantes españoles de ONGD en Etiopía, para favorecer la coordinación entre actores de la cooperación española, fomentar la difusión del proyecto y facilitar la estancia del alumnado
- Reuniones institucionales del profesorado de la UJI en la BDU con profesorado, Direcciones de las facultades y Vicerrectorados para informar y coordinar la estancia de los alumnos
- Visitas a los “community services” de la BDU en la región de Amhara relacionados con el proyecto
- Reuniones de trabajo con el equipo del proyecto (alumnos y profesorado de la UJI con profesorado de la BDU) para coordinar el trabajo futuro durante la estancia en prácticas

#### 4.3. Fase 3

Esta fase se extendió durante la parte de la estancia en prácticas en la BDU de los alumnos en la que no estuvieron acompañados del profesorado de la UJI (16 de septiembre-final de octubre 2015). Durante esta fase se llevaron a cabo diferentes actividades:

- Avances de los alumnos en sus temas de TFG en colaboración con sus tutores de la BDU y la UJI.
- Visitas de alumnos junto con profesores de la BDU a diferentes “community services” de la región de Amhara relacionados con riego o instalaciones fotovoltaicas (ver Figura 2).
- Preparación y realización de taller práctico realizado por el alumno de la UJI de ingeniería eléctrica sobre el kit educativo solar (enviado por la UJI a la BDU en un proyecto anterior) a alumnos y profesorado de la BDU (ver Figura 2).
- Seminarios al final de la estancia de los 3 alumnos de la UJI sobre su trabajo y conclusiones del mismo realizado a profesores y alumnos de la BDU.



Fuente: Elaboración propia

FIGURA 2. Visita a instalaciones fotovoltaicas en Bahir Dar (izquierda) y taller con kit educativo solar (derecha)

#### 4.4. Fase final

Esta fase cubrió desde la vuelta de la estancia de los estudiantes hasta el fin del proyecto (noviembre 2015-febrero 2016). Durante esta fase se llevaron a cabo diferentes actividades:

- Los tres alumnos de la UJI, con la supervisión de ambos tutores (de la BDU y de la UJI), terminaron y presentaron sus TFG relacionados con el proyecto, concluyendo así sus grados en ingeniería
- Presentaciones de los alumnos y profesores de la UJI de su experiencia y del proyecto en diferentes actividades académicas de la UJI (ver Figura 3)
- Actividades de difusión del proyecto (internet, prensa, congresos, etc.)
- Planteamiento de nuevas solicitudes de proyectos conjuntos entre la BDU y la UJI

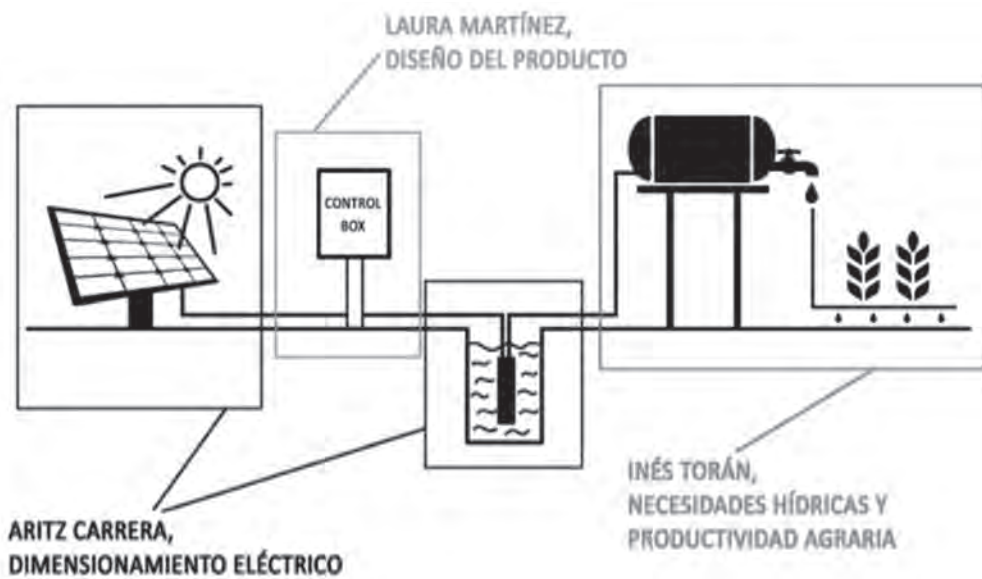


Fuente: Elaboración propia

FIGURA 3. Diferentes actividades de difusión del proyecto en la UJI

## 5. RESULTADOS DEL PROYECTO

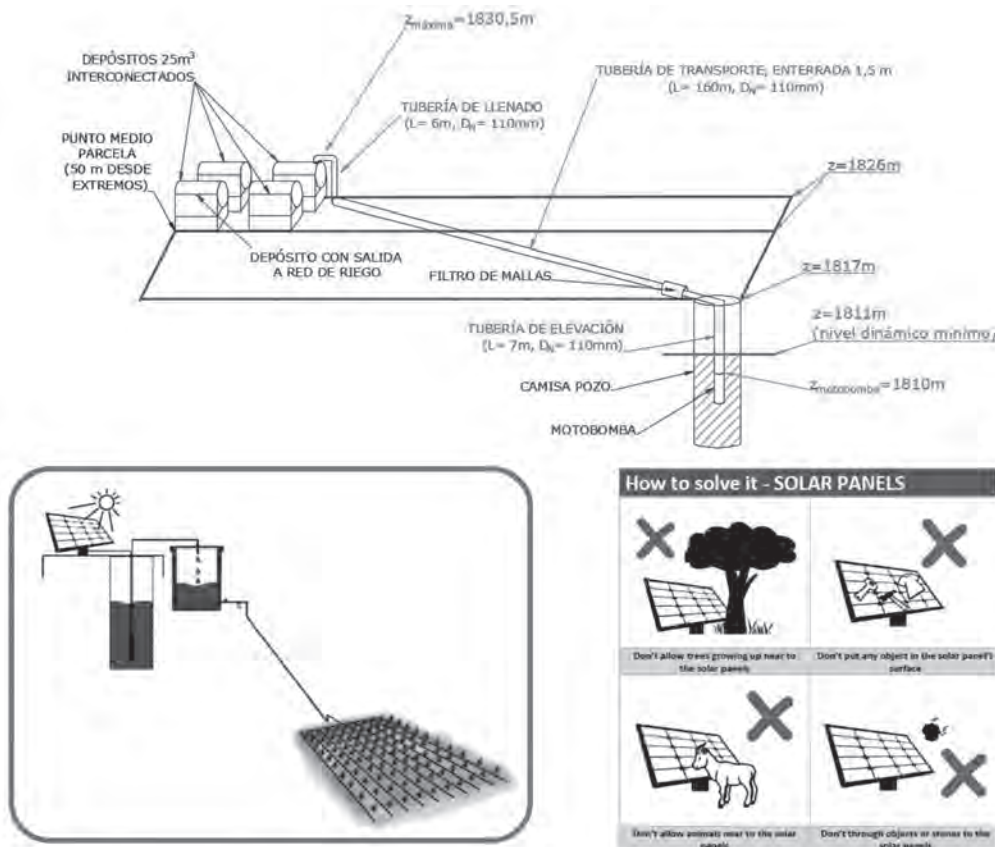
Los principales resultados del proyecto han sido los tres TFG de los alumnos realizados con la supervisión y colaboración conjunta del profesorado BDU-UJI (Carrera 2015a, Martínez 2015a y Torán 2015a). Un logro importante ha sido también que, aunque los tres TFG están relacionados con la mejora de la producción agrícola en Amhara mediante riego fotovoltaico, cada uno lo trata desde un punto de vista (agrícola, eléctrico y de diseño) integrando además de un punto de vista internacional, una perspectiva multidisciplinar y de sostenibilidad (ver Figura 4).



Fuente: Martínez 2015a

FIGURA 4. Distribución de disciplinas en los TFG de cada uno de los alumnos de la UJI implicados en el proyecto

Los TFG incluyen un análisis de la situación actual en la zona de la disciplina que tratan, un análisis de las experiencias previas en países en desarrollo, un diseño de la solución desde el punto de vista de ingeniería adaptado al enfoque de desarrollo humano y una valoración económica de la solución elegida (ver Figura 5).



Fuente: Carrera 2015a, Martínez 2015a y Torán 2015a

FIGURA 5. Algunos de los resultados incluidos en los TFG de los alumnos

Asimismo, desde una perspectiva más pedagógica, la estancia en prácticas y la realización de los TFG en este ámbito ha posibilitado que los alumnos desarrollen, no solo las competencias específicas y tecnológicas de su ámbito, sino también las genéricas y especialmente la de trabajo en equipo, ya que este marco interdisciplinar ha generado una situación de interdependencia positiva por parte de los tres alumnos implicados. Adicionalmente, el marco de la cooperación al desarrollo posibilita el trabajo de la competencia de compromiso social en los estudiantes implicados, competencia ésta que está mostrándose como un vector clave en la formación de los graduados universitarios en la sostenibilidad.

Otros resultados importantes obtenidos a lo largo del proyecto han sido:

- Fomento de la seguridad alimentaria en la zona a través del aumento de la producción agrícola en zonas rurales de la Región de Amhara mediante el diseño de riego fotovoltaico adaptado al contexto.
- Apoyo a las acciones de “community services” del profesorado de la BDU, puesto que los TFG han planteado mejoras y soluciones técnicas adaptadas a esos casos.
- Fomento del uso de la energía fotovoltaica y del riego en la zona, a través del planteamiento y diseño adaptados de estas tecnologías al contexto local y a los usuarios de Etiopía realizados en los TFG.
- Mejora de la formación de participantes de la BDU en las actividades del proyecto, mediante las charlas y talleres realizados por los alumnos de la UJI.
- Consolidación de la relación académica entre profesorado de la UJI y de la BDU, que ha supuesto la solicitud de dos nuevos proyectos de colaboración entre ambas instituciones.
- Fortalecimiento de la participación del alumnado en los proyectos de cooperación interuniversitaria entre la BDU y la UJI.
- Formación de alumnado universitario en temas de cooperación al desarrollo en el ámbito de la ingeniería, especialmente los tres alumnos que realizaron sus estancias en prácticas en la BDU.
- Mayor sensibilización de la comunidad universitaria en temas de cooperación y desarrollo humano, puesto que se han realizado más de diez charlas relacionadas con el proyecto en la UJI.
- Alta satisfacción profesional y personal de los participantes en el proyecto, tal y como se recoge en las encuestas que se obtuvieron de los alumnos y profesores involucrados.
- Difusión del proyecto en varios medios, ya sea mediante los videos de los alumnos de la UJI en internet (Carrera 2015b, Martínez 2015b y Torán 2015b), noticias en la web o en prensa (Castellón Diario 2015, El Mundo 2015, Levante 2015a, 2015b y 2015c, Mediterráneo 2015a y 2015b, UJI 2015) o comunicaciones a congresos.

## 6. CONCLUSIONES

La combinación de dos financiaciones provenientes de fondos propios de la UJI y la aportación de recursos técnicos y humanos por parte de la BDU han permitido una colaboración fructífera y eficaz entre ambas universidades. La idea de partida del proyecto se basaba en la mejora de la producción agrícola mediante riego fotovoltaico en la zona rural cercana a la universidad de BDU. El proyecto planteado ha conseguido alinearse con líneas y planes estratégicos a diferentes niveles en los dos países a la vez que ha supuesto una actividad académica y profesional muy satisfactoria para los participantes de ambas universidades (tanto estudiantes como profesores). Se ha conseguido vincular las asignaturas de estancia en prácticas y TFG de tres grados de ingeniería con el proyecto, lográndose además una colaboración cruzada entre participantes de diferentes nacionalidades y distintas disciplinas para plantear soluciones a un problema en común. Se ha conseguido una satis-

facción alta por parte de los profesores de la BDU tanto por el apoyo recibido en los “community services” en los que estaban involucrados, como en la formación recibida por parte de su alumnado en las charlas realizadas en la BDU. Cabe destacar también el impacto de la acción sobre los agricultores etíopes como beneficiarios indirectos de la acción. Además se han incluido actividades de difusión de la experiencia que han implicado junto a formación en Etiopía, sensibilización sobre la cooperación y el desarrollo en la comunidad universitaria de la UJI.

## AGRADECIMIENTOS

Los autores quieren agradecer al proyecto de ayuda a la Cooperación Universitaria al Desarrollo 2015 (OCDS, UJI) “Strengthening the use of photovoltaic energy to promote local sustainable development in Ethiopia” y al “Programa Prácticas Solidarias en Países Empobrecidos” de la OCDS y OIPEP (UJI) por haber hecho posible la realización de este trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bahir Dar University (2010). Bahir Dar University Strategic Plan, Bahir Dar.
- Carrera A (2015a). Diseño de sistema de bombeo fotovoltaico para riego en Bahir Dar (Etiopía). TFG en Grado de Ingeniería Eléctrica, Universitat Jaume I de Castellón. <http://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/152368>, acceso 30 agosto 2016.
- Carrera A (2015b). Internship at Bahir Dar University (Ethiopia). [http://www.ujixmon.uji.es/video\\_play.php?id=1389](http://www.ujixmon.uji.es/video_play.php?id=1389), acceso 30 agosto 2016.
- Castellón Diario (2015). Tres estudiantes de la UJI participan en un proyecto de la Bahir Dar University de Etiopía. <http://castellondiarario.com/not/46899/tres-estudiantes-de-la-uji-participan-en-un-proyecto-de-la-bahir-dar-university-de-etiofia>, acceso 30 agosto 2016.
- Consellería de Bienestar Social (2014). III Plan Director de la Cooperación Valenciana 2014-2017, Valencia. [http://www.inclusio.gva.es/documents/610754/712367/2014\\_PDCV.pdf/693cc20e-6f2e-4f93-aa33-a59b4bdac13](http://www.inclusio.gva.es/documents/610754/712367/2014_PDCV.pdf/693cc20e-6f2e-4f93-aa33-a59b4bdac13), acceso 30 agosto 2016.
- CRUE (2000). Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas. <http://internacional.us.es/internacional/uploads/file/ESCUDE.pdf>, acceso 30 agosto 2016.
- El Mundo (2015). Tres alumnos de la UJI, en un proyecto en Etiopía. <http://ujiapps.uji.es/com/revista/base/2015/11/21/noticiesuji/12/>, acceso 30 agosto 2016.
- Levante (2015a). Tres alumnos de la UJI participan en un proyecto de riego por goteo en Etiopía. <http://www.levante-emv.com/castello/2015/11/21/tres-alumnos-uji-participan-proyecto/1344639.html>, acceso 30 agosto 2016.
- Levante (2015b). Alumnos de la UJI cooperan en un proyecto en Etiopía. <http://ujiapps.uji.es/com/revista/base/2015/11/21/noticiesuji/6/>, acceso 30 agosto 2016.
- Levante (2016c). La cooperación internacional como forma de aprendizaje. <http://ujiapps.uji.es/com/revista/base/2016/01/26/noticiesuji/7j/>, acceso 30 agosto 2016.
- Martínez L (2015a). Rediseño de la envolvente del controlador de un equipo de bombeo PV para riego en Etiopía adaptado a usuarios finales y en el marco de un proyecto de cooperación. TFG en Ingeniería de Diseño Industrial y Desarrollo de Productos, Universitat Jaume I de Castellón. <http://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/148769>, acceso 30 agosto 2016.
- Martínez L (2015b). Diseño sostenible en Etiopía. [http://www.ujixmon.uji.es/video\\_play.php?id=137](http://www.ujixmon.uji.es/video_play.php?id=137), acceso 30 agosto 2016.
- Mediterráneo (2015a). La UJI inicia en Etiopía un proyecto de riego. [http://www.elperiodicomediterraneo.com/noticias/castellon/uji-inicia-etiofia-proyecto-riego\\_963470.html](http://www.elperiodicomediterraneo.com/noticias/castellon/uji-inicia-etiofia-proyecto-riego_963470.html), acceso 30 agosto 2016.
- Mediterráneo (2015b). La UJI millora sistemes agrícoles a Etiòpia Instal·lacions fotovoltaiques [http://www.elperiodicomediterraneo.com/noticias/medioambiente/uji-millora-sistemes-agricoles-etiofia-instal-lacions-fotovoltaiques\\_963912.html](http://www.elperiodicomediterraneo.com/noticias/medioambiente/uji-millora-sistemes-agricoles-etiofia-instal-lacions-fotovoltaiques_963912.html), acceso 30 agosto 2016.

- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2013). Plan Director de la Cooperación Española 2013/2016, Madrid. [http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/plan\\_director\\_cooperacion\\_espanola\\_2013-2016.pdf](http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/plan_director_cooperacion_espanola_2013-2016.pdf), acceso 30 agosto 2016.
- Ministry of Finance and Economic Development of Ethiopia (2010). Growth and Transformation Plan 2010/11-2014/15, Addis Ababa. <http://faolex.fao.org/docs/pdf/eth144893.pdf>, acceso 30 agosto 2016.
- PNUD (2014). Informe sobre Desarrollo Humano 2014, New York.
- Torán I (2015a). Proyecto de cooperación para el desarrollo en Etiopía: Rediseño y optimización de un sistema de riego por goteo en una parcela experimental en woreda Fogera. TFG en Grado en Ingeniería Agroalimentaria y del Medio Rural, Universitat Jaume I de Castellón.
- Torán I (2015b). Prácticas en Bahir Dar University (Etiopía). [http://www.ujixmon.uji.es/video\\_play.php?id=135](http://www.ujixmon.uji.es/video_play.php?id=135), acceso 30 agosto 2016.
- Universitat Jaume I (2015). Tres estudiants de l'UJI participen en un projecte de la Bahir Dar University d'Etiòpia. <http://ujiapps.uji.es/com/noticies/2015/11/2q/projecte-etiofia/>, acceso 30 agosto 2016.

# The road to universal access to sanitation: Lessons from the MDGs, gaps and priorities for the post 2015 agenda

## Hoja de ruta para el acceso universal al saneamiento: Lecciones de los ODM, desafíos y prioridades de la agenda post 2015

HUESO, Andrés<sup>1</sup>

andreshueso@wateraid.org

FERNÁNDEZ-BALDOR, Álvaro<sup>2</sup>

alferma2@upvnet.upv.es

### Abstract

In the past, sanitation was regarded as a private and taboo topic, and consequently given low political prioritisation. The consequence was inadequate financing, a lack of capacity in the sector and ineffective institutional arrangements. Sanitation programmes were implemented outside government systems, focused on infrastructure and neglecting behaviour change, thus failing to reach the poorest. However, global prioritisation of sanitation has recently increased and this could potentially resolve the challenges faced to date. Several knowledge gaps need to be filled, especially on urban sanitation, behaviour change, working at scale, working cross-sector and reaching the poorest. But a more open, inclusive, and learning-oriented mindset must also be adopted. On the road towards universal access, some of the key priorities are urban sanitation; ensuring government leadership and sector harmonization; and getting the right monitoring mechanisms within the Sustainable Development Goal agenda.

**KEYWORDS:** sanitation, post 2015, universal access, sustainable development goals

### Resumen

En el pasado, el saneamiento era un asunto privado y tabú, y en consecuencia no se priorizaba políticamente. Esto resultó en financiación inadecuada, falta de capacidad sectorial y mecanismos institucionales inefectivos. Los programas de saneamiento se implementaban al margen de los sistemas estatales y enfocados en infraestructura, no en el cambio de hábitos. Sin embargo, la priorización global del saneamiento ha aumentado recientemente y esto podría resolver los desafíos existentes. Varias lagunas en el conocimiento deben ser resueltas, especialmente acerca del saneamiento urbano, cambio de hábitos, impacto a escala, trabajo inter-sectorial y cómo llegar a los más pobres. Pero también es necesario adoptar una mentalidad más abierta, inclusiva y orientada al aprendizaje. En el camino al acceso universal, algunas prioridades son el saneamiento urbano, asegurar el liderazgo estatal y la armonización sectorial y conseguir los mecanismos de monitoreo correctos para la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

**PALABRAS CLAVE:** saneamiento, post 2015, acceso universal, objetivos de desarrollo sostenible

---

1. WaterAid.

2. Departamento de Proyectos de Ingeniería, Universitat Politècnica de València.

## 1. INTRODUCTION

During the last phase of the Millennium Development Goals (MDGs) and the preparation for the Sustainable Development Goals (SDGs), there was a very intense consultation and discussion process in the WASH sector, and especially within the sanitation community. The sanitation target was one of the most off-track among the MDG targets, and universal access had become a key ambition in the Global Goals (UN, 2015), which led to that amount of discussion and reflection. Despite significant progress in household reached with improved sanitation, this was concentrated on the wealthiest quintiles and overall progress hardly kept up with population growth; the total number of those unserved has decreased very slowly and 2.4 billion people still lack improved sanitation (WHO and UNICEF, 2015). In addition, there are rising concerns about sustainability (Jenkins and Sugden, 2006; WaterAid, 2009), sanitation in institutional settings (Velleman *et al.*, 2014) and the challenges of urbanisation. The sanitation sector needs a step change if universal access is to be achieved by 2030.

The ensuing question – what does this sector step change looks like? – requires first looking back and reflecting on the key blockages, successes and lessons learned during the MDG era. This will help understanding the opportunities and challenges in the new global scenario, and enable looking forward and setting the priorities towards the 2030 ambition.

Previous studies have identified some of those blockages, and lack of political priority in the international scenario appears as a the key challenge (Black and Fawcett, 2008; Hueso, 2013). Approaches in sanitation programmes, despite innovations and improvements, suffer from inertia and don't seem to have been effective or scalable enough (WHO, 2003; Wijesekera and Thomas, 2015). Part of it has been a narrow focus on sanitation as technology only or on technology and behaviour, neglecting the service dimension and missing on the need of multi-disciplinary capacities (Templeton, 2015). On the institutional side, there has been insufficient collaboration among the different actors involved (Jenkins and Sugden, 2006), failing to contribute to the necessary cross-sector effort that could position sanitation as a national mission (Northover *et al.*, 2014).

To contribute and update these discussions, we conducted a consultation with sanitation experts from various sector institutions, analysing their views on these issues and on the current priorities for the sector. The communication for this conference presents the preliminary findings from this consultation.

The methodology of the research consisted of a brief review of relevant literature followed by an expert consultation using individual semi-structured in-depth interviews. Around thirty sanitation experts were contacted and eighteen interviewed, including international development agencies and organisations, academia and independent consultants. Initial sampling of respondents was purposeful, identifying a diverse array of sanitation experts from key sector institutions. This was then complemented by snow-ball sampling, whereby the interviewees suggest other people to talk to. The interviews opened with questions on the lessons learned from the MDG era, starting with general barriers to progress and then focusing on the way sanitation was approached and how sector actors related to each other. Then, questions looked at the opportunities and challenges ahead, focusing on knowledge gaps and sector priorities towards achieving the 2030 agenda of universal access.

## 2. LESSONS FROM THE MDGs

### 2.1. Low political prioritisation affected progress

Regarding the reasons for poor progress toward the sanitation goal during the MDG era, there was a high degree of consensus. The key problem experts highlighted was the low priority given to



sanitation, both at the community and political levels, with a mutually reinforcing effect. Trying to explain why sanitation is such a low priority, interviewees mentioned the taboo around sanitation and the fact that it is not politically “sellable”. For these two reasons, different actors were less willing to engage in sanitation. In addition, there has been a perception that sanitation is a low performing sector in which it is risky to invest, and one that does not offer enough reliable and fundable initiatives at scale. Also, sanitation is seen as a low-impact domain in terms of development outcomes, probably because impacts are diffuse (whereas other intervention areas under the MDGs, such as bednets for malaria and immunisation for child survival offer more tangible and attributable gains). Existing knowledge gaps in the sector –presented in-depth below– have also played a role in this perception. Another reason behind the lack of government prioritisation of sanitation has been its framing as a private or community issue instead of as a public good. This is also linked to the approaches and perspectives of sanitation programmes, discussed in the forthcoming section.

It must be noted that there has been a significant improvement in the political prioritisation of sanitation over the past decade, with the inclusion of access to sanitation as an MDG target, the declaration of the International Year of Sanitation and its recognition as a Human Right. This has been reinforced by the emergence of new donors willing to fund sanitation and a general rise in the profile of the sector. Despite this improvement, the level of prioritisation does not yet reflect the scale of the global sanitation challenge.

Among the several consequences of this lack of priority, two aspects stand out: financing and institutions. Regarding the first, the amount of finance available was considered to have been insufficient to address the scale of the sanitation crisis, but the quality of finance was also a concern. On the one hand, aid spending was poorly-coordinated and inadequately-aligned with government budgets; on the other hand, public finance mechanisms were also inefficient. In addition, spending was biased towards capital expenditure and infrastructure projects, neglecting operation, management and service provision. To what concerns institutional issues, a substantial problem was fragmentation; in many countries the mandate over sanitation was split between different government ministries and departments, resulting in lack of leadership and coordination. Especially worrying is the fact that sanitation has fallen into a silo and, in most cases, was detached from the roles and responsibilities of health institutions and health workers, despite public health being an important goal of national sanitation efforts. An additional institutional obstacle was the fact that decentralisation of the responsibility for sanitation provision was not accompanied by increased finance and capacity for planning and implementation at the local government level. The recent improvements to both financing and institutional issues have been modest, compared to the rise in political prioritisation of sanitation. This is also partly caused by poor collaboration, covered below.

## **2.2. Insufficient collaboration and weak accountability**

Members of international organisations and agencies recognised some challenges in the collaboration among the key sanitation sector stakeholders. Levels of collaboration are seen to vary from country to country. They also highlighted that there has been substantial progress recently, especially through the consultation process around the role of WASH in the Sustainable Development Goals, which has helped build consensus and bring people together. Academics and especially some of the consultants were more critical and thought that projects are often implemented by different organisations in an uncoordinated manner in the same region, and with little engagement with government. They pointed to various non-collaborative behaviours of organisations, such as competing for funding or failing to disseminate and share information and lessons learned. As highlighted by two interviewees, some actors such as academia are not sufficiently involved in the sector and that there is a lack of dialogue between different communities within the sector. One example of this is the disagreement and poor communication between those focused on on-site sanitation and those looking at wastewater management. Other interviewees questioned the depth

of the existing discussions in the sector, highlighting that discussions many times stop in empty statements all can agree with.

Anyway, there was consensus about sector financing structures being the main cause of these behaviours, as they foster competition instead of collaboration, tend to focus on single solutions, and require reporting on isolated impacts of the intervention funded. This affects the collaboration and accountability mechanisms between governments and development partners, contributing to the institutional and financing challenges mentioned earlier. The Regional Sanitation Conferences and the Sanitation and Water for All partnership, although useful in creating political capital and coordination platforms, have not managed to deliver clear improvements in terms of accountability.

### 2.3. Rigid and partial approaches to sanitation

In relation to the way in which sanitation has been understood, and the approaches used in most programmes, a key problem identified by the interviewees was the narrow understanding of sanitation as “infrastructure”. This was the case during most of the MDG era, in which behavioural dimensions, environmental issues and wider aspects of sanitation as a service were thus neglected. The focus was on supplying toilets instead of promoting behaviour change, and little attention was paid to maintenance and service delivery mechanisms, resulting in low sustainability rates. The indicator for measuring success against the sanitation target under the MDGs –household access– is considered to have reinforced this narrow focus, but incentives related to corruption and financial lending mechanisms also have contributed to the bias towards capital expenditure and infrastructure.

In the rural real, the rise of the Community-Led Total Sanitation (CLTS) approach during the 2000s is seen as a welcome sector shift towards a partially broader perspective, with a clear emphasis on collective behaviour and demand creation, mainstreaming the achievement of open-defecation free status as the aspiration of sanitation programmes. There were nevertheless some critical voices, questioning the idealised notion of “community” in which CLTS is rooted, the myth that households will move up the sanitation ladder on their own, and the fact that it is diverting the focus from public service provision. In any case, the predominant view was that CLTS played a key role in the evolution of the sector, but needs to be complemented with other approaches. The more recent rise in sanitation marketing was seen as promising, with the potential to get the private sector involved in sanitation, “but not a panacea”. Most interviewees thought that ideological debates should be avoided and that approaches should be adapted and combined according to each context and situation. For instance, sanitation marketing can complement CLTS to encourage movements up the sanitation ladder, perhaps with a micro-financing component. The overall consensus in the sector is currently not to subsidise household sanitation hardware. However, two interviewees from international organisations expressed their concern about the implications for inequalities, as approaches like CLTS or sanitation marketing have failed to consistently reach the poorest. They also felt that such approaches reinforce the view of sanitation as a household and community problem, shifting the responsibility away from governments and neglecting institutional strengthening.

The story for urban sanitation is somewhat parallel, with a predominant focus on large infrastructure for wastewater and household toilets. The move towards behaviour change has been slower and weaker, again with CLTS adaptations and sanitation marketing innovations piloted at slum level. Collective public health issues such as faecal sludge management have been left to the informal market and infused with the myth of full cost-recovery through tariffs. Systematic engagement in planning processes and efforts to involve city authorities have been rare, with few exceptions in recent years.

Several experts acknowledged that some of these challenges are related to the inherent complexity and context dependence of sanitation. The fact that this complexity is insufficiently acknowledged is a key problem; the sanitation sector suffers from programming inertia and gets stuck in dogmatic

debates as if a single approach could solve the whole equation. Instead, it is important to see where each solution fits and how to bring them all together harmoniously. This is related to insufficient reflexivity, and poor collection, use and dissemination of evidence within the sector, on which the forthcoming section elaborates.

#### **2.4. Inadequate learning mechanisms and substantial knowledge gaps**

In the past, knowledge gaps in the sanitation sector have hindered progress and reduced the willingness of different actors to engage and invest. There has been significant progress both through increased sophistication of global monitoring mechanisms and the amount and quality of research, which is also communicated in international learning and exchange events. However, there are still many unanswered questions.

Still, several interviewees pointed out that changing mindsets is more important and more urgent than filling knowledge gaps. They felt that certain groups within the sanitation sector are not open to feedback or criticism and sometimes do not recognise failures and challenges. Related to that, the dissemination and use of existing knowledge and lessons from the past is weak. In an expanding sector with new actors emerging, this is an area of concern, as they may end up repeating past mistakes.

Interviewees discussed many knowledge gaps, which are listed below in descending order of the number of interviewees that mentioned them.

The most frequently mentioned was urban sanitation. Highlighted gaps relate primarily to small towns and informal settlements or slums and focus on concerns like how to do urban sanitation planning, how to deal with the entire sanitation chain, how to implement effectively and how to find the best technological options.

The other prominent gap was on how to change behaviour. Although the sector has improved the quality of evidence in this area, it is still unknown how best to change defecation practices in complex socio-cultural environments, how to increase the rate of success of CLTS, or how to ensure behaviour change is ingrained into social norms.

Other knowledge gaps related to working at scale: having a clear picture of how to best prioritise and use increased financial resources, how to ensure an enabling environment (including both institutions and legislation) and how to decrease production costs to supply at the scale required.

A smaller one related to working cross-sector, from getting the health sector involved and paying attention to sanitation in health centres, to finding cost effective ways to ensure WASH in schools.

The last one related to equity, namely how to reach the poorest and ensure that they are served. Other gaps mentioned were issues around menstrual hygiene management, understanding the contents and risks of faeces, listening to customers, and the links between antibiotic resistance and sanitation.

Finally, two interviewees also expressed some concern about the sector research agenda and rigour. They felt it is time to move on from proving that sanitation is important to focusing on “how” to do it. Operational research will be important in the coming era, and calls for rigorous work that goes beyond using evidence to draw general conclusions or for making simplistic recommendations for scaling-up that overlook contextual differences.

### **3. SECTOR PRIORITIES FOR THE 2030 AGENDA**

Most interviewees shared an optimistic outlook of the 2015-2030 period. Although there are obstacles ahead, there is an unprecedented level of political prioritisation which has the potential to tackle any challenge. The responses to what the three top priorities for the sanitation sector in the post-2015 era ought to be showed a certain degree of convergence.

In line with its prominence among the knowledge gaps, urban sanitation was the most frequently-mentioned priority – featuring in eight interviews. In a context of increasing rates of urbanisation, the sanitation sector needs to solve some of the existing challenges along the sanitation value chain, such as transportation of sludge, or ensuring that faecal sludge management is not neglected at the expense of wastewater. There were diverse opinions on whether prioritisation of urban sanitation may pose a risk of neglect or provide an opportunity for rural sanitation.

The second priority cluster, mentioned seven times, was about ensuring government leadership and sector harmonisation. The cluster included ensuring that governments (national, city, local) prioritise and actively coordinate the provision of sanitation services, making sure there is adequate collaboration and alignment of development partners’ activities and funding with government priorities, and improving accountability mechanisms.

Six interviewees mentioned the Sustainable Development Goals as a key priority, ensuring both that the sanitation aim is finally accepted and that it comes with the appropriate indicators –although views on what these should be were diverse. However, one academic warned of the risk that the 2030 ambition might lead to a rush to meet the targets, instead of making sure we do the best we can.

Three different priorities came next, featuring in five interviews each.

One focused on developing institutional mechanisms and building the required capacities. The scale and nature of the sanitation crisis requires a huge leap forward in terms of numbers of staff that need to be trained, ensuring a sanitation workforce with cross-disciplinary skills, and working within an adequate institutional framework (regulation, planning, monitoring, incentives and retention mechanisms).

Another priority deals broadly with working cross-sector, primarily engaging with the health sector. This is meant at all levels, whether at the strategic level –ensuring public health considerations are central to sanitation, and that health sector actors do not neglect preventive interventions–, or the operational level –linking sanitation habit formation to health promotion and ensuring adequate sanitation in health care facilities. This last aspect applies also to education, ensuring adequate sanitation services in schools, as well as to other institutional settings.

The third of these priorities highlights the need for more learning and debating. On the one hand, the sector needs to be aware of the lessons from the past, and then better coordinate research to fill existing knowledge gaps. On the other hand, it is important that evidence is well communicated, shared and used, especially at the national level. To do this, it will be necessary to open up the discussion, instead of being too diplomatic or consensual.

Three different clusters of priorities featured in four interviews each.

One cluster centred on reaching the poorest in order to reduce inequalities, which is seen as one of the most challenging areas. As mentioned earlier, how to do this is still a knowledge gap, and interviewees did not provide any specific focus for moving forward. Moreover, one academic disagreed with this view, questioning whether focusing on the poorest is a wise and cost-effective path towards universal access.

Another priority cluster concerned ensuring adequate financing, mainly ensuring funding streams and mechanisms contribute to addressing the key bottlenecks of the sector, instead of leading to piecemeal interventions, duplication and competition. There were mixed views in terms of quantity, with some interviewees feeling that more funding will be critical, while others believed that money is hardly an issue in some countries.

The last of these three clusters referred to the need for more flexibility in terms of approaches used on the ground, acknowledging that different strategies and approaches are needed for different settings. The need to challenge the “no hardware subsidy” consensus in order to ensure sustainable

sanitation for the poorest, was specifically highlighted by a member of staff from an international agency.

Finally, priorities mentioned twice include moving from pilot projects to working at scale, broadening the perspective through which issues of sanitation are conceptualised, and addressing socio-cultural and psychological dimensions of behaviour change.

## REFERENCES

- Black M, Fawcett B (2008). *The Last Taboo. Opening the Door on the Global Sanitation Crisis*. Earthscan, London.
- Hueso A (2013). *Pathways to Sustainability in Community-Led Total Sanitation. Experiences from Madhya Pradesh and Himachal Pradesh*. Universitat Politècnica de València, València.
- Jenkins MW, Sugden S (2006). *Rethinking Sanitation: Lessons and Innovation for Sustainability and Success in the New Millennium*. United Nations Development Programme.
- Northover H, Ryu SK, Brewer T (2014). *Achieving total sanitation and hygiene coverage within a generation – lessons from East Asia*. Wateraid.
- Templeton MR (2015). *Environmental Science: Water Research and Technology* 1, pp 17-21
- UN (2015). *Sustainable Development*. URL <http://www.un.org/sustainabledevelopment/water-and-sanitation/>.
- Velleman Y, Mason E, Graham W, Benova L, Chopra M, Campbell OMR, Gordon B, Wijesekera S, Hounton S, Esteves Mills J, Curtis V, Afsana K, Boisson S, Magoma M, Cairncross S, Cumming O (2014). *PLoS Med* 11.
- WaterAid (2009). *Sustainability and equity aspects of total sanitation programmes. A study of recent WaterAid-supported programmes in three countries*. Global synthesis report.
- WHO (2003). *Looking back: Looking ahead. Five decades of challenges and achievements in environmental sanitation and health*.
- WHO, UNICEF (2015). *Progress on Sanitation and Drinking Water – 2015 update and MDG assessment*. Update.
- Wijesekera S, Thomas A (2015). *Waterlines* 34, 206-209.



# Influencia del consumo crítico en los modelos de Cooperación basados en Comercio Justo y producción ecológica

## Influence of critical consumption in cooperation models based on fair trade and organic production

MAESO VELASCO, Laura<sup>1</sup>

consumo.responsable@uco.es

CUÉLLAR PADILLA, M<sup>a</sup> Carmen<sup>2</sup>

mcuellar@uco.es

HERNÁNDEZ MERINO, Mayte<sup>1</sup>

area.cooperacion@uco.es

### Resumen

La situación del Comercio Justo, contemplada desde el ámbito de la Soberanía Alimentaria, en los últimos años se ha visto en continuo cambio. Ha pasado de ser considerado como herramienta para la Cooperación Internacional al Desarrollo a ser incorporada en un modelo integral de transformación social y económica a través de un consumo crítico. El estudio realiza un análisis de los planteamientos de la producción ecológica y del Comercio Justo, para evaluar sus similitudes y sus diferencias en tres ámbitos: los criterios para la producción, el ámbito geográfico de la misma y los criterios para la venta. A través de la investigación realizada por el Área de Cooperación y Solidaridad de la Universidad de Córdoba, se detectan alternativas de consumo, como los mercados sociales, los grupos de consumo o nuevas herramientas como los sistemas participativos de garantía (SPG), que diluyen las fronteras entre ambos campos y tratan de construir una economía y un comercio vinculados a la Soberanía Alimentaria.

**PALABRAS CLAVE:** consumo consciente, comercio justo, producción ecológica, alianzas.

### Abstract

The situation of Fair Trade, seen from the perspective of Food Sovereignty, has been constantly changed and reformulated in the recent years. In society the evolution of Fair Trade has been detected as a tool for International Cooperation for Development incorporated in comprehensive models of social and economic transformation through critical and responsible consumption. The study offers a comparison between organic and Fair Trade production in order to assess their similarities and their differences within three key areas: production criteria, sales criteria and geographical food contexts. Thus, through the research conducted by the International Cooperation and Solidarity Department of the University of Cordoba, new consumption alternatives are identified, such as social markets, consumer groups, and new tools such as participatory guarantee systems (SPG), that blur the boundaries between the two fields, and try to build economic and trade criteria linked to Food Sovereignty principles.

**KEYWORDS:** conscious consumption, fair trade, organic production, alliances.

---

1. Área de Cooperación y Solidaridad. Universidad de Córdoba.  
2. ISEC, Universidad de Córdoba.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los movimientos en pro de la agricultura ecológica y del Comercio Justo han representado desde los años 70 una continua lucha en defensa de los derechos humanos y el cuidado del medio ambiente a nivel mundial.

El movimiento ecológico defendía el respeto al Medio Ambiente y la salud de las personas, a través de unos modos de producción e intercambio de productos sanos, que no contaminasen y promoviesen la biodiversidad y el equilibrio y la estabilidad de los agroecosistemas (Boada y Toledo, 2003; Carson, 2001)). Actualmente, la producción ecológica está regulada oficialmente y supone un sistema de producción que persigue la obtención de alimentos libres de contaminantes químicos y respetuosos con el bienestar animal.

La razón principal en la venta de productos de Comercio Justo, por su parte, estaba ligada al apoyo a los grupos productores con los que se estaba trabajando a través de los proyectos de cooperación internacional. En realidad, surgió como una ruptura con las visiones asistencialistas de la Cooperación al Desarrollo de los años 60. El lema “Comercio, no ayuda” no dejaba lugar a dudas. Actualmente, el Comercio Justo es un movimiento que promueve la solidaridad con los/as productores del Sur y contribuye a la mejora en sus comunidades, a través de un cambio en las dimensiones económica y social del sistema comercial mundial (Cuéllar y Reintjes, 2009; Buccolo, 2000).

Los modelos promovidos por estas dos propuestas surgen en contestación a un sistema socio-económico insostenible, que daña nuestro medio ambiente y perjudica a las personas, generando brechas entre los países Norte/Sur (Cuéllar *et al.*, 2013; Escobar, 2005; Galano, 2003). Los grandes monocultivos, la privatización de la semilla, la reducción de la biodiversidad, la contaminación de agua y aire son sólo algunos de sus efectos ambientales más inmediatos (Briggs y Courtney, 1985). La explotación de los y las trabajadoras, la desigualdad de género, la explotación infantil, la exposición a contaminantes altamente dañinos, la destrucción de las economías locales y sostenibles, son otra pequeña muestra de efectos negativos en el ámbito social (Altieri y Koohafkan, 2008).

Frente a estas injusticias, ambos movimientos han logrado importantes avances en temas de justicia social y ambiental. Y aunque el porcentaje de ventas de estos productos aún represente una pequeña proporción en comparación con el sistema de producción convencional (MAGRAMA, 2014; Coordinadora Estatal de Comercio Justo, 2014), la conciencia ambiental y social y, por tanto, el número de personas interesadas, aumenta cada día. Sin embargo, en estos 40 años de andadura, algunas cosas han cambiado. Los movimientos relacionados con el consumo crítico, y desde el año 1996, con la noción de Soberanía Alimentaria, empezaron a plantear cuestiones que interpelaban directamente a ambos movimientos. ¿Es posible concebir un producto como ecológico si detrás se están reproduciendo situaciones de inequidad o injusticia social? Y, a la inversa, ¿es posible considerar un producto como justo, si no se está respetando el entorno ambiental y el equilibrio del agroecosistema donde es producido? Así, el reto que se lanza a estos dos movimientos es el nivel de integración que existe entre ambos. Y la pregunta que se les plantea es si son suficientes estas dos opciones para desarrollar un consumo consciente, que cuestiona elementos como la proximidad de los productos, los hábitos de consumo en sí, el lugar donde se realiza la compra o las entidades a quienes esta compra otorga poder de decisión.

Partiendo de las conclusiones obtenidas en el artículo publicado “*El consumo crítico en el Comercio Justo y la producción ecológica*” (Maeso *et al.*, 2016), en el que agentes de diferentes puntos de venta participaron brindando su opinión sobre el tema (ecotiendas, mercados sociales, asociaciones de productores/as, ONGD y tiendas especializadas de Comercio Justo) y bajo la comparativa de ambos movimientos, se pretende destacar los procesos de transformación seguidos por ambos movimientos y la aparición de nuevas alternativas de consumo que, bebiendo de estas dos propuestas, van consolidándose e integrándose en los modelos de consumo crítico actuales.



## 2. LAS PRODUCCIONES EN ECOLÓGICO Y JUSTAS

En el caso de las ecotiendas y los grupos de consumo ecológico, se entiende que la producción desde su visión de lo ecológico ya lleva implícito los criterios sociales del Comercio Justo de alguna manera, bien por los criterios que se establecen en la relación con las personas productoras, por los requisitos que se buscan en el perfil de las mismas, o bien porque el beneficio del cuidado al medio ambiente redundaría en la comunidad (Maeso *et al.* 2016).

Por su parte, desde el ámbito del Comercio Justo, las ONGDs plantean que en los principios del Comercio Justo se defiende el respeto a la naturaleza y, por ello, es cada vez más común encontrar el sello de garantía de producto ecológico en sus productos. No obstante, en otros casos, se discrepa con este argumento y se reconoce la necesidad de buscar la compenetración entre ambos movimientos para responder a las demandas de un consumo responsable (Maeso *et al.*, 2016).

Hablando precisamente de similitudes, desde el lado de las productoras e importadoras de Comercio Justo, la organización IDEAS junto con FairTrade lanzó una campaña en el año 2007 llamada “Bio&Justo”, hablando de similitudes entre la producción y comercialización de los productos de Comercio Justo con los productos ecológicos (IDEAS, 2007). En ella se visibilizaban una serie de elementos de carácter ambiental que ambos movimientos compartían, como por ejemplo el abogar por una agricultura a pequeña escala, unos manejos agrarios que no contemplan ni transgénicos ni fertilizantes químicos de síntesis o fomentar la transformación de las materias primas cercana a la zona de producción de las mismas.

Sin embargo, estas similitudes identificadas en la práctica responden a un ámbito tanto de la producción eco como del Comercio Justo que no es representativo de la generalidad de ambas propuestas. Por ejemplo, en el caso de la producción eco, si analizamos la base legal de la producción ecológica en la Unión Europea, el Reglamento Europeo (CE) 834/2007 de producción ecológica, que entró en vigor en 2009, no encontramos ninguna alusión explícita a cuestiones de tipo social, laboral o comercial. Tampoco se habla de criterios restrictivos a la hora de regular producciones ecológicas intensivas e industriales, factores como el monocultivo, la excesiva mecanización o la intensificación en el consumo de agua (Cuéllar y Moya, 2010), ni tampoco se menciona nada relacionado con el tamaño óptimo de las fincas ni la proximidad de las zonas de transformación con las zonas de producción de las materias primas.

De hecho, se puede afirmar que la norma de la producción ecológica responde a un perfil de consumidor/a que busca este tipo de productos únicamente por cuestiones de salud (MMA, y GfK Emer Ad Hoc Research, 2011). Y responde a un fenómeno social de los últimos años de desafección alimentaria, relacionado con las diversas crisis alimentarias acaecidas en occidente (Jaffee y Howard, 2010).

El Comercio Justo, por su parte, es criticado por seguir perpetuando unas lógicas de la economía globalizada muy perjudiciales donde el Sur es el productor de materias primas o artesanía y el Norte el consumidor. Básicamente, supone un fortalecimiento de las economías de exportación, perpetuando dos cuestiones: las amenazas a la seguridad alimentaria que esto provoca, por priorizarse el abastecimiento y el fortalecimiento de los mercados internacionales frente a los locales, y la soberanía, pues sigue siendo el Norte consumidor quien define qué productos debe producir el Sur, cómo y cuándo (Cuéllar, M. y Reintjes, C. 2009). Este movimiento responde de esta forma a un perfil de consumidores preocupados únicamente por la ética que hay detrás de los productos importados que adquiere, en cuanto a las condiciones laborales y sociales de las personas productoras (Vivás y Montagut, 2006; Jaffee y Howard, 2010).

Estas constataciones evidencian que ambas propuestas han respondido a dos nichos de mercado que, en la práctica, no son tan distintos. En el 16º encuentro de IFOAM en Italia en 2008, se presentó un estudio sobre la percepción de los consumidores en torno a ambos campos y sus compatibilidades o discrepancias. En las reflexiones finales se hablaba de ciertos consumidores que buscaban

en un producto ambas características. En esta misma línea, y según el MMA y GfK Emer Ad Hoc Research (2011), el 56 % de las personas que consumen productos ecológicos también consume productos de Comercio Justo.

Sin embargo, podemos decir que el estancamiento de estos movimientos no está respondiendo a las tendencias sociales observadas. En este mismo estudio se identifica que un 76 % de las personas que consumen productos ecológicos compra productos locales, “*cultivados cerca de donde vivo*”, lo que responde a un perfil de consumidor/a consciente y consecuente con su alimentación, más cercano a las propuestas del movimiento agroecológico y de Soberanía Alimentaria (Calle *et al.*, 2012; Kneafsey *et al.*, 2013; Focus Group SFSCM, 2014).

Esta tendencia a un consumo crítico y responsable, que trata de hacer converger las propuestas del Comercio Justo y las de la producción ecológica, desde un prisma de Soberanía Alimentaria, es identificada por las organizaciones que, dentro de estos movimientos, están haciendo la transición hacia criterios más exigentes y más holísticos (Maeso *et al.* 2016).

Así, algunas ONGDs y ecotiendas están integrando ambos tipos de productos, reescribiendo y adaptándose a las nuevas demandas. En algunos casos, las sedes de diferentes ONGD que se destinaban tradicionalmente a divulgar y ofrecer productos de Comercio Justo están sirviendo de punto de distribución para grupos de consumo locales. También, en algunas tiendas exclusivas de Comercio Justo se están integrando productos locales en sus inventarios. En otros casos, se trata de productos mixtos, como por ejemplo las mermeladas, que incorporan frutas de origen local con azúcar de Comercio Justo.

### **3. UN CONSUMO JUSTO NORTE-NORTE CON CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD AMPLIOS. PRINCIPALES ALTERNATIVAS.**

Si la década de los cincuenta supuso una época de reivindicaciones a escala europea en favor de los derechos humanos y el comienzo de una sociedad globalizada, las décadas siguientes sirvieron para desarrollar y afianzar diferentes iniciativas más locales logrando así alternativas de consumo a nivel individual, como respuesta a la creciente industrialización de la agricultura, en países como Alemania, Austria, o Suiza. En el territorio español estas iniciativas parten de finales de los años 80, surgiendo más y de diversas formas, a partir de la crisis económica y del nacimiento de fuertes movimientos sociales en los años 2010 con el 15-M y siguientes.

En la actualidad, repensar el Comercio Justo y la producción ecológica desde una óptima de un consumo responsable y crítico supone importantes cambios para ambos modelos. El Comercio Justo no sólo sería un canal unidireccional de países del Sur al Norte, sino que abriría el campo a comercializaciones también Norte-Norte y Sur-Sur, y contemplaría los criterios de proximidad en los productos. La producción ecológica no sería un mero cuaderno técnico de producción sana y limpia, sino que contemplaría criterios sociales, laborales y comerciales. En definitiva, ambos movimientos podrían hacer confluír sus criterios, para garantizar las economías de pequeña escala con sistemas de producción ecológicos, el establecimiento de relaciones comerciales directas y justas, los mercados locales y la proximidad entre producción y consumo (Jaffee y Howard, 2010).

Lo interesante de estas reflexiones es que se están materializando en propuestas concretas, que atañen tanto a la producción ecológica oficial como al clásico Comercio Justo de importación.

En efecto, en los últimos años se han multiplicado las experiencias que ponen en práctica cambios en las pautas de consumo, a través del fomento de formas de acción social colectiva entre grupos de productores y productoras, en conjunto con consumidores y consumidoras. Estas iniciativas tratan de romper con el Sistema agroalimentario globalizado (grandes superficies y supermercados, productos globales,...) pero, además, abogan por un consumo crítico basado en criterios de justicia social y ecológica, que busque alternativas desde la construcción colectiva y los principios de la Soberanía Alimentaria.

Así, el Comercio Justo de producciones agroecológicas Norte-Norte se está impulsando. Tratan de romper con la lógica de los alimentos kilométricos, y con la separación entre productos ecológicamente responsables o socialmente justos. Son ejemplos de relocalización de los sistemas agroalimentarios, con criterios de sustentabilidad profunda (tanto sociales, como ecológicos, como económicos y políticos). Algunas experiencias concretas de esto pueden ser:

- **Los mercados sociales:** son espacios de intercambio en los que se fomentan relaciones entre la producción y consumo que permiten a las personas productoras tener una vida digna a partir de su trabajo y, a las personas consumidoras, satisfacer sus necesidades básicas, a partir en ambos casos de relaciones comerciales y precios justos (Cuéllar, M. 2012). La creación de estas redes se enmarca dentro de la economía solidaria, el fomento de los productos y servicios de entidades con compromiso social y la comercialización de productos de Comercio Justo, locales y ecológicos (Ortega, S. 2000). Algunos ejemplos de estas iniciativas son: La Tejedora, en Córdoba; o La Rendija, en Sevilla.
- **Los grupos de consumo:** son colectivos que agrupan a gente de un mismo barrio o ciudad con el objetivo de llevar a cabo un consumo alternativo, basado en criterios como ecológico, de temporada, o solidario con el mundo rural. Lo hacen relocalizando la alimentación y estableciendo unas relaciones directas con las personas productoras. Estos núcleos han proliferado enormemente en las grandes ciudades, donde hay una mayor distancia entre la ciudad y el campo (Vivas, 2014). Algunas de las primeras experiencias se remontan a finales de los años 80 en Andalucía, Cataluña, o Pamplona. En la actualidad existen una gran cantidad de ellas en todo el territorio nacional, donde incorporan los criterios sociales, comerciales, laborales y ambientales de ambos movimientos, y en muchos casos los profundizan (López y López, 2004).

Debido a la inmensidad de iniciativas, existen numerosos tipos de experiencias, pudiéndose agrupar en dos grandes modelos: aquel en el que se añan a personas consumidoras y productoras; o aquel que sólo está compuesto por personas consumidoras.

La construcción de sistemas de circulación de alimentos basados en otras lógicas y que plantean otros criterios ha impulsado la creación de nuevos procedimientos de confianza. En efecto, tanto el sello de producto ecológico como el sello de producto de Comercio Justo no satisface, en la mayoría de los casos, los criterios de sustentabilidad profunda que estas alternativas tratan de construir. Así, encontramos una importante proliferación de lo que se han denominado **Sistemas Participativos de Garantía**. Se trata de procedimientos, también basados en la acción social colectiva, de definición de criterios y de mecanismos de generación de confianza en lo que se está produciendo, intercambiando y consumiendo en estos canales innovadores (Cuéllar y Ramos, 2012). Un ejemplo de esto es el identificativo denominado EHKO, surgido en Navarra, Euskadi y País Vasco francés (La Fertilidad de la Tierra, 2015), en el que convergen criterios en coherencia con la Agroecología y la Soberanía alimentaria, tales como: relación directa entre la producción y el consumo, proximidad en la adquisición de materias primas y productos; participación con otros productores en grupos de intercambio de conocimientos y apoyo mutuo; respeto a la legislación laboral, entre otros. Los primeros Sistemas Participativos de Garantía surgieron durante la década de los años 80, y en la actualidad están proliferando en todo el territorio estatal, a pesar de no estar reconocidos oficialmente.

La inclusión de criterios políticos en estas alternativas supone un elemento trascendental vinculado al consumo consciente y crítico. Se trata de garantizar unos criterios de justicia ambiental, social y laboral, pero además se trata de hacerlo de forma horizontal y participativa. El cuestionamiento de las estructuras de poder, de las jerarquías y los modos organizativos no democráticos entran en importancia al mismo nivel que los demás criterios de justicia. De esto, qué duda cabe, tendrán mucho que aprender tanto los reglamentos oficiales de producción ecológica, como muchas de las estructuras tradicionales del Comercio Justo clásico.

Desde estas iniciativas de la Economía Solidaria, se hace un ejercicio activo de repensar el modelo de sociedad y de economía. El consumo deja de ser un acto individual para convertirse en algo

colectivo. Estas experiencias de base colectiva permiten reagrupar a las personas fomentando la propiedad social de los bienes y recursos: relocalizando las iniciativas hacia los territorios, sus bases culturales y reduciendo los impactos medioambientales.

#### 4. CONCLUSIONES

Defender un consumo crítico es hacer una acción política a la hora de comprar y en ésta, poder elegir productos que engloben todos los parámetros, tanto sociales como ambientales, no sólo en origen sino a lo largo de toda la cadena de producción —transformación— comercialización y consumo y en donde cada vez más consumidoras y consumidores están haciendo presión para que así ocurra.

Todas estas prácticas vistas en el artículo —mercados sociales, Sistemas Participativos de Garantía, grupos de consumo— y otras como los huertos urbanos o los comedores escolares ecológicos, ponen sobre la mesa la posibilidad de otro modelo de distribución y consumo de alimentos mediante una relación directa con las y los productores y teniendo por base criterios de justicia y respeto ambiental y social. Avanzar en ellas supone repensar los espacios tanto productivos como de intercambio, recuperando la hegemonía sobre la producción, recuperando los espacios locales y dejando las exportaciones, bajo criterios justos y equitativos, supeditadas al abastecimiento propio. Supone insertar estas iniciativas en la vida cotidiana, alejando el sentimiento de coste al implicarse para sustituirlo con la reconstrucción de vínculos sociales y de habilidades para conectar las dinámicas locales y globales, y generar responsabilidad comunitaria a largo plazo.

Y aunque el panorama ha cambiado, y se encuentra en plena transformación, aún queda mucho camino por recorrer tanto en el mundo ecológico como en el del Comercio Justo. Es necesaria la intercooperación entre todos estos sectores, haciendo visibles las experiencias y, tal vez en sus alianzas se encuentre la clave para hacer frente al modelo productivo actual y acercarse a las propuestas de la Soberanía Alimentaria y a la Economía Solidaria.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Altieri M, Koohafkan P (2008). *Enduring farms: climate change, smallholders and traditional farming communities*. Third World Network, Malasia.
- Asociación de Agricultura Biodinámica de España (1994). *Comercio Justo y agricultura ecológica*, hoja informativa, 11. <http://www.biodinamica.es/documentos/ComercioJustoAgriculturaEcologica.pdf>, acceso 5 abril 2016.
- Boada M, Toledo V (2003). *El planeta, nuestro cuerpo. La ecología, el ambientalismo y la crisis de modernidad*. Colección de Ciencia para todos, 194. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Briggs F, Courtney D (1985). *Agriculture and environment*. Longman Group Ltd, Essex.
- Calvo J, Villa A, Ángel JL (2014). Tipología de consumidores de productos de Comercio Justo y variables que inciden en su compra. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n° 237, pp 117-154.
- Calle A, Soler M, Vara I (2012). La desafección al sistema agroalimentario: ciudadanía y redes sociales. *Interface*. 4(2):459-489.
- Carson R (2001). *La primavera silenciosa*. Ed. Crítica, Barcelona (1ª Edición 1960).
- Buccolo (2000). *Le commerce équitable. Serie Impatiences démocrates*. Instituto Karl Polanyi, Arles, Francia.
- Comisión Europea: [http://ec.europa.eu/agriculture/organic/consumer-trust/certification-and-confidence/the-organic-logo-guarantees/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/organic/consumer-trust/certification-and-confidence/the-organic-logo-guarantees/index_en.htm), acceso 5 abril 2016.
- Coordinadora Estatal de Comercio Justo (2014). *El Comercio Justo en España 2014. Sector textil e injusticia comercial*. Disponible en <http://comerciojusto.org/wp-content/uploads/2015/09/informe-20141.pdf>, acceso 10 febrero 2016.

- Cuéllar M (2012). El Comercio Justo y la Economía Solidaria. Una alianza imprescindible. En Hernández Merino M, Escribano B (coords.): *El Comercio Justo en Andalucía 2010: situación actual y realidad territorial*. Universidad de Córdoba y Junta de Andalucía: pp 37-46.
- Cuéllar-Padilla M, Gallar Hernández D, Calle-Collado A (eds.) (2013): *Procesos hacia la Soberanía Alimentaria. Perspectivas y Prácticas desde la Agroecología política*. Editorial Icaria, Barcelona.
- Cuéllar-Padilla M, Ramos Filho LO (2012). "Participatory Action Research initiatives to generate innovations towards a sustainable agriculture: a case study in Southern Spain". En: Barbier M, Elzen B (eds). *System Innovations, Knowledge Regimes and Design Practices towards Transitions for Sustainable Agriculture*. INRA: pp 118-131. [http://anciensite4.inra.fr/sad\\_eng/Publications2/Free-e-books/System-Innovations-for-Sustainable-Agriculture](http://anciensite4.inra.fr/sad_eng/Publications2/Free-e-books/System-Innovations-for-Sustainable-Agriculture).
- Cuéllar M, Moya (2010). La Alimentación ecológica: un proceso de convencionalización. En X Congreso Estatal Sociedad Española de Sociología. Pamplona.
- Cuéllar M, Reintjes C. (2009). Sellos y sistemas de garantía para el Comercio Justo. Editorial Icaria, Barcelona. Editorial (2015). EHKO, más allá de la normativa europea de AE. En *La Fertilidad de la Tierra* nº 63: p 34.
- Escobar A (2005). El postdesarrollo como concepto y práctica social. En: Mato D (coord). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Fac. De Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp 17-31.
- Fernández JL (2013). Experimentar otras economías en Papeles de relaciones ecosociales y cambio global. *Revista Papeles*. Nº 121, pp 169-182.
- Focus Group SFSCM (Short Food Supply Chain Management) (2014). Discussion Paper 1st Meeting. Eip-Agri. (Praga, 10 y 11/12/14).
- Galano C (2003). Crisis y sustentabilidad. *Notas sobre Educación ambiental y Desarrollo Sostenible*, pp 1-5.
- IDEAS (2007). Campaña Bio&Justo, Boletín 1. <http://cecu.es/campanas/medio%20ambiente/revista%201%20bio%20y%20justo%20BAJA%20resolucion.pdf>, acceso 5 abril 2016.
- Jaffee D, Howard P (2010). Corporate cooptation of organic and fair trade standards. En *Agriculture and Human Values*, 27: 387-399.
- Kneafsey M, Venn L, Schmutz U, Balázs B, Trenchard L, Eyden-Wood T, Bos E, Sutton G, Blackett M (2013). Short food supply chains and local food systems in the EU: a state of play of their socio-economic characteristics. JRC Scientific and Policy Reports. European Commission.
- López D, López A (2004). *Con la comida no se juega. Alternativas autogestionarias a la globalización capitalista desde la Agroecología y el consumo*. Ed. Movimiento Traficantes de sueños, Madrid.
- Maeso L, Cuéllar M (2016). El consumo crítico en el Comercio Justo y la producción ecológica. En: Maeso L, Hernández L (coords). *El Comercio Justo. Una mirada al Norte. Consumo y nuevas tendencias*. Universidad de Córdoba y Junta de Andalucía.
- MAGRAMA (2014). Evolución de la caracterización de la tipología y perfil sociodemográfico del consumidor de alimentos ecológicos en España. Disponible en [http://www.magrama.gob.es/es/alimentacion/temas/la-agricultura-ecologica/estudioperfilconsumidorecologico2014\\_tcm7-346684.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/alimentacion/temas/la-agricultura-ecologica/estudioperfilconsumidorecologico2014_tcm7-346684.pdf), acceso 10 febrero 2016.
- MMA y GfK Emer Ad Hoc Research (2011). Estudio del perfil del consumidor de productos ecológicos. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. [http://www.magrama.gob.es/es/alimentacion/publicaciones/informe\\_consumidor\\_ecol%C3%B3gico\\_Completo\\_%28con\\_NIPO%29\\_tcm7-183161.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/alimentacion/publicaciones/informe_consumidor_ecol%C3%B3gico_Completo_%28con_NIPO%29_tcm7-183161.pdf), acceso 5 abril 2016.
- Ortega S (2000). Seminario Construyendo un Mercado Alternativo de Economía Solidaria. Bilbao. [http://www.economiasolidaria.org/files/mercado\\_social.pdf](http://www.economiasolidaria.org/files/mercado_social.pdf), acceso 5 abril 2016.
- Raynolds LT (2006). *The Organic and Fair Trade Movements: Fostering Global Ecological Sustainability and Social Justice*. The Optimist Magazine, Geneva: Green Cross International, Autumn. [http://cfat.colostate.edu/wp-content/uploads/2009/06/Optimist\\_article.pdf](http://cfat.colostate.edu/wp-content/uploads/2009/06/Optimist_article.pdf), acceso 5 abril 2016.
- Torremocha E (2012). Sistemas Participativos de Garantía: una herramienta clave para la Soberanía Alimentaria. Mundubat. [http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/10/sistemas\\_participativos\\_degarantia.pdf](http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/10/sistemas_participativos_degarantia.pdf), acceso 5 abril 2016.
- Vivas E (2014). Grupos de Consumo: otra agricultura y alimentación son posibles. En: *El Periódico Gourmet's*, 17/07/2012. <http://esthervivas.com/2012/07/19/grupos-de-consumo-otra-agricultura-y-alimentacion-son-posibles/>, acceso 5 abril 2016.

Vivas E (2011). Avanzando en un cooperativismo agroecológico. En: Comín A, Gervasoni, L (eds). Democracia económica. Editorial Icaria, Barcelona.

Vivas E (2010). Consumo Agroecológico: una opción política. Viento Sur, 2010, nº 108.

Vivás E, Montagut X (2006). ¿A dónde va el Comercio Justo? Ed. Icaria, Barcelona.

# ¿Puede la pomeca argentina contribuir a la mejora de la calidad de la vivienda de la población de menores recursos?

## Can the argentina pomeca contribute improving the quality of housing the low-income population?

GARCÍA-FIGUERUELO, B.<sup>1,2</sup>

beagarfi@mes.upv.es

VALCUENDE, M.<sup>2</sup>

mvalcuen@csa.upv.es

BONILLA, M.<sup>1</sup>

mbonilla@cst.upv.es

BORRACHERO, V.<sup>1</sup>

vborrachero@cst.upv.es

PAYÁ, J.

jjpaya@cst.upv.es

BUIGUES-NOLLENS, A.<sup>3</sup>

abuigues@unsj.edu.ar

MONZÓ, J.<sup>1</sup>

jmonzo@cst.upv.es

### Resumen

En la agenda para 2030 de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), se aborda desde distintos objetivos la necesidad de mejora de la vivienda con el fin de conseguir asentamientos humanos rurales y urbanos más sostenibles. Se hace mucho hincapié en el cambio climático, producido por los gases de efecto invernadero. El cemento portland es un material que tiene una elevada huella de carbono. La pomeca, al tener propiedades puzolánicas, puede emplearse sustituyendo parcialmente al cemento Portland para la elaboración de morteros y hormigones, reduciendo así el consumo energético y también el de materias primas. El objeto de este estudio es el análisis de la pomeca para su uso en la construcción de vivienda social, lo que reduciría el consumo de cemento, produciendo un beneficio económico y medioambiental, y fomentaría la economía local al utilizar materiales de la zona.

**PALABRAS CLAVE:** materiales de construcción sostenibles, adiciones puzolánicas, pomeca, vivienda social

### Abstract

On the agenda of the 2030 Sustainable Development Goals (ODS), it is addressed from different points of view the need of housing improvement in order to enhance the sustainability of urban and rural settlements. Climate change produced by greenhouse gases is another aim to consider. Portland cement is a material with high carbon footprint. "Pomeca", having pozzolanic properties, can be used partially replacing cement for the production of mortar and concrete, thus reducing energy consumption and other resources. The purpose of this study is the analysis of pumice in order to use it in construction for social housing, which would reduce the consumption of cement, producing not only economic and environmental benefit, but also promoting local economy by using local materials.

**KEYWORDS:** sustainable construction materials, pozzolanic additions, pumice, social housing

- 
1. Instituto de Ciencia y Tecnología del Hormigón, Universitat Politècnica de València (ICITECH-UPV).
  2. Departamento de Construcciones Arquitectónicas. Universitat Politècnica de València.
  3. Instituto de Mecánica Aplicada. Facultad de Ingeniería. Universidad Nacional de San Juan. Argentina.

## 1. INTRODUCCIÓN

En la agenda para 2030 de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) se aborda, desde distintos objetivos, la necesidad de mejora de la vivienda junto con el fin de mejorar la sostenibilidad de los asentamientos humanos rurales y urbanos, a la vez que se hace mucho hincapié en el cambio climático, producido por los gases de efecto invernadero. (PNUD, 2016)

El cemento Portland (CP) es un material costoso tanto desde el punto de vista económico como medioambiental, el problema se ha agravado en las últimas décadas con un incremento muy considerable en la producción de CP, siendo sobretodo demandado por países en desarrollo que requieren de la construcción de numerosas infraestructuras. La producción de una tonelada de CP con un 95 % de clínker genera aproximadamente 0,8 toneladas de CO<sub>2</sub>, (Cement Sustainability Initiative, 2009) que se vierte al medioambiente, incrementando de forma considerable la concentración de gases de efecto invernadero afectando al cambio climático. La producción de CP supone el 2 % del consumo mundial de energía y entre el 5 % y el 7 % de las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub> (Noticias de la Ciencia y la Tecnología, 2016). Adicionalmente a la emisión de CO<sub>2</sub> a la atmósfera la producción de CP supone el consumo de una gran cantidad de materias primas como la caliza y la arcilla. Una posibilidad de atenuar el efecto producido por el CP es reducir su contenido en morteros y hormigones, cuando sea posible, con este fin se pueden utilizar unos materiales llamados puzolanas, cuya misión es fijar la portlandita liberada en la hidratación del CP, produciendo compuestos que mejoran la resistencia mecánica y la durabilidad de los morteros y hormigones a tiempos medios y largos de curado. La pomeca argentina, estudiada en el trabajo que se presenta tiene propiedades puzolánicas por lo que podrá sustituir parcialmente al CP, así como ser empleada también en mezclas cal-puzolana, en la preparación de conglomerantes más amigables medioambientalmente y de menor coste económico. Así pues, el objetivo del presente trabajo es poner de manifiesto la posibilidad de usar la pomeca argentina en morteros con buenas propiedades mecánicas para poder ser utilizados en la construcción de prefabricados para viviendas sociales en Argentina.

## 2. VIVIENDA EN ARGENTINA

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, Argentina presenta un déficit habitacional de más de 3 millones de viviendas, lo que representa un 28 % de hogares afectados, cifra que apenas ha variado en los últimos 40 años. El 60 % de la población del país se considera clase media. De éstos, en 6 de cada 10 hogares, es decir, más de un tercio de los hogares del país, los habitantes quisieran adquirir una primera vivienda o cambiar (según encuesta realizada en 2011 para la Asociación de Empresarios de Vivienda). A esto hay que sumarle que la precariedad de la vivienda afecta al 30 % más pobre de la población, con lo que más de la mitad de los hogares argentinos tiene algún grado de problema con respecto a su vivienda.

Pero la problemática de la vivienda no sólo consiste en la escasez de casas, sino que implica carencias en educación, salud, trabajo y seguridad, lo que conlleva a la marginación y la exclusión. El 12,6 % de la población urbana no tiene acceso al agua corriente; el 35,5 % no está conectada a la red de alcantarillado y el 25 % no tiene red de gas. La precariedad en la infraestructura conlleva a que el 43,5 % de la población carezca de desagües de pluviales en su manzana y el 25,7 % tiene calles sin pavimentar (Cronista 2013).

El déficit habitacional comienza a finales del s. XIX con la llegada masiva de inmigrantes europeos. A principios de s.XX aparece la primera ley que regula esta problemática, a partir de la cual surgen distintos planes de vivienda hasta la creación del FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) en 1972, cuyo objeto era la construcción de viviendas para familias de escasos recursos, incluyendo las obras de urbanización, las infraestructuras y equipamientos necesarios. Muchos de los planes soportados por el FONAVI se han centrado en la falta de vivienda de los grandes asentamientos, creando barrios enteros en las ciudades y en el litoral argentino (Saetton 2002).



Sin embargo, la inversión pública ha sufrido los avatares de la economía del país y la recaudación económica ha ido cayendo a lo largo del tiempo hasta situarse en menos de la tercera parte de lo establecido inicialmente (Viola 2001). Poco a poco, se va cediendo espacio a las provincias para que sean éstas las que gestionen la mejora de vivienda de sus territorios. El estado abandona el papel de constructor masivo de vivienda para financiar soluciones individuales a través de préstamos a particulares. La modificación de las políticas de desarrollo habitacional ha ido dejando de lado aspectos estratégicos de la política social de vivienda como la planificación urbana, la sustentabilidad del entorno, la generación de espacios públicos y, en definitiva, la creación de un hábitat. La política habitacional integral queda reducida a una política de “techos” desprovista de servicios colectivos y urbanos (Cronista 2013).

Tras la crisis del 2001, la política estatal de viviendas se centra en el Programa de Emergencia Habitacional. Las principales beneficiarias son las empresas constructoras, quedando fuera de toda participación los destinatarios de las viviendas y las organizaciones de la sociedad civil (Diéguez y Tella 2008). Destaca la ausencia de un plan previo que defina las necesidades integrales a satisfacer, la falta de correlación respecto a las demandas reales y programas rígidos con bajo recupero de la inversión y ausencia de participación de la ciudadanía. En general, las distintas políticas socio-habitacionales han apuntado siempre a la construcción de nuevas viviendas, descartando otras alternativas u ofertas de programas habitacionales adaptados a las realidades regionales, locales o sectores específicos (Cuenya 2005).

## 2.1. Hábitat rural de las zonas áridas del noroeste de Argentina

El centroeste argentino, donde se ubican las provincias de San Juan o Mendoza, es una zona árida y seca, con terreno plano y suelo arcilloso y compacto. Existen sectores con alto grado de salinidad, terrenos quebradizos con presencia de grietas a nivel superficial y lugares con dunas de arena. En general, los recursos se concentran en una pequeña porción del territorio (oasis irrigados) a costa, en muchos casos, del despojo o agotamiento de recursos de los espacios desérticos, donde la vida humana animal y vegetal, requiere de un esfuerzo continuo para su subsistencia, y se exige de una racionalización de los recursos, especialmente del agua, debido a las situaciones límites que se presentan (Montaña *et al.* 2005).

El clima es seco con alta irradiación solar a lo largo de todo el año y grandes amplitudes térmicas diarias y estacionarias. Los períodos cálidos son extensos con elevadas temperaturas y los inviernos son cortos y rigurosos, con lluvias escasas, pero torrenciales en verano. El viento predominante proviene del S-SE, y el característico, el Zonda, del oeste, es cálido, seco y cargado de tierra y arenilla. Además, la proximidad a la cordillera andina hace de estas dos provincias zonas de alto riesgo sísmico (Re 2012).

La ocupación del territorio es extensiva en base a la dispersión de pequeñas unidades productivas domésticas. Son un conjunto de construcciones multifuncionales, donde se combinan las unidades destinadas a habitación y complementarias con las destinadas a usos productivos. La tipología de vivienda es abierta donde las zonas cerradas se articulan a través de una galería, o espacio de transición, que facilita la comunicación con el terreno circundante de forma fluida, así como con los espacios productivos, como los corrales, los depósitos de pastura y la imprescindible cisterna para el almacenamiento de agua tanto del camión como de lluvia. Estas galerías se convierten así en el elemento constante y con mayor importancia de la unidad, y cuyo eje de desarrollo más habitual es el E-O, el más recomendable para estas zonas debido a que favorece la ventilación cruzada N-S y el buen asoleamiento (Re 2012).

En general, la calidad de las viviendas de los sectores de menores recursos es escasa, no llegando en muchos casos a los estándares mínimos de habitabilidad y salubridad, y con escasa o nula resistencia a sismo e incluso a los agentes atmosféricos, como la lluvia. Los sistemas constructivos

se definen en base al aprovechamiento de los recursos que el entorno cercano provee, fundamentalmente tierra sin cocer, que se utiliza tanto para la elevación de muros —adobes, quincha— como para la realización de cubiertas livianas en base a torta de barro aplicada sobre estructuras de madera y cañizo. El estado general de conservación de estas unidades es deficiente, con estados críticos de elementos constructivos clave, como son las cubiertas (Re 2012).

La sinceridad constructiva, dada por la economía de recursos materiales y técnicos, define la estética de las construcciones, siendo su imagen consecuencia de las necesidades funcionales, así como de la necesidad permanente de renovación dado el uso de materiales orgánicos que se degradan en tiempos cortos y que requieren para su óptimo funcionamiento de un mantenimiento periódico constante.

Las infraestructuras domésticas destinadas al aprovechamiento de los recursos hídricos cuya finalidad es el manejo del agua destinada a consumo humano, animal y riego son los dispositivos básicos que posibilitan estos asentamientos (Pastor 2005).

El desarrollo local y rural exige de una mejora en las construcciones existentes, sin olvidar el aumento de la demanda de viviendas y equipamiento, especialmente de los sectores más deprimidos, que genera el establecimiento de nuevos emprendimientos productivos y turismo alternativo. El fomento de la autoconstrucción, con sistemas constructivos sencillos y materiales locales, es un punto clave para conseguir ambos objetivos.

La quincha es una tecnología de edificación que tiene sus orígenes en la cultura Quechua. El sistema posee una estructura conformada por troncos de árboles regionales en columnas y vigas. Las columnas se entierran parcialmente en los cimientos de hormigón ciclópeo para vincular la construcción al terreno. A las columnas se vinculan elementos horizontales, del mismo material, a nivel de cimentación y dintel, conformando cuadros que se rigidizan incorporando una diagonal. El cerramiento opaco se realiza con barro y caña. La cubierta se realiza con los mismos materiales a base de vigas y correas de troncos de árboles, y caña con relleno de hormigón ligero. Las construcciones son livianas y flexibles, fáciles de construir, económicas y resistentes a sismo (Espósito *et al.* 2012).

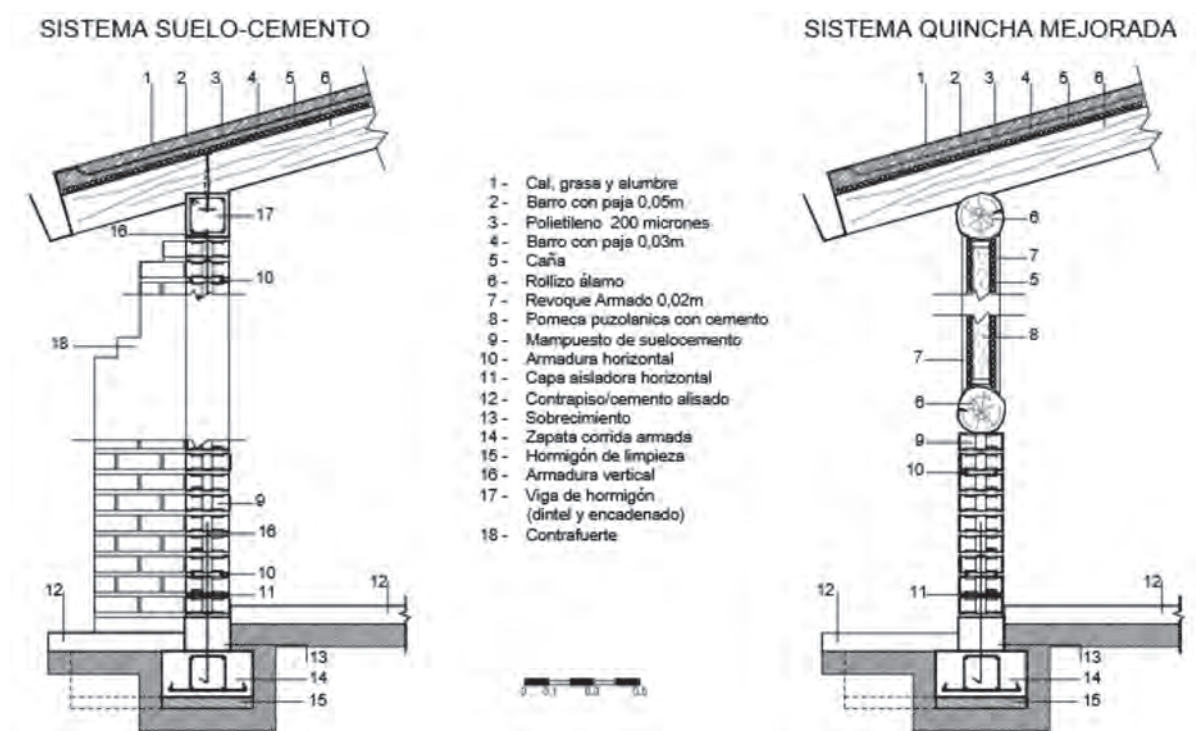


FIGURA 1. Detalles constructivos de los sistemas superadores: suelo-cemento y quincha mejorada. (Re y Blasco 2007)

La quincha modificada o mejorada se basa en el mismo sistema, pero incorporando la pomeca puzolánica, abundante en la zona de estudio. El cerramiento opaco ya no consiste en caña y barro, fácilmente degradable, sino que se utiliza pomeca puzolánica mezclada con hormigón, utilizando la caña como encofrado (Fernández *et al.* 2005). Con la incorporación de este material, se consigue por un lado mejorar las propiedades del sistema constructivo, su durabilidad y su mantenimiento, y por otro, se aumentan las prestaciones de la vivienda en cuanto a su carácter higrotérmico, de habitabilidad y confort.

Tanto la quincha tradicional como la mejorada se pueden combinar con sistemas de adobe y suelo-cemento en la parte baja del cerramiento para aumentar la durabilidad del sistema frente a los agentes externos como la lluvia o la humedad (Re y Blasco 2007) (ver Figura 1).

En otras ocasiones, se ha planteado asimismo la realización de paneles prefabricados termoaislantes para el acondicionamiento higrotérmico de viviendas (ver figura 2). En éstos, se emplea la pomeca incluida como relleno en adecuados espesores para placas aislantes con el objeto de disminuir pérdidas térmicas con bajos costos. La integración de un sistema tecnológico alternativo con técnicas de producción y construcción sencillas, contribuye a mitigar gastos energéticos, al tiempo que satisface diferentes necesidades de grupos sociales con bajos recursos y protege el medio ambiente (Buigues-Nollens 2013) (ver Figura 2).

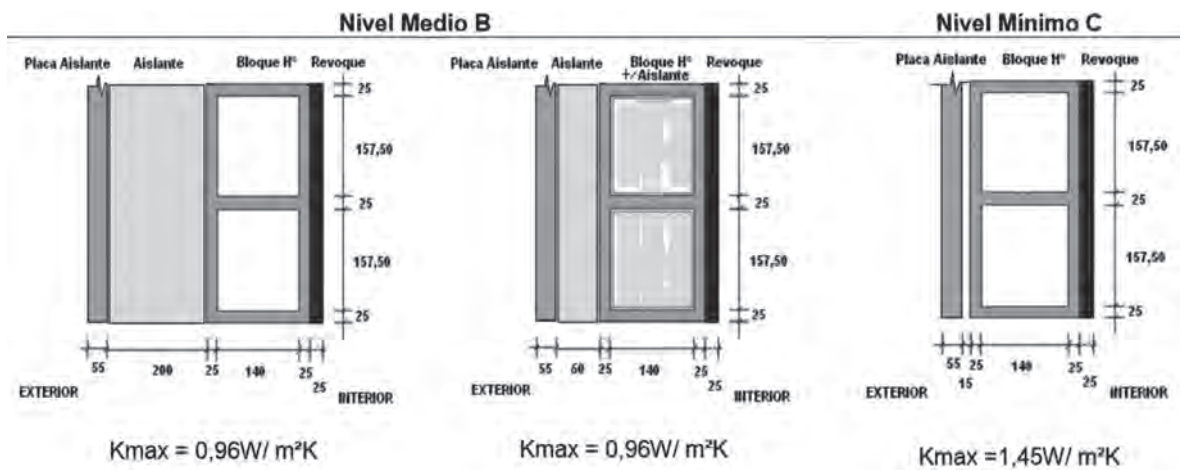


FIGURA 2. Diseño y Estudio de alternativas para viviendas terminadas o por construir (Buigues-Nollens 2013)

### 3. POMECA PUZOLÁNICA COMO SUSTITUCIÓN PARCIAL DEL CP

Además de la utilización de la pomeca puzolánica como árido ligero y aislante en el hormigón, en este trabajo se plantea la posibilidad de su utilización como sustitución parcial del cemento.

El CP es un material universalmente extendido en la fabricación del hormigón debido a su fácil utilización, a sus buenas propiedades mecánicas y a la abundancia de materias primas para su fabricación. No obstante, es un material cuya producción requiere gran consumo de energía y elevadas cantidades de materias primas (Tashima *et al.*, 2016) y que tiene una elevada huella de carbono. Además, el coste tecnológico, e incluso económico, en contextos de subdesarrollo es elevado comparado con técnicas y materiales más tradicionales.

Hasta ahora, se utilizaban elevadas cantidades de cemento portland en usos que no requerirían de tan elevadas prestaciones (Vanderley, 2002) (Martirena, 2004). En ocasiones, el cemento portland podría sustituirse parcialmente por materiales capaces de reaccionar con la portlandita (Day, 1992), compuesto liberado en la hidratación del cemento, formando otros compuestos con propiedades similares a los del cemento portland, mejorando las prestaciones mecánicas y también la durabilidad

(Grist *et al.*, 2013). La sustitución parcial del cemento portland por estos materiales supondría así una reducción del coste económico y medioambiental significativo, e incluso la revalorización de materiales de desecho (Barcelo *et al.*, 2014).

Las puzolanas son unos materiales silico-aluminosos que, en presencia de agua, son capaces de reaccionar con la portlandita liberada durante la hidratación del cemento y generar compuestos cementantes similares a los que se generan durante la hidratación del cemento portland (Soriano 2007).

El empleo de puzolanas implica un aumento de las resistencias mecánicas del hormigón y sobre todo de la durabilidad. Además, al reducir el consumo de cemento, los beneficios económicos son notables, pero sobre todo los medioambientales, ya que se reduce la emisión de gases de efecto invernadero.

Estos materiales puzolánicos provienen en ocasiones de residuos de procesos industriales. Sin embargo, en entornos de pobreza, con ausencia de industria, y donde la economía se basa en los recursos naturales disponibles, es aquí donde habría que buscar materiales con estas características que permitan economizar costos, minimizar el impacto sobre el medioambiente y, si es posible, incluso facilitar la autogestión y autoconstrucción de vivienda y hábitat. De este modo, además, se produce una dinamización de la economía local. En este sentido, las puzolanas naturales serían una alternativa óptima, y concretamente la “pomeca” abundante en las zonas áridas del centroeste argentino.

Existen numerosos estudios e investigaciones sobre piedra pómez que demuestran que, al tener propiedades puzolánicas, puede emplearse sustituyendo parcialmente al cemento para la elaboración de morteros y hormigones, reduciendo así el consumo energético y el de otros recursos, favoreciendo la regeneración de zonas degradadas o marginales, e impulsando la economía local y la integración social. En estos estudios se plantean reducciones de consumo del cemento de entre el 15 y el 25 % sin variación significativa de las prestaciones del hormigón o mortero. En ocasiones se mejora el comportamiento físico y mecánico, especialmente a tiempos largos. Además, se mejora la durabilidad y la resistencia a agentes externos. La sustitución parcial de cemento por piedra pómez molida también resulta aceptable para otros hormigones con prestaciones específicas, como la autocompacidad o la resistencia a altas temperaturas. Por supuesto no hay que olvidar el uso, ya habitual, que se le da a la piedra pómez como árido ligero al hormigón, no sólo como reducción de peso, sino por la mejora de las propiedades higrotérmicas del material resultante (Kabay *et al.*, 2015) (Hossain, 2005).

La piedra pómez, también llamada pumita, jal, liparita, es una roca ígnea volcánica vítrea de baja densidad, muy porosa y de color ocre claro o gris. Entre otros muchos usos, dentro de la construcción se emplea triturada en la fabricación de morteros y hormigones de áridos ligeros para mejorar las condiciones térmicas y acústicas, como se ha comentado anteriormente. La pomeca argentina, si bien tiene características parecidas a la piedra pómez, posee una composición mineralógica diferente, que fue puesta de manifiesto en Buigues-Nollens 2013.

#### 4. RESULTADOS EXPERIMENTALES

En el trabajo que se presenta, se han realizado estudios para determinar la caracterización físico química, la reactividad puzolánica, así como la resistencia mecánica en morteros tanto de CP como de cal de la pomeca.

Respecto a la caracterización físico química, primero se realizó una molienda hasta alcanzar un tamaño óptimo para favorecer su reactividad con el CP o la cal. Los tiempos de molienda no fueron elevados, ya que se trata de un material blando, lo que implica que su preparación como adición es factible en zonas no industrializadas. De diversos ensayos térmicos se observa que es un material estable al aumento de temperatura. La estructura de las partículas es irregular, presentándose éstas dispersas, sin aglomerar, y con superficie generalmente lisa. Tiene un alto contenido de óxidos de silicio, aluminio y hierro (en torno al 85 %) en estado mayoritariamente amorfo, propio de los materiales puzolánicos.

Se realizaron varios ensayos para determinar su reactividad puzolánica. Durante la hidratación del CP, se forma, además de compuestos cementantes, otro compuesto denominado portlandita. Los materiales puzolánicos reaccionan con esa portlandita liberada para formar otros compuestos cementantes similares a los formados anteriormente. Esto hace que la masa cementicia sea más compacta al haber más material cementante, lo que implica mayores resistencias y, sobre todo, mayor durabilidad al impedir el acceso de agentes agresivos externos dentro de la masa del hormigón. No obstante, estas reacciones puzolánicas son más lentas que las reacciones de hidratación del cemento, por lo que estas mejoras sólo se aprecian a medio o largo plazo.

De los ensayos realizados para estimar la actividad puzolánica de la pomeca mediante conductividad eléctrica, se puede deducir que la reactividad no es muy elevada, sobre todo para tiempos cortos. Los estudios termogravimétricos a pastas, tanto de CP-pomeca como cal-pomeca también muestran esta reactividad puzolánica que se pone de manifiesto al aumentar el porcentaje de cal fijada con el tiempo, así como el contenido de productos puzolánicos. En ambos casos se aprecia un aumento de la reactividad con el incremento de temperatura, propiedad típica de los materiales puzolánicos, si bien la velocidad de fijación es baja. La microscopía electrónica muestra la formación de productos cementantes típicos de las reacciones puzolánicas.

Se prepararon probetas de mortero de cemento con pomeca y de cal con pomeca. En los morteros de CP se realiza una sustitución del 25 % en peso de CP por pomeca para 20 y 40 °C de temperatura de curado. En general, los valores de resistencia obtenidos son ligeramente inferiores para las probetas con sustitución de pomeca respecto al control. No obstante, se observa un aumento de la resistencia a compresión según aumenta el tiempo de curado, reduciéndose cada vez más las diferencias obtenidas con las probetas control. Esta tendencia se acentúa aún más con el aumento de temperatura de tal modo que, para 40° de temperatura de curado, las resistencias obtenidas tanto en las probetas con sustitución como en las probetas control, son similares para tiempos medios y largos de curado e incluso en ocasiones son superiores. La ganancia de resistencia debida a la acción puzolánica aumenta así con el tiempo y la temperatura (ver figura 3).

Se realizaron asimismo probetas de mortero de cal. La cal es una buena alternativa al CP ya que su coste de producción y medioambiental suele ser menor que en el caso del CP, aunque este último dependerá del contenido en cal de los morteros. No obstante, las resistencias que se obtienen son muy inferiores, pero pueden ser adecuadas para muchos usos que no requieran de elevadas resistencias mecánicas. Se prepararon morteros con una parte de cal por cada 2 de pomeca en peso. Las temperaturas de curado, al igual que en el caso anterior también fueron de 20 °C y 40 °C. En este caso no se realizaron probetas control ya que la cal es un conglomerante aéreo de baja resistencia

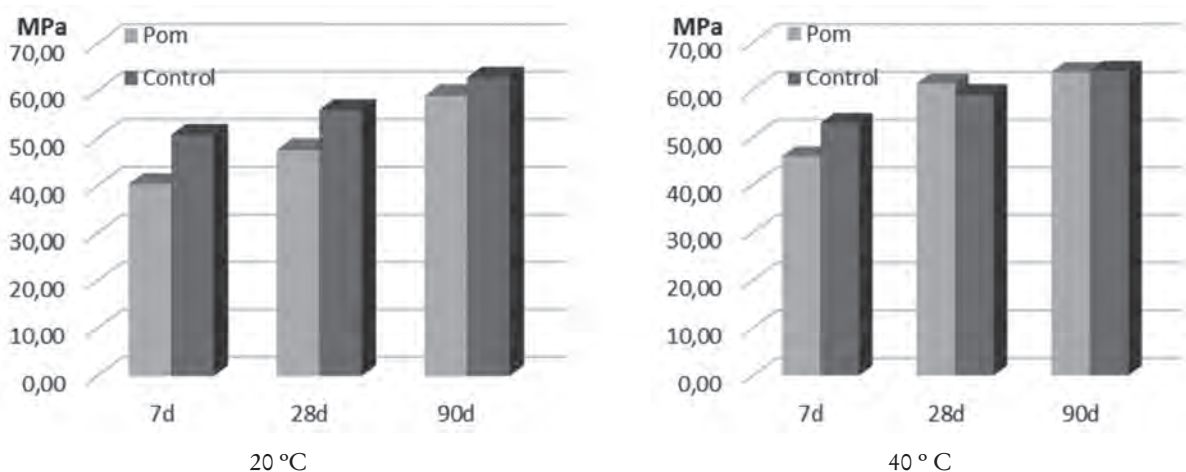


FIGURA 3. Variación de la resistencia a compresión (MPa) de morteros CP/Pomeca 25 % en peso en función de la temperatura y el tiempo de curado

mecánica. Se observa un aumento de la resistencia mecánica con el tiempo y la temperatura de curado, al igual que ocurriría con los morteros de cemento. No obstante, en este caso, esa tendencia es mucho más acusada. Las resistencias que se obtienen para 28 días y 20 °C es superior a los 6 MPa, duplicándose este valor para temperaturas de 40 °C (ver figura 4).

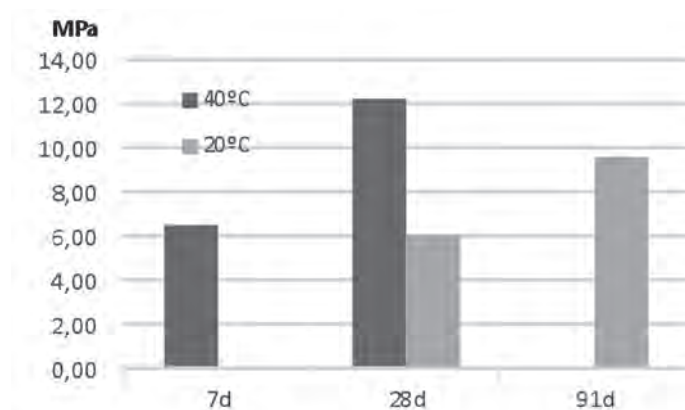


FIGURA 4. Variación de la resistencia a compresión (MPa) de morteros Cal/Pomeca 1/2 en función de la temperatura y el tiempo de curado

## 5. CONCLUSIONES

Los estudios realizados ponen de manifiesto las propiedades puzolánicas de la pomeca, lo que permite una sustitución parcial de CP por pomeca en los morteros. En los curados a temperatura ambiente durante 90 días se obtienen resistencias a compresión muy próximas al mortero control. Cuando se curaron a 40°C a los 28 días la resistencia del mortero con pomeca fue superior al mortero control. Así mismo, los morteros con cal realizados presentan unas buenas resistencias mecánicas por encima de los 6 MPa en todos los casos. Así pues, los resultados obtenidos, que avalan el comportamiento puzolánico de la pomeca, permitirían el uso de esta, en las condiciones estudiadas, para la realización de materiales prefabricados de uso en viviendas sociales, reduciendo el coste económico y medioambiental de éstas.

## AGRADECIMIENTOS

Al Profesor Arturo Buigues Nollens, de la Universidad Nacional de San Juan, en Argentina, que nos facilitó la muestra de pomeca y la propuesta para realizar el presente trabajo. Al Instituto de Ciencia y Tecnología del Hormigón de la Universidad Politécnica de Valencia por el apoyo recibido en todo momento.

## REFERENCIAS

- Barcelo L, Kline J, Walenta G, Gartner E (2014). Cement and carbon emissions, *Materials. Structures*. 47:1055-1065.
- Buigues-Nollens A (2013). Aprovechamiento de la pomeca puzolánica en envolventes: desarrollo experimental de un panel termoaislante para viviendas en zonas áridas en Argentina. *Hábitat Sustentable*, 3(1):62-71.
- Cement Sustainability Initiative (2009). Cement Industry Energy and CO<sub>2</sub> performance, getting the numbers right. World Business Council for Sustainable Development, World Business Council for sustainable development.
- Cronista (2013). Déficit habitacional en la Argentina, un problema con solución. <http://www.cronista.com/realestate/Deficit-habitacional-en-la-Argentina-un-problema-con-solucion-20130221-0002.html> acceso marzo 2016.

- Cuenya B (2005). Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX. *Boletín CF+ S* (29/30).
- Day RL (1992). Pozzolans for use in low-cost housing. A state of the art report. Research Report CE92-1, University of Calgary, Alberta, Canadá, pp 87-95.
- Diéguez G, Tella G (2008). El paradigma de la autogestión: producción social del hábitat en Argentina tras la crisis cívico-institucional de 2001. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, (12):33.
- Grist ER, Paine KA, Heath A, Norman J, Pinder H (2013). Compressive strength development of binary and ternary lime-pozzolan mortars. *Materials and Design* (52):514-523.
- Espósito L, Cuitiño G, Uliarte R (2012). Arquitectura para proteger la vida. INCIHUSA UNSJ. CONICET.
- Fernández JE, Esteves A, Oviedo G, Buenanueva F (2005). La quincha, una tecnología alternativa eficiente para la autoconstrucción. Aspectos educativos. *Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente* 9(10):25-29.
- Hossain KMA (2005). Volcanic ash and pumice as cement additives: pozzolanic, alkali-silica reaction and autoclave expansion characteristics. *Cement and Concrete Research*, 35(6):1141-1144.
- Kabay N, Tufekci MM, Kizilkanat AB, Oktay D (2015). Properties of concrete with pumice powder and fly ash as cement replacement materials. *Construction and Building Materials*, 85:1-8.
- Martirena JF (2004). Una alternativa ambientalmente compatible para disminuir el consumo de aglomerantes de clinker de cemento Portland: el aglomerante cal-puzolana como adición mineral activa. Tesis Doctoral, Universidad Central Marta Abreu de las Villas (UCLV).
- Montaña E, Torres LM, Abraham EM, Torres E, Pastor G (2005). Los espacios invisibles: Subordinación, marginalidad y exclusión de los territorios no irrigados en las tierras secas de Mendoza, Argentina. *Región y sociedad*, 17(32), 03-32.
- Noticias de la ciencia y la tecnología <http://noticiasdelaciencia.com/not/16258/nueva-tecnica-con-balance-neutro-de-emisiones-de-co2-para-fabricar-cemento/> acceso 18 mayo 2016.
- Pastor G (2005). Patrimonio, Vivienda y Agua en el Paisaje del Noreste Mendocino. El agua en Iberoamérica. Uso y gestión del agua en tierras secas, CYTED, Subprograma XVII, Proyecto XVII, 1, 79-92.
- PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Objetivos para el desarrollo sostenible. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> acceso marzo 2016.
- Re G, Blasco Lucas I (2007). Aplicación de Herramientas de Diseño Ambientalmente Consciente en Vivienda Rural para Zona Árida. *Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*, 11:08-67.
- Re G (2012). Análisis y diagnóstico ambiental del hábitat rural en zonas áridas de la Provincia de San Juan, Argentina. *Hábitat Sustentable*, 2(1):72-81.
- Saettone MA (2002). Problemática de la vivienda social en la República Argentina.
- Soriano L (2007). Nuevas aportaciones en el desarrollo de materiales cementantes con residuo de Catalizador de Craqueo Catalítico Usado (FCC). Tesis Doctoral Universidad Politécnica de Valencia (UPV).
- Tashima MM, Soriano L, Payá J, Monzó J, Borrachero MV (2016). Assessment of pozzolanic/hydraulic reactivity of vitreous calcium aluminosilicate (VCAS). *Materials and Design* 96:424-430.
- Vanderley MJ (2002). On the sustainability of Concrete. Extended version of the paper commissioned by UNEP Journal Industry and Environment.
- Viola AL (2001). La situación del sector vivienda en la República Argentina. *Colección*, 11:227-234.





# Estabilización de suelos con cementos activados alcalinamente: Una solución más sostenible para la construcción de viviendas en países en desarrollo

## Soil stabilization with alkali activated cements: A more sustainable solution for housing construction in developing countries

**COSA, J.**<sup>1</sup>

jcosa@hotmail.es

**ALAMÁN, M.**

maalbur@cam.upv.es

**BORRACHERO, MV.**

vborrachero@cst.upv.es

**PAYÁ, J.**

jjpaya@cst.upv.es

**SORIANO, L.**

lousomar@upvnet.upv.es

**MONZÓ, J.**

jmonzo@cst.upv.es

### Resumen

En la agenda para 2030 de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), se expresa la necesidad de transformar la forma de construir y mejorar la sostenibilidad de las ciudades, garantizando acceso a la vivienda. También se pone de manifiesto la necesidad de una gestión eficiente de los recursos y desechos, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero. En la estabilización de suelos, se pueden utilizar materiales considerados actualmente residuos, como es el caso del residuo de catalizador del craqueo catalítico, y la ceniza de cascara de arroz. El objeto de este estudio, es proporcionar una alternativa más sostenible a los materiales de construcción convencionales con elevado coste económico y medioambiental.

**PALABRAS CLAVE:** materiales de construcción sostenibles, reutilización de residuos, cemento activado alcalinamente, estabilización de suelos, vivienda social

### Abstract

On the agenda for 2030 of sustainable development goals (SDGs), It is expressed the need to make cities inclusive, safe, resilient and sustainable. Sustainable development cannot be achieved without significantly transforming the way we build and manage our urban spaces. Also highlights the need for efficient management of resources and waste. Stressing that action must be taken on emissions of greenhouse gases. Materials currently considered waste, such as the spent fluid catalyst cracking catalytic, and rice husk ash can be used in soil stabilization. The purpose of this study is to provide a more sustainable alternative to conventional building materials with high economic and environmental cost.

**KEYWORDS:** sustainable construction materials, waste reuse, alkali activated cement, soil stabilization, social housing

---

1. Instituto de Ciencia y Tecnología del Hormigón, Universitat Politècnica de València (ICITECH-UPV).

## 1. INTRODUCCIÓN

Según Amnistía Internacional en el mundo existen cerca de 200.000 comunidades en asentamientos precarios. Con distintos nombres —favelas, villas miseria—, son el hogar de más de 1.000 millones de personas; una cifra que podría llegar a multiplicarse por dos en 2030, según algunas previsiones (Amnistía Internacional 2015).

En septiembre de 2015, los estados miembros de la ONU aprobaron la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos.

*En su objetivo 11, se expresa la necesidad de transformar radicalmente la forma de construir y mejorar la sostenibilidad de las ciudades, garantizando el acceso a la vivienda.*

En los países en desarrollo, los materiales de construcción pueden llegar a suponer el 100 % del coste; ya que la autoconstrucción es la práctica habitual. Por tanto, utilizando materiales de bajo coste, como la tierra del suelo donde se pretende levantar la vivienda, y diferentes residuos, se consigue proporcionar un método más accesible y sostenible (Salas, 2010).

Si nos ceñimos a la dimensión “Durabilidad de la vivienda”, una vivienda se considera durable cuando se emplean materiales de construcción de calidad y estos se utilizan adecuadamente. La durabilidad no está relacionada con la modernidad del material, podemos tener materiales modernos poco durables y materiales tradicionales durables (Monzó, 2012).

*En el objetivo 9, se remarca la importancia de poner los avances tecnológicos al servicio de los desafíos económicos y ambientales. Ampliándose en el objetivo 12, a la necesidad de una gestión eficiente de los recursos y sus desechos.*

En la técnica de estabilización de suelos mediante bloques de tierra comprimida, se pueden utilizar materiales considerados actualmente residuos, como es el caso del residuo de catalizador del craqueo catalítico (FCC), y la ceniza de cascara de arroz (CCA). Sólo la empresa estatal Colombiana Ecopetrol, que abarca el 35 % de la producción nacional de crudo, generó en 2012 alrededor de 2000 toneladas de residuo de FCC, siendo mucho mayor esta cantidad si tenemos en cuenta la producción mundial. Por otra parte, la producción anual mundial de cascara de arroz es de en torno a 100 millones de toneladas. Esta cascarilla de arroz cuando es obtenida por proceso de pilado se convierte en un residuo que puede llegar a descomponerse produciendo focos de contaminación. Una parte de la cascarilla se incinera para obtener calor para el secado del grano en los molinos de arroz, generándose CCA que se convierte en un residuo.

Por otra parte en explotaciones pequeñas en las zonas rurales, la cascarilla se incinera al aire libre para eliminar el residuo que se convierte en CCA, que podría ser utilizada como se propone.

*En sus objetivos 7 y 13, se pone de manifiesto, la necesidad urgente de tomar medidas respecto al impacto producido por las emisiones de gases de efecto invernadero.*

La Organización Meteorológica Mundial (OMM) alertó que por primera vez las concentraciones mensuales de dióxido de carbono en la atmósfera superaron el umbral de 400 partes por millón (ppm) en todo el hemisferio norte durante el mes de abril de 2014 (RPP noticias, ciencia y tecnología, 2014).

En consecuencia, es necesario impulsar nuevas alternativas que permitan reducir estas altas tasas de emisiones de CO<sub>2</sub> a la atmósfera. Esto podría involucrar desde la industria química, hasta la industria de la construcción, que es la que nos atañe. Así, promoviendo el uso de nuevas tecnologías que fomenten, por ejemplo, el uso de materias primas reciclables, se podría lograr obtener materiales con un elevado rendimiento, bajos costos y un menor impacto ambiental. Estas iniciativas contribuirían a llevar a cabo una transición hacia el “desarrollo sostenible”, entendido como forma de progreso que satisface las necesidades del presente, sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones en todos los aspectos: social, humano y ambiental (ONU, 1987).

Los materiales de construcción, al igual que la materia, experimentan un proceso inevitable de degradación. De tal manera que los recursos que hasta 1851 se creían inacabables como los combustibles, el agua y los materiales para la construcción, entre otros, se mostraron al mundo susceptibles de ser finitos en un periodo corto para las expectativas de la población mundial (Acosta, 2008).

## 2. MATERIALES Y MÉTODOS. SECCIÓN EXPERIMENTAL

### 2.1. Bloques de suelo estabilizado, prensa Cinva Ram

Hay vestigios de construcciones con tierra que datan de hace 8000 años, cuando surgieron civilizaciones en todos los continentes con nuevas maneras de emplear la tierra como material de construcción. La tecnología constructiva con tierra comprimida combina una fuerza de compactación sobre la tierra debidamente humedecida y mezclada con un agente estabilizante; el proceso de compactación se puede realizar por medios manuales o mediante una prensa. El producto realizado con tierra mediante una fuerza de compactación por medio de una prensa se conoce con el nombre de Bloque de Tierra Prensada o BTP. Su evolución fue impulsada por el desarrollo de máquinas prensadoras, entre las que se encuentran la prensa Cinva-Ram. La prensa Cinva-Ram, producto del programa de investigaciones del Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA), en Colombia, fue concebida por el Ingeniero chileno Raúl Ramírez, se desarrolló con el objeto de proporcionar un elemento útil y económico para la autoconstrucción de pequeñas viviendas rurales. El proceso de producción de BTC se desarrolla mediante los siguientes pasos: conocimiento del material, estabilización, preparación mezcla tierra-cemento, prensado del material, fraguado y curado (González, 2012).

### 2.2. Estabilizaciones convencionales (CP, Cal, Cal-Puzolana)

El uso de estabilizadores para la preparación de suelos deficientes o bloques de construcción está ampliamente establecido. Existen distintos tipos de estabilizadores, el más comúnmente utilizado es el cemento Portland (CP). Como alternativa a éste se utilizan diversas soluciones, entre ellas mezclas de Cal-Puzolana (Auroville Earth Institute 2014).

En las últimas décadas, la producción de cemento ha crecido considerablemente como consecuencia de un desarrollo económico y crecimiento demográfico. Sin embargo, la industria cementera está catalogada como un sector altamente contaminante y de gran impacto ambiental. La producción de una tonelada de CP requiere la explotación de un elevado volumen de materias primas (principalmente caliza y arcilla) y la emisión de aproximadamente una tonelada de CO<sub>2</sub> y otros gases contaminantes (NO<sub>x</sub> y SO<sub>x</sub>).

La producción de CP supone el 2 % del consumo mundial de energía y el 5 % de las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub> (Noticias de la Ciencia y la Tecnología, 2016), lo que lo convierte en un material caro y contaminante; a pesar de ello, su producción mundial crece de forma espectacular. Hoy por hoy el CP es un material insustituible, pero en muchos casos este material se usa inadecuadamente (Vanderley, 2002), especialmente en aplicaciones que requieren bajas resistencias mecánicas (Martirena 2004); en algunos casos se podría sustituir el CP por mezclas de cal y puzolanas (Day 1992). Una forma de reducir las emisiones totales en la producción de CP es sustituyendo parcialmente el clinker por otros subproductos o residuos sin merma de su calidad final (Gartner, 2004).

Se propone como solución el uso de materiales conglomerantes sin CP. En este sentido, la sustitución total del cemento Portland se logra mediante el uso de los llamados cementos activados alcalinamente (CAA) y/o geopolímeros.

### 2.3. Estabilización no convencional (CAA y/o Geopolímeros)

Más recientemente se empiezan a usar para la estabilización de suelos con uso en ingeniería civil, cementos activados alcalinamente o geopolímeros (aluminosilicatos inorgánicos activados alcalinamente).

El término geopolímero ha sido aplicado desde los años setenta a una clase de materiales sintetizados a través de la activación alcalina de materiales cuya composición está formada fundamentalmente por sílice y alúmina. Los materiales geopoliméricos han sido aplicados en una gran variedad de sectores en la ingeniería, incluyendo su utilización como sustituto del CP para el encapsulamiento de desechos, paneles resistentes al fuego, cementos refractarios y en menor medida para la estabilización de suelos.

La exploración de geopolímeros como estabilizador de suelos de próxima generación tiene importantes implicaciones para las prácticas de la ingeniería civil. Los suelos estabilizados con geopolímeros necesitan menos tiempo para desarrollar una alta resistencia inicial frente a los estabilizados con CP. Gracias al aumento de la ductilidad de los suelos estabilizados con geopolímeros, se puede mitigar eficazmente el agrietamiento durante la construcción de pavimentos, mejorando también el proceso de curado. Adicionalmente, la menor contracción frente al CP puede reducir el daño causado por la fisuración debido a la retracción de los suelos.

En lo que a la estabilización de suelos con geopolímeros se refiere, el reto de hoy en día pasa por la obtención tanto de precursores como activadores de bajo coste económico y medioambiental, que haga competitivo su uso para la estabilización de bloques de suelo, ampliamente utilizados estos últimos en países en desarrollo.

### 2.3.1. Uso de residuos (CCA y FCC) en la preparación de Geopolímeros

Existe la posibilidad de utilizar residuos tanto en los precursores como en los activadores alcalinos, con el fin de reducir el coste económico y medioambiental, facilitando así el uso en países en desarrollo. Este es el caso de las escorias de alto horno, ceniza volante o el propio catalizador gastado de craqueo catalítico (FCC) que pueden ser utilizados como precursores (Tashima *et al.*, 2012).

Entre otros como activador alcalino se suele utilizar el silicato sódico, que tiene una elevada huella de carbono. El silicato sódico puede ser sintetizado a partir de mezclas de CCA e hidróxido sódico, reduciendo considerablemente de esta forma las emisiones de CO<sub>2</sub> (Mellado *et al.*, 2014).

Los activadores alcalinos para la síntesis de geopolímeros pueden ser preparados a partir de mezclas de CCA con NaOH sometidos a reflujo. La activación de FCC con CCA y NaOH, produce morteros con resistencias a compresión, en el rango de entre 31 y 41MPa, que es similar a la resistencia a la compresión de morteros de control preparados usando una mezcla de silicato sódico comercial y NaOH. Estos resultados pondrían de manifiesto, la posibilidad de utilizar dos materiales de desecho en los cementos alcalinamente activados de forma simultánea: CCA para el activador alcalino y FCC como el material precursor, reduciendo el coste económico y medioambiental en la producción de geopolímeros (Bouzón, 2014).

El cemento activado alcalinamente obtenido mediante el uso de FCC como precursor y mezclas de CCA y NaOH como activador, se utiliza en lugar del CP en la estabilización de suelos para bloques y su posterior uso en la construcción de viviendas.

## 3. RESULTADOS

### 3.1. Influencia del tipo de estabilizador

En la Figura 1 se muestra la variación de la resistencia a compresión con el tiempo de curado para bloques de tierra comprimidos estabilizados con CP tipo CEM I 52,5R, bloques estabilizados con geopolímero y bloques sin estabilizar.

Los resultados ponen de manifiesto en primer lugar, que la resistencia a compresión es netamente superior, para todos los tiempos de curado, en los bloques estabilizados con geopolímero.



FIGURA 1. Variación de la resistencia a compresión con el tipo de estabilizador y el tiempo de curado

Los porcentajes de incremento de la resistencia a compresión sobre los bloques estabilizados con CP para un mismo tiempo de curado oscilaron entre el 127 % y el 264 % dependiendo de éste. Este hecho pondría de manifiesto el mejor comportamiento del geopolímero frente al CP para todos los tiempos de curado estudiados.

Para 28 días de curado, también se realizó una serie de bloques de tierra comprimida sin estabilizar. Los resultados que se muestran en la figura ponen de manifiesto, como cabía esperar, mucha menor resistencia para éstos frente a los bloques estabilizados con cemento Portland o geopolímero.

De esta forma para 28 días de curado, la resistencia a compresión de los bloques estabilizados con geopolímero fue 5,9 veces superior a la de los bloques sin estabilizar, y la resistencia a compresión de los bloques estabilizados con cemento Portland fue 2,6 veces superior a la de los bloques sin estabilizar.

Estos resultados pondrían de manifiesto las sustanciales mejoras que supone la estabilización del suelo.

### 3.2. Estudios preliminares de durabilidad

De acuerdo a la norma UNE 41410 y UNE-EN 772-1 los bloques se secaron en estufa a 105°C hasta peso constante, posteriormente se dejaron enfriar y finalmente se ensayaron mecánicamente para obtener la resistencia compresión.

En la Figura 2 se representa la resistencia a compresión frente al tipo de estabilizante (cemento Portland, geopolímero y sin estabilizante), para los bloques secados en las condiciones indicadas anteriormente. La tendencia observada coincide con los resultados obtenidos en el apartado 3.1 para los 28 días de curado, en el que los bloques se secaron en ambiente de laboratorio. La resistencia a compresión de los bloques estabilizados con CP y geopolímero fue 2,5 y 10,1 veces superior respectivamente respecto a la del suelo sin estabilizar. Se volvió a constatar que la resistencia a compresión de los bloques estabilizados con geopolímero fue muy superior a la de los bloques estabilizados con CP (en este caso cuatro veces superior). Para estudiar el comportamiento de los bloques de tierra estabilizados en climas húmedos, los bloques que previamente habían sido llevados hasta peso constante en estufa, se sumergieron en agua durante 2 horas siguiendo la normativa colombiana NTC 5324. Posteriormente se realizó el ensayo de resistencia a compresión, obteniendo la resistencia mecánica húmeda de los bloques. Los resultados obtenidos se muestran en la Figura 2, en la que se representa la resistencia a compresión frente al tiempo de inmersión en agua, para los bloques estabilizados con CP, con geopolímero y sin estabilizar.

Estos resultados ponen de manifiesto en primer lugar, que la inmersión en agua durante dos horas supone una reducción drástica de la resistencia a compresión para los tres tipos de bloques. Los bloques de tierra estabilizados con CP redujeron su resistencia a compresión en un 54,2 %, los bloques de tierra estabilizada con geopolímero redujeron su resistencia a compresión en un 61,1 %, y finalmente los bloques de suelo sin estabilizar se desintegraron en el agua perdiendo el 100 % de su resistencia a compresión.

Se pone nuevamente de manifiesto que los bloques de tierra estabilizados con geopolímero dieron los valores de resistencia a compresión más altos. La resistencia a compresión de éstos fue 3,4 veces más alta que la de los bloques estabilizados con CP, si bien el porcentaje de reducción de la resistencia como consecuencia de la inmersión fue superior a la de los bloques estabilizados con cemento Portland (61,1 % frente a 54,2 %).

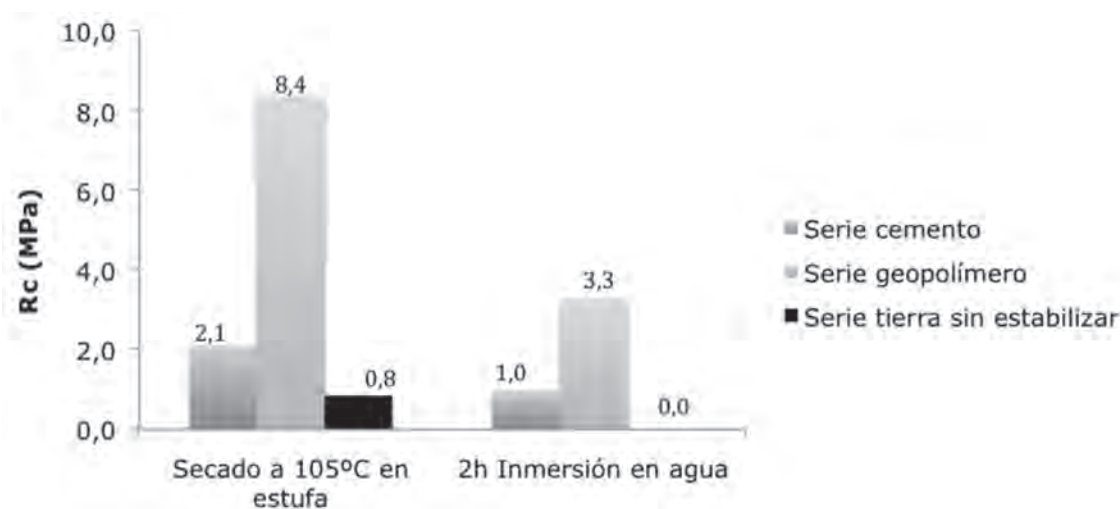


FIGURA 4. Variación de la resistencia a compresión con la inmersión en agua durante 2 h

### 3.3. Coste económico

Para calcular el coste de producción, se considera nulo el coste del FCC, ya que se trata de un residuo y no tiene actualmente valor comercial. Así mismo, el coste de la CCA puede considerarse también nulo, ya que podrían ser los propios habitantes de zonas agrícolas quienes realizasen la labor de autoconstrucción, obteniendo por tanto ellos mismos la CCA a partir de la cascara de arroz. No obstante si las zonas dónde se va realizar la construcción está alejada de los puntos de producción de los residuos deberían tenerse en cuenta los costes de transporte. La combustión podría realizarse de forma aislada o integrada en otros procesos en los que se aprovechase la cascara de arroz como combustible (cocina, calefacción, etc.). Para la fabricación de la solución activadora se utilizó un sistema que aislaba térmicamente y facilitaba la reacción de síntesis del silicato sódico. En la estimación de costes no consideramos la mano de obra, al tratarse de proyectos de cooperación al desarrollo basados en la premisa de autoconstrucción de las viviendas por los propios beneficiarios. En este tipo de proyectos, habitualmente los beneficiarios aportan la mano de obra, y el gobierno local o la organización no gubernamental correspondiente el coste de los materiales y la parcela sobre la que se construirá la vivienda (Lizan, 2013).

El volumen que ocupa un bloque una vez comprimido es  $15\text{cm} \times 30\text{cm} \times 10,5\text{cm} = 4725 \text{ cm}^3$ , calculamos el número de bloques que serían necesarios emplear en  $1 \text{ m}^3$ , resultando un total de 211 bloques. Con este dato podemos calcular los Kg necesarios de material para ocupar un volumen de  $1 \text{ m}^3$ . En la tabla 1 se muestran los costes unitarios aproximados y el coste total de los materiales empleados en la fabricación de 211 bloques de suelo estabilizado con geopolímero.

TABLA 1. Coste de producción de 1m<sup>3</sup> de suelo estabilizado con geopolímero

MATERIAL	CANTIDAD	COSTE UNITARIO	COSTES PARCIALES
Tierra	1587,30 kg	0,00 €/kg	- €
FCC	158,70 kg	0,00 €/kg	- €
H <sub>2</sub> O	0,23 m <sup>3</sup>	0,80 €/m <sup>3</sup>	0,18 €
CCA	66,70 kg	0,00 €/kg	- €
NaOH	68,60 kg	0,31 €/kg	21,30 €
Total			21,48 €

En la tabla 2 se muestran los costes de producción de 1 m<sup>3</sup> de suelo estabilizado con cemento Portland. Se ha tomado como precio del cemento el coste de un saco de 50 Kg de cemento gris de la empresa colombiana Argos, que estaba en 19,69 €, lo que equivaldría a un coste de 0,39 €/Kg.

TABLA 2. Coste de producción de 1m<sup>3</sup> de suelo estabilizado con cemento Portland

MATERIAL	CANTIDAD	COSTE UNITARIO	COSTE PARCIALES
Tierra	1587,30 kg	0,00 €/kg	- €
CP	158,70 kg	0,39 €/kg	61,89 €
H <sub>2</sub> O	0,17 m <sup>3</sup>	0,80 €/m <sup>3</sup>	0,14 €
Total			62,03 €

Por tanto, en este caso el coste de un solo bloque sería aproximadamente de 0,3 €, triplicando el coste de un bloque estabilizado con cemento activado alcalinamente (Alamán, 2014).

## 4. LOGROS

### 4.1. Reducción de gases de efecto invernadero

Reducir el impacto ambiental por gases de efecto invernadero, concretamente las emisiones de CO<sub>2</sub> que conforma el 55 % de estos gases. Para ello se sustituye el principal conglomerante utilizado en la actualidad, el CP causante de entre el 5 y el 7 % del total de las emisiones de CO<sub>2</sub>, por un cemento más amigable medioambientalmente, y por tanto con menor huella de carbono.

### 4.2. Uso de recursos sostenible

Uso más eficiente de los recursos, utilizando materiales considerados actualmente como residuos, como es el caso del FCC y la CCA con el consiguiente ahorro económico y medioambiental, consiguiendo además una mejora de las propiedades mecánicas y de durabilidad de los materiales obtenidos. Llegando a ser el coste de un BTC estabilizado con geopolímero, un tercio del coste de uno estabilizado con CP.

### 4.3. Nuevas oportunidades de negocio

Así mismo, también se presenta la posible creación y desarrollo de nuevos nichos de negocio para los países de implantación, como la fabricación de la disolución activadora, o la asesoría en el nuevo campo de los cementos más amigables medioambientalmente fabricados con residuos.

Además de otras fuentes de negocio indirectas como la posible industrialización de bloques prefabricados, o la distribución y venta de los hasta ahora considerados residuos (FCC y CCA).

#### 4.4. Aplicación práctica

Tanto la falta de vivienda como la gestión de los residuos, son problemas muy acuciantes en los países en desarrollo. Se propone la posibilidad de utilizar materiales residuales en la preparación de cementos más amigables medioambientalmente para la construcción de viviendas sociales.

Retos fundamentales, por un lado la conservación del medio ambiente, lo que implicaría una buena gestión de los residuos producidos entre los que se encuentran el residuo de catalizador del craqueo catalítico FCC y la ceniza de cáscara de arroz CCA. Por otro lado la construcción de viviendas sociales, mediante el impulso de políticas para reducir el enorme déficit de viviendas sociales existente.

#### 4.5. Innovación

El proyecto pretende el uso de precursores y activadores alcalinos obtenidos a partir de residuos, demostrándose más favorable desde el punto de vista económico y medioambiental.

Por otra parte cabe resaltar el uso como precursor del FCC, obteniendo un comportamiento mecánico en bloques de suelo estabilizado superior al que presenta el CP.

Por un lado la gestión adecuada de residuos para la obtención de cementos de activación alcalina y por otro, la elaboración de materiales prefabricados, a partir de estos cementos de activación alcalina para su uso en viviendas sociales.

### 5. CONCLUSIONES

La utilización de un cemento activado alcalinamente y/o geopolímero, obtenido a partir de residuos, se considera una solución viable desde el punto de vista económico y medioambiental para la estabilización de bloques de suelo comprimido. Los residuos utilizados fueron catalizador de craqueo catalítico usado (FCC), como precursor y una mezcla de ceniza de cáscara de arroz (CCA) e hidróxido sódico como activador. La resistencia a compresión de los bloques estabilizados con el cemento activado alcalinamente fue netamente superior a la resistencia de los bloques estabilizados con cemento portland. En cuanto a los estudios preliminares de durabilidad, se observó también un mejor comportamiento de los bloques después de su inmersión de dos horas en agua. Finalmente indicar que tanto el coste económico como el coste medioambiental fueron inferiores para los bloques de suelo estabilizado con el cemento activado alcalinamente. Así pues podemos concluir que el estudio realizado abre la puerta a la posibilidad de utilizar los cementos activados alcalinamente obtenidos a partir de materiales residuales como FCC y CCA en la estabilización de bloques de suelo comprimido para uso en países en desarrollo.

#### 5.1. Posibles direcciones de futura investigación

Entre algunas de las posibles líneas de investigación futura, se encuentran, el aprovechamiento de residuos industriales con alto contenido en NaOH para abaratar aún más el coste económico y medioambiental del activador, así como la optimización de los diferentes componentes de la dosificación.

### AGRADECIMIENTOS

A las empresas Omya Clariana S.A. por el suministro de FCC y a DACSA S.A. por el suministro de CCA, al Instituto de Ciencia y Tecnología del Hormigón, de la Universitat Politècnica de Valencia por ceder sus instalaciones para el desarrollo de la parte experimental del presente trabajo.



## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta F, Alfonso F, Aguirre I, Barrenche S, Bene E (2008). Materiales alternativos: tierra/paja. Construcción III.
- Alamán M (2014). Estudio para la estabilización de bloques de tierra mediante la utilización de geopolímeros a partir de residuos. aplicación para viviendas de bajo coste en barranquilla (Colombia). Proyecto Final de Carrera. Universidad Politécnica de Valencia.
- Amnistía Internacional (2015). <https://www.es.amnesty.org/temas/desc/vivienda/>, acceso 10 julio 2015.
- Auroville Earth Institute, Earthen architecture for sustainable habitat and compressed stabilised earth block technology, [www.earth-auroville.com](http://www.earth-auroville.com), acceso 17 mayo 2014.
- Bouzón N, Payá J, Borrachero MV, Soriano L, Tashima MM, Monzó J (2013). Refluxed rice husk ash/NaOH suspension for preparing alkali activated binders. *Materials Letters*, 115: 72-74.
- Day RL (1992). Pozzolans for use in low-cost housing. A state of the art report. Research Report CE92-1, University of Calgary, Alberta, Canadá, pp. 87-95.
- Gartner E (2004). Industrially interesting approaches to “low-CO<sub>2</sub>” cements. *Cement and Concrete Research*, 34:1489-1498.
- González AM (2012). Técnica constructiva con tierra compactada, tecnología sostenible sin explorar. TRAZA N° 5, enero-junio 2012/100-107/ISSN 2216-0647.
- Lizan J (2013). Utilización de residuos en hormigones geopoliméricos para uso en bloques de bajo coste económico y medioambiental. Proyecto Final de Carrera, Universidad Politécnica de Valencia.
- Martirena JF (2004). Una alternativa ambientalmente compatible para disminuir el consumo de aglomerantes de clínker de cemento Portland: El aglomerante cal-puzolana como adición mineral activa. Tesis Doctoral, Universidad Central Marta Abreu de las Villas (UCLV).
- Mellado A, Catalán C, Bouzón N, Borrachero MV, Monzó J, Payá J (2014). Carbon footprint of geopolymeric mortar: study of the contribution of the alkaline activating solution and assessment of an alternative route. *RSC Advances*, 4:23846-23852.
- Monzó J (2012). Conferencia Cátedra Cemex-sostenibilidad, Materiales y tecnologías constructivas no convencionales: uso en países en vías de desarrollo, ICITECH.
- Norma Técnica Colombiana NTC 5324, Bloques de suelo cemento para muros y divisiones, definiciones, especificaciones, métodos de ensayo y condiciones de entrega.
- Noticias de la ciencia y la tecnología <http://noticiasdelaciencia.com/not/16258/nueva-tecnica-con-balance-neutro-de-emisiones-de-co2-para-fabricar-cemento/> acceso 18 mayo 2016.
- ONU (1987). Our common Future: Brundtland Report. ONU, objetivos desarrollo sostenible, Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/post-2015-development-agenda.html>, acceso 10 julio 2015.
- RPP noticias, ciencia y tecnología (2014). OMM: Concentración de CO<sub>2</sub> alcanza nivel récord en hemisferio norte.
- Salas J (2010). Reflexiones sobre la enseñanza y la investigación tecnológica para la vivienda de las mayorías, pp.121-131, acceso 2 mayo 2014, <http://www.habitatsociedad.us.es>
- Tashima MM, Akasaki JL, Castaldelli VN, Soriano L, Monzó J, Borrachero MV, Payá J, (2012). New geopolymeric binder base on fluid catalytic cracking catalyst residue (FCC). *Materials Letters* 80:50-52.
- UNE-EN 41410: (2008). Bloques de tierra comprimida para muros y tabiques. Definiciones, especificaciones y métodos de ensayo.
- UNE-EN 772-1 (2011). Métodos de ensayo de piezas para fábrica de albañilería. Parte 1: Determinación de la resistencia a compresión.
- Vanderley MJ (2002). On the sustainability of Concrete. Extended version of the paper commissioned by UNEP Journal Industry and Environment.



# Nuevas tecnologías de información y comunicación TIC en el tejido asociativo inmigrante de España

## Information and Communication Technologies ICT in the Associations Network of Immigrants of Spain

CAROLINA TOVAR, Jenny<sup>1</sup>  
carolinatovar81@hotmail.com

TORRALBA VÁSQUEZ, Javier<sup>2</sup>  
javiertorralba1976@hotmail.com

### Resumen

Son innumerables las investigaciones que se han realizado en el mundo sobre los efectos y beneficios de las nuevas tecnologías versus población y la ciudad digital en sus análisis y conclusiones consideran que existe una nueva problemática en el mundo a la que se le denominó “brecha digital”. Sin embargo, no se han realizado investigaciones acerca del efecto que tienen las nuevas tecnologías de información y comunicación TIC sobre el tejido asociativo inmigrante de Argelia, Bulgaria, Colombia, Ecuador, Mali, Marruecos, Rumania y Senegal. Este artículo intenta desvelar los resultados encontrados, partiendo de una metodología no experimental, en sus conclusiones queda claro que la brecha digital afecta las asociaciones a partir de la diferenciación entre las que tienen acceso a internet, los conocimientos para el acceso y cuentan con contenidos de calidad, de las asociaciones que no.

**PALABRAS CLAVE:** tecnologías de la información, brecha digital, migración, tejido asociativo.

### Abstract

Countless researches has been done in the world on the effects and benefits of the new technologies of information and communication ICT versus population and the digital city in its analysis and conclusions consider that there is a new problematic in the world called “digital divide”. However, there are not conducted researches about the effects that ICT has had on the network immigrant associations of Algeria, Bulgaria, Colombia, Ecuador, Mali, Morocco, Romania, and Senegal. This article tries to disclose the results, based on a non- experimental methodology, in its conclusions is clear that the digital divide affects these associations from the differentiation between ones that have internet access, the skills to access and the quality on the contents, from the ones that do not.

**KEYWORDS:** information technologies, digital divide, migration, associations network.

---

1. Doctoranda en Cooperación y desarrollo, Universidad de Valencia.  
2. Máster internacional en migración Universidad de Valencia.

## 1. INTRODUCCIÓN

Reducir la distancia, minimizar los tiempos de respuesta y contribuir al desarrollo fue la carta de presentación de las tecnologías de información y comunicación, en la Cumbre mundial sobre la Sociedad de la Información-ITU (2006)<sup>3</sup>. El plan enfatiza en la implementación infraestructura a nivel mundial, con el objeto de garantizar el desarrollo igualitario sin embargo sus efectos comienzan a generar problemas de exclusión socio digital manifiestos en lo que se denomina brecha digital, que no es otra cosa que la diferenciación entre los que tienen acceso a internet, tienen los conocimientos para el acceso y de contenidos de calidad.

El presente capítulo intentara debelar como los efectos de la brecha digital y las nuevas tecnologías afectan el tejido asociativo migrante.

### 1.1. Las tecnologías de información y comunicación

Las nuevas tecnologías no son necesariamente sinónimos de progreso y sostenibilidad, aunque esa sea su pretensión, la relación no es directamente proporcional y contrario a lo que se espera, las TIC están afectando el desarrollo de los países y de su población, en especial en aquellos sectores, que aún se encuentran incomunicados a causa de las evidentes dificultades en la implantación de infraestructuras necesarias para la adquisición de esas tecnologías, además de los altos costes y sobre costes impuestos por los distribuidores y revendedores de esas tecnologías.

Factores como las vastas zonas geográficas donde no llega ningún tipo de conexión, la situación geográfica, falta de formación y educación de la gente, ponen en riesgo la incorporación de estas sociedades en la ciudad global.

La preocupación actual de los países recae en la adquisición y despliegues de infraestructura y en el ancho de banda necesario para conectar el mundo, minimizando el papel que sobre ello tiene la formación, capacitación y educación digital de la población en general.

En la actualidad las nuevas tecnologías condicionan la evolución y la forma de acceder a los contenidos, así como su implantación se ha convertido en sinónimo de desarrollo, en Europa el grado de evolución se mide por el grado de implantación y desarrollo de los veinte servicios básicos definidos en el programa e-Europe (2010, pp. 5-20-25)<sup>4</sup>, y que van desde el e-gobierno, e-administración, e-sanidad, e-educación. Ello supone la digitalización de los tramites públicos en general a través de sedes electrónicas y páginas web gubernamentales, esta condición relativamente joven en España obliga a las personas en general y a las asociaciones de inmigrantes a hacer uso de tecnologías con el objetivo de “mejorar”, sin contar que muchas de esas personas y asociaciones no cuentan con los tres elementos básicos necesarios en la inclusión digital como: el ordenador, acceso a la red, y el dominio de esas herramientas.

Esta situación no es exclusiva de un grupo si no que afecta a toda la población generando procesos de exclusión socio-digital. Al respecto, las asociaciones de inmigrantes y sus usuarios en la actualidad dependen de aquellas instituciones y personas capacitadas que cuentan con los medios para hacer uso de las tecnologías.

Nuevamente nos encontramos con que la capacidad para hacer global al mundo y competir en el mercado no es una posibilidad real. En la actualidad este objetivo se encuentra bastante lejano y más cuando gran parte de África, Oriente medio y algunos de países en Asia aún se hallan medianamente conectados al mundo virtual ajeno a las TIC.

3. S/A (2006) Cumbre mundial sobre la sociedad de la información Ginebra 2003- Túnez 2005. Publicado en: [http://www.itu.int/net/wsis/documents/doc\\_multi.asp?lang=es&id=1160](http://www.itu.int/net/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=es&id=1160)

4. Comisión Europea, 2010. Comunicación de la comisión Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Esta situación de desconexión se ha convertido en una verdadera preocupación para los grandes monopolios quienes están destinando fuertes cantidades de dinero con el objeto de contribuir al desarrollo social y mundial, en procura del alcance de los objetivos de desarrollo sostenible de 2016-2030. La inversión en infraestructura y la innovación constituyen uno de los 17 Objetivos Globales de la nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible. Un enfoque integral crucial para avanzar en los diversos objetivos.

El énfasis se sustenta en el Objetivo 9: La necesidad de invertir industria, innovación, infraestructura, tecnologías de información y comunicación, como motores fundamentales del crecimiento y el desarrollo económico, responsables de soluciones permanentes a los desafíos económicos y ambientales, así como de la generación de nuevos empleos del desarrollo sostenible. Puesto que solo de esta forma será posible reducir la brecha digital como garantía de acceso igualitario a la información y al conocimiento.

A partir del fortalecimiento de los medios de ejecución y el compromiso entre la alianza mundial y la cooperación con el sector privado, se debería dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicación, tal y como lo sugiere el objetivo 17 del milenio “Alianzas para los objetivos”, dentro de esta alianza se debería incluir el fomento del asociacionismo mundial a través de las telecomunicaciones y de la ayuda de todos los entes públicos y privados necesarios para su existencia y buen desarrollo, como lo sugería los anteriores objetivos del milenio.

Al respecto, El Plan de Acción de Hyderabad (2014) reconoce que el incremento en la tecnología refleja el mundo en desarrollo, mientras que la Organización Mundial del Comercio, citada por Francisco Mochos (2006, p. 51-83),<sup>5</sup> señala que “la tercera revolución industrial será fruto y motor de las nuevas oportunidades tecnológicas y del libre comercio a escala global”, enfatizando en que las nuevas tecnologías harán posible anular las brechas de pobreza y de falta de recursos existentes, en especial en campo de la economía, de las transformaciones políticas y sociales, de la identidad en la cultura y en el poder, modelando nuevas relaciones a escala global, el problema continúa cuando estos beneficios no están al alcance de todos, y cuando aumentan o disminuyen en procura de los intereses de los grandes monopolios.

Contrario a lo que se puede interpretar no estamos en contra de la nuevas tecnologías, ni del desarrollo de los países, al contrario consideramos que la tecnología puede ayudar a mejorar los entornos sociales en la medida en que sea pensada y adaptada a las particularidades humanas; de hecho, puede convertirse en una estrategia útil para el desarrollo y el codesarrollo, ya que estos medios le permiten a las personas intercambiar ideas, nichos de negocios, resolver y denunciar conflictos, conocer e intercambiar información acerca de sus diferentes usos y lo más importante formar parte de la sociedad de la información y la era del conocimiento.

Para ello, las TIC deberán ser integrales, coordinadas, coherentes, capaces de evitar que la brecha digital sea otro elemento que retrase el desarrollo (de ahí la necesidad de poner en marcha proyectos por parte de organismos públicos y privados que intenten recortar distancias), sin olvidar que existen otros problemas más urgentes que no pueden ser remplazados por la Sociedad de la Información o del Conocimiento, puesto que ellas son responsables en buena medida del problema.

## 1.2. La brecha digital

La brecha digital de acuerdo con Ballesteros (2003)<sup>6</sup>, es un concepto con el que se describe la “fuerte desigualdad que surge en las sociedades por la diferencia entre los que acceden a las nuevas

5. Francisco Mochón Morcillo (2006). Globalización retos de cara al futuro, cuadernos de cc.ee. y ee. n° 50-51, 2006.

6. Ballesteros Díaz Fernando, (2002) la brecha digital: el riesgo de exclusión en la sociedad de la información, Fundación rete-visión.

tecnologías de la información y las comunicaciones e incorporan su uso en la vida cotidiana, de aquellos que no pueden o no saben acceder”, pero la realidad es más compleja de lo que parece.

El concepto de brecha digital se enraíza en el llamado informe “El eslabón perdido” de 1984, que se publicó por la Comisión Maitland<sup>7</sup> (2003), este informe advierte en sus conclusiones la carencia que se tenía en infraestructuras de telecomunicaciones en especial en los países en vías de desarrollo, haciendo énfasis en las líneas telefónicas fijas, puesto que para ese momento era la principal tecnología de comunicación existente.

Entre los postulados más recientes no solo se evalúa el acceso a internet, sino que se tiene en cuenta la calidad de dicho acceso y la disponibilidad de conexiones de banda ancha que permitan acceder a contenidos multimedia en tiempos y costos adecuados al contexto de los usuarios. De manera puntual, el investigador holandés Jan Van Dijk<sup>8</sup> (2008) identifica cuatro dimensiones en el acceso a las tecnologías y la red que son: la motivación para acceder, el acceso al material, las competencias para el acceso, y el acceso para usos avanzados; planteando “la brecha digital está en constante evolución, dado el surgimiento de nuevos usos tecnológicos, que son apropiados más rápidamente por aquellos que tienen el acceso en forma más permanente y de mejor calidad, determinado por dicho ancho de banda” al parecer las cuatro dimensiones son necesarias a la hora de formar parte de la Ciudad Digital y las TIC, aunque esta acepción, poco se le presta atención, de hecho gran parte de los discursos disfrazan los problemas en ventajas proyectivas, por ejemplo la “Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información” (CMSI)<sup>9</sup> enfatizó en el papel de las nuevas tecnologías como herramientas de comunicación de valores comunes entre grupos, individuos y organizaciones sociales, criticando la percepción instrumental que se tienen sobre las tecnologías percibidas principalmente como un fin más que como un medio para impulsar un cambio social, una visión instrumental que no considera ni las barreras culturales ni lingüísticas, ni las relaciones de dependencia y subordinación técnica, económica y política entre y dentro de países conectados y no conectados en el mundo.

El llamamiento introduce otro concepto que se supone es el fin que persigue las TIC y no es otro que la inclusión digital, considerada como un asunto colectivo, no individual en donde los beneficios sociales deben evaluarse con base en resultados medidos bajo la proyección e involucramiento de los beneficiarios que en últimas son las comunidades, asociaciones, familias y grupos que sacan provecho de las tecnologías, siempre y cuando tengan acceso a éstas, como lo mencionamos anteriormente, la inclusión digital precisa de tres instrumentos básicos: el ordenador, acceso a la red, y el dominio de esas herramientas. Por lo tanto no basta con tener un ordenador conectado a internet para considerar incluida digitalmente a una persona; se precisa saber qué hacer con esta tecnología y cómo utilizarla lo que supone capacitación y conocimiento. Puntos olvidados en el plan de acción de Hyderabad.

En este sentido, la eficacia de las políticas de inclusión digital dependerá de las posibilidades de integración del conocimiento en los propios objetivos de sus beneficiarios, considerando que no existe un solo modelo, sino muchos modelos de posibles sociedades de la información y de la comunicación adaptadas según las diferentes necesidades, objetivos individuales y comunes en cada país.

En conclusión y para efectos de esta investigación, se entenderá por brecha digital las diferencias previas en el acceso a las tecnologías, las diferencias que hay entre grupos según su capacidad para utilizar las TIC de forma eficaz, diferencia socioeconómica entre aquellas comunidades que tienen accesibilidad a internet y aquellas que no, aunque tales desigualdades también se pueden referir

7. Donald Maitland (1984). El eslabón perdido, Informe independiente para el desarrollo mundial de las telecomunicaciones. Reino Unido.

8. *The Digital Divide in Europe*. The Handbook of Internet Politics. London and New York: Routledge.

9. S/A (2006) Cumbre mundial sobre la sociedad de la información Ginebra 2003- Túnez 2005, “Nuestra visión común de la Sociedad de la Información”

a todas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación TIC, como el uso de portátiles, la telefonía móvil de tercera y cuarta generación, la banda ancha y otros dispositivos.

### 1.2.1. Clases de brecha digital<sup>10</sup>

1. Brecha Digital de acceso: Dificultad que puede tener una persona para disponer de un ordenador conectado al internet, incluyendo las redes avanzadas como tener servidores.
2. Brecha Digital de uso: Diferencia entre llegar a tener acceso a la tecnología y el de saber usar la tecnología.
3. Brecha Digital de Calidad de uso: Se basa en la limitación o la falta de posibilidad para que las personas tengan acceso a conexiones de calidad como la banda ancha y las herramientas que proporciona para conectarse y utilizar los recursos de la red como por ejemplo las sedes electrónicas, redes sociales, negocios e intercambio de información.

Estas tres clases de brecha digital están constituidas a su vez por ocho subniveles que deberán de ser considerados por su relación directa. Estos son 1) nivel de ingreso; 2) nivel educativo 3) brecha de género 4) localización geográfica 5) edad 6) banda ancha 7) conectividad 8) usos de las TIC.

Las clasificaciones existentes se comportan como un abismo que separa a los individuos logrando generar situaciones de exclusión y estratificación socio-digital, ya que no es la típica exclusión social entendida “como la falta de participación de segmentos de la población en la vida social, económica y cultural de sus respectivas sociedades debido a la carencia de derechos, recursos y capacidades básicas que hacen posible una participación social<sup>11</sup>”, sino de exclusión digital capaz de limitar la participación plena de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones, limitando el acceso a las nuevas tecnologías (infraestructuras insuficientes), así como la accesibilidad mediante la formación y la educación. Estos dos tipos de exclusión se comportan de diferentes maneras, pero acentúan su existencia, puesto que la exclusión social hace referencia a la identidad de sujeto, mientras que la exclusión digital se refiere a las carencias del sujeto. Solo en la exclusión digital se puede encontrar que existen sectores incluidos socialmente, pero excluidos digitalmente y viceversa, generando una posición de inferioridad capaz de multiplicar los niveles circunstanciales de los que están fuera y los que están dentro; la relación es directamente proporcional a medida que aumentan las TIC se aumenta la brecha digital, por tanto a la hora de valorar la brecha digital se debe de tener en cuenta el poder que ejercen las instituciones públicas y privadas, ya que en sus intentos por conciliar intereses crearon un nuevo fenómeno denominado la ciudad digital.

La ciudad del siglo XX, conlleva el impulso de las sociedades digitales y la implantación de lo que se considera la sociedad de la información, esta práctica viene promovida por la Comisión Europea como iniciativa que busca mejorar el funcionamiento de la administración, de los servicios públicos, los procesos democráticos reforzando las políticas públicas, por medio de la difusión de la integración de cambios organizativos y nuevas habilidades con el claro fin de mejorar los tiempos de respuesta, la satisfacción de sus usuarios y el desarrollo sostenible. En el VI Sexto Congreso de Sociología 2008<sup>12</sup> señala que en España los conceptos que sobre la ciudad digital se manejan se enfocan en la necesidad de disminuir el retraso en materia de nuevas tecnologías de la información y la prisa que se tiene por su desarrollo, considerando que las nuevas tecnologías insertan positivamente un factor de desarrollo administrativo y económico en las ciudades. Según el Ministerio de Industria,

10. Serrano Santoyo, Arturo y Martínez Martínez, Evelyo (2003), La brecha digital: mitos y realidades, pp.: 7-29

11. Fundación acción contra el hambre (2002) Conceptos: Pobreza, Exclusión Social, Vulnerabilidad e Inclusión Social Madrid, Publicado en: [http://www.fundacionluisvives.org/temas/inclusion\\_social/conceptos\\_\\_pobreza\\_\\_exclusion\\_social\\_\\_vulnerabilidad\\_e\\_inclusion\\_social](http://www.fundacionluisvives.org/temas/inclusion_social/conceptos__pobreza__exclusion_social__vulnerabilidad_e_inclusion_social). Acceso el 10 de febrero 2015.

12. Morales Martín Juan Jesús y Rodríguez María (2002). VI Sexto Congreso de sociología, Mundos sociales saberes e prácticas, Universidad de Lisboa 2008.

Turismo y Comercio, “el programa Ciudades Digitales<sup>13</sup>” está concebido para ayudar a las entidades locales, a la inmigración en general, a sus ciudadanos en particular mediante la aplicación de servicios avanzados de telecomunicaciones y de nuevas tecnologías tanto en el marco social como en el económico y de migración.

Los trámites telemáticos públicos y privados van desde el gobierno electrónico, hasta los portales de empleo y migración, cuyo objetivo principal es garantizar la inclusión digital minimizando costos, masificando resultados, e incrementado la satisfacción del cliente, sin embargo nos encontramos con la otra cara de la realidad y en ella se encuentra los “beneficiados”, este grupo de personas bien podrían llamarse “afectados”, puesto que en cuestión de minutos se han visto rodeados por las nuevas tecnologías, trámites telemáticos, infraestructuras desconocidas y todas las exigencias socio económicas y de pensamiento que ello conlleva.

Es en ese momento en donde las personas comienzan a experimentar procesos de exclusión y de dependencia de aquellos que cuentan con las herramientas informáticas y el conocimiento para realizar el trámite o consulta de algún tipo de estos servicios, en especial porque en la actualidad no es posible realizarlos por otra vía como, por ejemplo: las renovaciones del paro, solicitudes de permisos de residencia, la nacionalidad etc.

Por lo general Esta dependencia queda en manos de algún familiar o amigo y/o de personal externo que cobra por su servicio, de forma que las personas deberán de pagar por la ayuda que recibe aun cuando se supone que dichos trámites no deberán de generar costes en el usuario.

El gobierno está habilitando zonas wifi, colocando ordenadores e incluso impresoras en centros públicos como el SERVEF, INEM, bibliotecas, ayuntamientos, la Seguridad Social etc., sin embargo, estas medidas aún son minúsculas para la demanda existente y aunque logran cubrir una buena parte de la problemática digital se debe de tener en cuenta que los medios materiales y tecnológicos por si solos no sirven, se necesita tener el conocimiento y la capacidad para acceder a dichos tramites.

Ahora bien, en el caso de los migrantes esta situación ha supuesto otra barrera y más cuando existen colectivos que por su situación socio-económica, cultural y del idioma no saben o no pueden acceder a dichos trámites, muchos de estos afectados acuden a las asociaciones de emigrantes queriendo subsanar sus carencias, pero se encuentran con un nuevo problema y es que el tejido asociativo emigrante en España ha cambiado e incluso está desapareciendo, entre otras causas por la difícil situación socio-económica y estructural por la que atraviesa el país y a los cambios administrativos e ideológicos actuales, ¿a qué nos referimos? Muchas de las asociaciones de emigrantes vivían y se mantenían de las subvenciones públicas obviando la importancia de gestionar sus propios gastos y de abrir su visión a otro tipo de entornos entre ellos las TIC, las razones son innumerables, pero se destaca la falta de conocimientos, formación y de empoderamiento empresarial, puesto que en general estas organizaciones se les dificulta verse como empresas que necesitan auto gestionarse haciendo uso de las nuevas tecnologías.

## 2. METODOLOGÍA

- Tipo de diseño: no experimental, transversal, exploratorio, comparativo descriptivo, de enfoque mixto.
- Población de estudio: La recolección de datos se hizo a partir de registros proporcionados por las asociaciones, listados de Alacant, listado proporcionado por el registro Nacional de Asociaciones, Censos de asociaciones, registros autonómicos, listado de asociación de inmigrantes en España, consulados. Para un total poblacional de (852) asociaciones.

13. Comisión de ciudades digitales (2006). Manual de ciudades digitales. Autelsi.



- Características de la población: Organizaciones en activo, fundadas por inmigrantes pertenecientes a los países seleccionados, no debían ser organizaciones religiosas, el encuestado debía tener conocimiento del pasado presente y futuro de dicha organización.
- Muestra: Se aplicaron (252) cuestionarios con sospecha de que cumplían con los criterios de selección, sin embargo, se eliminaron algunos registros por no cumplir con el criterio. La muestra final quedó confirmada en 216 asociaciones.
- Ubicación en el tiempo: En estudio se realizó entre septiembre de 2012 a diciembre 2015.
- Tipo de muestreo: Muestreo no pro balístico, formado por (216) registros de organizaciones cuya característica principal cumplía con el criterio de selección: asociaciones constituidas por inmigrantes de (Argelia, Bulgaria Colombia, Ecuador, Mali, Marruecos, Rumania, Senegal) en España.
- Instrumento de aplicación: Para esta investigación se elaboró un cuestionario tipo encuesta con preguntas cerradas y de selección múltiple, y cinco listas de chequeo, para evaluar las paginas sociales. La validación se hizo por medio del criterio de un grupo de expertos y luego se aplicó una prueba piloto.

### 3. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Las nuevas tecnologías se presentan como una oportunidad y al mismo tiempo como una amenaza en especial cuando la brecha digital toca sus puertas. Prueba de ello fue el análisis de los datos de contacto y TIC que tienen las asociaciones, estos se comportan como uno de los principales filtros a la hora de evaluar y contrastar las TIC, la ciudad digital, la brecha digital y las asociaciones. Los resultados detallan así:

TABLA 1. Tecnologías de información y comunicación dentro del tejido asociativo

PAÍS	NÚMERO DE ASOCIACIONES	LÍNEAS TELEFÓNICAS			INTERNET		
		FIJO	MÓVIL	FAX	FIJO	MÓVIL	OTRAS REDES
Argelia	7	2	7	2	2	3	2
Bulgaria	18	4	18	4	9	16	3
Colombia	28	6	28	6	23	28	5
Ecuador	59	10	59	7	26	40	6
Mali	16	3	16	0	2	6	5
Marruecos	36	5	36	2	7	28	2
Rumania	24	6	24	0	8	23	6
Senegal	28	6	28	1	5	15	5
Total	216	42	216	22	82	159	34
Total %	100%	19%	100%	10%	38%	74%	16%

Fuente de elaboración propia

#### Análisis:

Los resultados indican que de 216 asociaciones de inmigrantes el 100 % cuentan con telefonía móvil para atender las necesidades de la organización, el 19 % tiene telefonía fija en sus instalaciones y un 10 % servicio de fax.

Resulta interesante a la luz de los resultados tener en cuenta que, aunque las estadísticas nos revelan que el 100 % de las asociaciones cuentan con líneas móviles como herramienta indispensable

de trabajo, estas líneas no siempre son de uso exclusivo de la asociación, se detectó que más del 50 % de esas líneas son de uso del personal de la asociación, se “presta” el número porque son líneas particulares que tienen una doble funcionalidad. Este comportamiento hace parte de una de las tantas estrategias para sopesar la crisis económica actual. De igual manera ocurre con el 19 % de las líneas fijas y el 10 % de líneas de fax.

Al contrastar esta información con la publicada en las diferentes redes sociales de las asociaciones bajo el nombre de datos de contacto encontramos el mismo panorama y comportamiento.

Algunas de las consecuencias de la utilización de los móviles para dos fines que debemos considerar son la depreciación de los equipos por uso y la diferenciación de lo profesional de lo personal. Esta diferenciación solo será posible en la medida en que se logre aislar todos los elementos y medios disponibles para ello.

De hecho, si una persona usa su línea telefónica fija o móvil para dos fines en el que uno de ellos está contemplado la vida laboral, no podrá establecer límites y desconectar, prueba de ello, fue que, durante la investigación en la etapa de contacto, se llamó a las asociaciones por medio del teléfono fijo o móvil. Resultados: En el caso de líneas fijas contestaban familiares del responsable de la asociación, quienes nos proporcionaron un número móvil de los responsables, así mismo facilitaban información adicional que puede ser mal interpretada, y en el caso de los móviles muchos de los que en la actualidad representan la asociación, contestan sus móviles desde otros trabajos poniendo en peligro su propia estabilidad económica, y la de asociación, ya que no pueden brindar un buen servicio al cliente bajo estas condiciones.

El porcentaje de incorporación de redes sociales de comunicación y acceso a internet es muy limitado en especial porque el 74 % de las asociaciones se conectan a través del móvil, estos dispositivos por lo general no pertenecen a la asociación, si no que al igual que los demás implementos, pertenecen a los miembros de las asociaciones quienes ponen sus aparatos y redes personales en uso de la asociación, de esta forma ahorran dinero.

En cuanto al acceso a internet a través del móvil y del ADSL, se puede concluir que no existe una calidad en la conexión ya que no se acceden a los mismos contenidos y no se cuenta con el mismo ancho de banda, además la misma estará condicionada a las megas que contraten y a la calidad de los dispositivos. Como se podrá observar el porcentaje de incorporación de las redes sociales como herramientas de ayuda en las asociaciones no sobrepasa la media esperada.

En cuanto al uso de herramientas y medios de difusión social se encontró:

TABLA 2. Redes sociales y el tejido asociativo

PAÍS	FRECUENCIA	PÁGINA WEB	BLOG	FACEBOOK	TWITTER	YOUTUBE
		SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Argelia	7	1	1	2	0	0
Bulgaria	18	6	5	12	2	2
Colombia	28	15	2	11	4	7
Ecuador	59	22	18	34	11	12
Mali	16	1	1	1	0	0
Marruecos	36	12	5	12	5	4
Rumania	24	9	0	5	0	0
Senegal	28	3	2	2	0	1
Total	216	69 32%	34 23%	79 43%	22 16%	26 13%

Fuente de elaboración propia.

El 43 % tiene Facebook, 32 % tiene páginas web, 23 % blogs, 16 % Twitter y solo un 13 % usan YouTube.

Como se observa el uso de las redes sociales en su mayoría se encuentra por debajo de la media esperada, la situación es más alarmante de lo que parece puesto que lo que se presenta como una oportunidad para el tejido asociativo, también se convierte en una amenaza y es que los datos arrojados por las tablas en la actualidad y a medida de que pasa el tiempo siguen empeorando solo un 32 % de las asociaciones tiene páginas web y un 23 % blogs, factores como la falta de capacitación, acceso y recursos han provocado en la mayoría de las asociaciones el abandono de estas iniciativas en especial por carencias de fondos, lo que les impide hacer frente a los pagos por el uso y actualización de la página. Páginas web que no se dan de baja, situación que se convierte en un problema para la asociación quienes, sin saberlo están maximizando la pérdida de asociados, a razón de que la información es obsoleta poniendo en juego su credibilidad y fiabilidad como asociación.

Aunque existen páginas web y blogs gratuitos, la demanda hecha por las asociaciones hacia esta iniciativa es más bien escasa y las que se encuentran no están en condición y algunas aún están en construcción.

El 43 % de las asociaciones tienen una cuenta en Facebook, en la actualidad esta red social se presenta como una herramienta gratuita y de fácil acceso de hecho es la más usada. Sin embargo, también se detectan problemas con la calidad de los contenidos, seguridad, mantenimiento y mal uso de la imagen corporativa, aun cuando Facebook cuenta con herramientas para asegurar la información propia de la asociación estas se usan para establecer una privacidad tan alta que afecta a los usuarios que buscan información simple como el número telefónico o la dirección. Al contactar a las asociaciones y preguntarles cuál era las razones de tener restringida la información básica a partir de preguntas secretas; La respuesta se repetía y era que las asociaciones desconocían como usar este tipo de herramientas de seguridad y de la privacidad, además las asociaciones no revisan su página desde la óptica del usuario.

El 16 % de las asociaciones usan Twitter y el 13 % YouTube, aunque en términos generales su contenido goza de actualidad y su imagen cuenta con los mínimos necesarios en cuanto a datos de contacto, logo de empresa e información acerca del objeto social, así como de publicaciones audiovisuales y fotos. Aún falta capacitación para mejorar su aprovechamiento, ya que son redes de contacto que necesitan ser actualizadas casi a diario en especial por los tiempos de respuesta y la calidad de sus contenidos, además de la pericia que se tenga en la administración de los contactos ya que de ella depende el aumento de sus seguidores.

En cuanto al uso de correos electrónicos: la situación por parte de las asociaciones ha mejorado, de hecho, al inicio de esta investigación se encontró que más de la mitad de las asociaciones utilizaban correos electrónicos privados para uso de la asociación, sin embargo, para el 2015 fecha de la última revisión la situación ha cambiado encontrando que el 52 % de esas cuentas pertenecen a las asociaciones, como se demuestra en la tabla 3.

El correo electrónico se sitúa como una de los instrumentos electrónicos con mayor número de usuarios a razón de ser considerado una de las mayores fuentes de transferencia de información gratuita e instantánea convirtiéndose en una de las principales herramientas ineludibles para todo aquel que quiera hacer uso de las sedes electrónicas, así como de las redes sociales y servicios de la web. De hecho, actualmente la mayoría de los dispositivos, en especial los móviles de tercera y cuarta generación, utilizan el correo electrónico como puerta obligatoria de acceso, esto debido a las grandes alianzas estratégicas como por ejemplo Google y el sistema operativo Android, estas alianzas también influyen en los usuarios, porque determinan la apertura del correo al momento de utilizar la tecnología.

Los resultados de la columna 3. E-mail indican que el 100 % de las asociaciones cuenta con una cuenta de correo, como herramienta de trabajo diario. Para efectos de esta investigación se tuvo en

TABLA 3. Correos electrónicos (E-mail)

PAÍS	NÚMERO DE ASOCIACIONES	E-MAIL DE LA ASOCIACIÓN	E-MAIL PERSONALES	E-MAIL CON DOMINIO
Argelia	7	5	4	0
Bulgaria	18	3	6	2
Colombia	28	11	3	7
Ecuador	59	46	14	6
Mali	16	3	6	0
Marruecos	36	22	8	8
Rumania	24	14	6	1
Senegal	28	9	2	3
Total	216	113	49	27
Total %	100	52%	23%	12,50%

Fuente de elaboración propia

cuenta el e-mail correspondiera con el nombre de la asociación, en este sentido se descartaron las cuentas de correo con nombre personales.

Encontrando que el 72 % de las asociaciones tiene correo electrónico, de ese porcentaje, el 52 % cuentan con correos que cumplen con la condición de conservar el nombre o siglas de la asociación mientras que el 22 % son cuentas de tipo personal.

Al respecto las asociaciones deberán de controlar sus cuentas de correo y las claves de acceso creadas para dicho fin, puesto que buena parte estas cuentas fueron creadas por personas que en su momento ejercían algún tipo de cargo o función en la organización y cualquier modificación en esta situación conlleva a la perdida de contactos, ya sea por inactividad de la cuenta, despido e incluso sustracciones o sabotajes en las bases de datos.

Las bases de datos en una organización se constituyen en fuentes de recursos económicos y de información, razón por la cual las organizaciones deberán aprender a custodiarla, actualizar, aumentar y mantener sus contactos puesto que repercute en el capital económico de la asociación.

Cuando se habla de dominio se hace referencia a una cuenta de correo que generalmente es de pago y que permite tener una dirección de email personalizada, por ejemplo: micorreo@asocar.es, así como crear varias cuentas hasta el límite contratado, para repartirlas entre los colaboradores de la asociación de forma gratuita. La ventaja es que permite tener mayor control sobre el uso del correo y de los contactos, ya que estas cuentas se crean con el inicio de actividad y se cierra con su cese, sin que ello repercuta en la base de datos, puesto que la información se almacena en el servidor de la empresa. Al respecto se encontró que el 12.5 % de las asociaciones en general cuentan con dominio propio, excluyendo las asociaciones de Argelia y Mali quienes no cuentan con este tipo de cuentas de correo.

El que una asociación tenga o no un dominio propio describe en cierta medida la capacidad económica y adquisitiva de la organización, así como se detectó que la mayor parte de estos dominios pertenecen a asociaciones con reconocimiento en el entorno por su trayectoria de trabajo superior a 10 años.

#### 4. CONCLUSIONES

A partir de las tecnologías de comunicación e información se hace visible como la brecha digital afecta el tejido asociativo y el abismo que existe entre las asociaciones “conectadas” y las asociaciones “no conectadas” a partir de las tres accesiones básicas: acceso, uso y contenido; de esta forma

encontramos que la misma logra generar una diferencia entre las asociaciones que cuentan con los dispositivos tecnológicos, de conexión a internet y de redes avanzadas como servidores de las asociaciones que no. La capacitación del personal en materia de tecnología debe ser una prioridad a tener en cuenta y por último las asociaciones que cuentan con conexiones de calidad como la banda ancha y las herramientas que les permiten conectarse y utilizar los recursos de la red, como por ejemplo las sedes electrónicas, redes sociales, negocios e intercambio de información de las asociaciones que no.

Se debe trabajar en programas para la instrucción de los usuarios de las asociaciones para el conocimiento básico o medio de las TIC que les facilite su utilización en la nueva ciudad digital que estamos viviendo.

Se recomienda continuar investigando en el tema e incluir variables como edad, género, nivel de escolaridad, nivel de ingresos, ya que de esta forma se podría desarrollar programas de capacitación especializados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Autelsi Comisión Europea (2010). Comunicación de la comisión Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.
- Ballesteros Díaz F (2002). La brecha digital: el riesgo de exclusión en la sociedad de la información, Fundación rete-visión.
- Comisión de ciudades digitales (2006). Manual de ciudades digitales.
- Cumbre mundial sobre la sociedad de la información S/A (2006) Ginebra 2003- Túnez 2005. [http://www.itu.int/net/wsis/documents/doc\\_multi.asp?lang=es&id=1160](http://www.itu.int/net/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=es&id=1160)
- Maitland D (1984). El eslabón perdido, Informe independiente para el desarrollo mundial de las telecomunicaciones. Reino Unido.
- Fundación acción contra el hambre (2002). Conceptos: Pobreza, Exclusión Social, Vulnerabilidad e Inclusión Social Madrid. [http://www.fundacionluisvives.org/temas/inclusion\\_social/conceptos\\_\\_pobreza\\_\\_exclusion\\_social\\_\\_vulnerabilidad\\_e\\_inclusion\\_social](http://www.fundacionluisvives.org/temas/inclusion_social/conceptos__pobreza__exclusion_social__vulnerabilidad_e_inclusion_social).
- Morales J, Rodríguez M (2002). VI Sexto Congreso de sociología, Mundos sociales saberes e prácticas. Universidad de Lisboa 2008.
- Mochón Morcillo F (2006). Globalización retos de cara al futuro. Cuadernos de cc.ee. y ee. 50-51.
- Serrano Santoyo A, Martínez Martínez E (2003). La brecha digital: mitos y realidades.
- Van Dijk J (2008). The Digital Divide in Europe. The Handbook of Internet Politics. Routledge, London and New York.



# Desarrollo rural a través de la gestión de residuos agrícolas para producir energía en los cantones de San Simón y San Lorenzo en la provincia de Bolívar (Ecuador)

## Rural development through the management of agricultural waste to produce energy in the cantons of San Simon and San Lorenzo in the province of Bolívar(Ecuador)

VELÁZQUEZ MARTÍ, Borja<sup>1</sup>  
borvemar@dmta.upv.es

GAIBOR CHÁVEZ, Juan<sup>2</sup>  
juanelogaibor@yahoo.com

ARMENGOT CARBÓ, Bruno<sup>3</sup>  
brunoarmengot@gmail.com

LÓPEZ CORTÉS, Isabel<sup>1</sup>  
islocor@upv.es

### Resumen

El objetivo de este proyecto es propiciar el desarrollo rural en las parroquias de San Lorenzo y San Simón de la provincia de Bolívar (Ecuador) a partir del aprovechamiento energético de los residuos agrícolas, principalmente mediante combustión directa o la obtención de biogás, haciendo estas comunidades más autónomas desde el punto de vista energético. La gestión de residuos puede permitir a los agricultores tener un doble ingreso, uno por sus productos alimentarios, otro por la gestión de los subproductos. Se han desarrollado distintas fases: a) Elaboración de un sistema de cuantificación de los residuos procedentes de las cosechas; b) Caracterización de los residuos; c) Determinar los potenciales de producción de biogás obtenido en la fermentación con distintas proporciones de los residuos; d) Definición de la escala óptima de las instalaciones; e) Análisis de la inversión; f) Programa de divulgación y transferencia a las comunidades rurales, formación de técnicos y agricultores.

**PALABRAS CLAVE:** energía renovables, residuos agrícolas, biomasa, biogás

### Abstract

The aim of this project was to encourage a rural development in San Lorenzo and San Simon in the province of Bolívar (Ecuador) from use of agricultural wastes for energy use, primarily through direct combustion or obtaining biogas, doing these communities energetically more autonomous. Waste management can allow farmers to double income, first for its food products, another for their energy by-product management. This was developed in several phases: a) Preparation of a system that allows the seasonal quantification of wastes from agricultural crops; b) Characterization of waste materials; c) To identify the potential biogas obtained from fermentation with different proportions of wastes; d) Definition of the optimal scale of facilities; e) Investment analysis; f) Developing an outreach and transfer program for the rural communities, training of technicians and farmers.

**KEYWORDS:** renewable energy, agricultural residues, biomass, biogas

- 
1. Departamento de Ingeniería Rural y Agroalimentaria, Universidad Politécnica de Valencia (España).
  2. Centro de Estudios de Biomasa, Departamento de Investigación, Universidad Estatal de Bolívar, Guaranda (Ecuador).
  3. Departamento de Producción Vegetal, Universidad Politécnica de Valencia (España).

## 1. INTRODUCCIÓN

Las comunidades de San Lorenzo y San Simón de la provincia de Bolívar son eminentemente rurales. El nivel de pobreza es del 92,5 %, desnutrición 51 %, analfabetismo 19 % [1]. Los ingresos provienen fundamentalmente de los cultivos de secano como maíz blanco, trigo y papas; junto la crianza de especies menores como cuyes, aves, ovejas, cerdos y ganado de leche. En los últimos años se ha producido una migración de los hombres y en menor proporción de las mujeres hacia ciudades más grandes como Quito y Ambato, para emplearse principalmente como albañiles, cargadores y empleadas domésticas. Las familias viven sobre los 2500 metros de altura. Las tierras tienen una pendiente que va del 20 al 30 %, el clima oscila entre los 6 y 18°C en las partes altas y de 18 a 22 °C en el subtrópico; existe una precipitación pluviométrica que va de 500 a 2000 mm. La vía que comunica con la ciudad de Guaranda, capital de provincia, con las parroquias San Simón y San Lorenzo es de segundo orden. Las comunidades tienen suministro de energía eléctrica y agua entubada de forma muy deficitaria.



FIGURA 1. Localización de la provincia de Bolívar en Ecuador

El gobierno ecuatoriano ha impulsado una reforma de la matriz productiva, cuyo objetivo es aprovechar de forma eficiente los recursos disponibles para lograr el buen vivir en un entorno social y económico globalizado existente a nivel mundial. En el ámbito energético, Ecuador propone la eliminación del subsidio del gas utilizado en cocinas y en instalaciones de agua caliente sanitaria (ACS) a favor de la electricidad, con lo que supone un ahorro estimado para el gobierno de 800 millones de dólares al año [2]. Sin embargo, este hecho supondrá un grave impacto en las zonas rurales, sobre todo en las comunidades indígenas andinas que se abastecen de gas mediante reparto de bombonas, que experimentarán un encarecimiento de su consumo energético, considerando además que las redes eléctricas de que disponen no son muy estables, y que existe gran cantidad de zonas





FIGURA 2. Localización de las parroquias de San Simón y San Lorenzo dentro del cantón Guaranda

donde aún no dispone de ella. Es por ello necesario buscar alternativas de abastecimiento energético, compatibles con el medio ambiente, diversificando los recursos, incorporando nuevos combustibles y tecnologías.

Partiendo de una iniciativa local en las comunidades de San Lorenzo y San Simón en la provincia de Bolívar (Ecuador), el objetivo de este proyecto es propiciar el desarrollo rural a partir del aprovechamiento energético de los residuos agrícolas, principalmente mediante combustión directa o la obtención de biogás, haciendo estas comunidades más autónomas desde el punto de vista energético. La gestión de residuos puede permitir a los agricultores tener un doble ingreso, uno por sus productos alimentarios, otro por la gestión de los subproductos con posibilidades energéticas [3].

Existe una gran cantidad de biomasa residual con posible uso energético que puede ser extraída de la gestión de la agricultura ecuatoriana, especialmente en operaciones de poda, renovación de plantaciones, restos de cosechas. En este trabajo se realiza un análisis de viabilidad de las tecnologías de aprovechamiento energético de estos recursos, respetando la no competencia con el mercado alimentario.

El presente trabajo se enmarca dentro del marco de cooperación financiado por el programa ADSIDEO del Centro de Cooperación al Desarrollo (CCD) de la Universidad Politécnica de Valencia (España), en colaboración con el Centro de Estudios de la Biomasa (CEB) de la Universidad Estatal de Bolívar y la Red ECUMASA (Red Ecuatoriana para la Investigación del aprovechamiento energético de la biomasa).

## 2. MATERIALES Y MÉTODOS. SECCIÓN EXPERIMENTAL

### 2.1. Análisis del precio de la energía convencional

El suministro eléctrico en las parroquias de San Simón y San Lorenzo es muy precario. Lo constituyen líneas de baja tensión que funcionan a 125 V. Son frecuentes las variaciones transitorias de tensión que estropean aparatos, así como cortes en el abastecimiento. El coste del kWh eléctrico se sitúa en 0,13 \$ [2]. El consumo mensual medio de electricidad es de 200 kWh por familia.

Otra fuente de energía habitualmente utilizada es el gas propano, el cual se utiliza tanto para agua caliente sanitaria como para la cocina. Las bombonas de gas propano vienen en cilindros de 15 kg. Actualmente, con el subsidio proporcionado por el Estado, tienen un coste de 2 dólares por bombona si se recoge en distribuidora y 3 dólares si es comprada en los camiones que la distribuyen por el interior de las poblaciones.

El gobierno Ecuatoriano subvenciona el gas para que a la población le resulte más económica la adquisición de este producto, considerado de primera necesidad. Por esta razón, el precio de éste es bajo. Actualmente el gobierno está proponiendo la eliminación del subsidio para priorizar el uso de la electricidad, financiando un cambio de las cocinas de gas por las de inducción. Sin el subsidio las bombonas de gas de 15 kg sufrirán una subida de precio, llegando a valer 25 dólares.

Una bombona de gas propano contiene 15 kg de gas, con un poder calorífico inferior de 11940 kcal/kg [4], por tanto se tiene que:

$$\text{Energía/bombona} = 11940 \text{ kcal/kg} \cdot 4,18 \text{ kJ/kcal} \cdot 15 \text{ kg} \cdot 2,78 \cdot 10^{-4} = 207,98 \text{ kWh}$$

El coste del consumo energético del gas con subsidio es de 0,0155 \$/kWh, sin subsidio 0,12 \$/kWh.

Para conocer el consumo medio mensual de gas por persona, se realizó una encuesta a múltiples familias de la zona. Para una familia media de 4 miembros, el consumo mensual medio es de 2 bombonas de gas propano, entre el agua caliente sanitaria y gas para cocina. Esto nos supone que una familia de 4 miembros, consume:  $2 \cdot 207,98 = 415,95 \text{ kWh/mes}$ .

Por tanto observamos que por unidad doméstica se presenta un consumo de gas propano de 415,95 kWh mensuales y un consumo eléctrico de 150 kWh mensuales. Sabiendo que el precio de la energía eléctrica está en una media de 0,13\$ el kWh, una familia media sin el subsidio que siga empleando el gas para ACS y cocina tiene el siguiente gasto mensual:

$$200 \text{ kWh} \cdot 0,13\$/\text{kWh} = 26,00\$ \text{ mensuales en electricidad}$$

$$416 \text{ kWh} \cdot 0,12\$/\text{kWh} = 49,90\$ \text{ mensuales en gas}$$

### 2.2. Evaluación de los recursos susceptibles de aprovechamiento energético

El objetivo de este apartado fue identificar los recursos disponibles aptos de aprovechamiento energético junto a la determinación la cantidad de cada uno de ellos en las parroquias de San Simón y San Lorenzo.

Para definir los cultivos más abundantes en la zona de estudio se partió de los datos proporcionados por la oficina provincial del Ministerio de Agricultura, Ganadería Acuicultura y Pesca (MAGAP) y por las juntas parroquiales. Además se hicieron entrevistas a los productores propietarios. Se identificaron los siguientes datos: superficie media de cada agricultor, la superficie total, fechas de siembra y cosecha. La superficie media que posee cada propietario es aproximadamente 2 ha.

Posteriormente se realizó un muestreo en las zonas significativas. Los puntos de muestreo se indican en la Tabla 1. Los datos tomados son los siguientes:

Para los residuos de cultivos anuales y herbáceos:

- N° de plantas por metro cuadrado
- Peso de la biomasa residual extraída por metro cuadrado

- Marco de plantación
- Altura de la planta, para la obtención de la altura media.

Para los residuos leñosos:

- Altura total
- Altura del fuste
- Diámetro del fuste
- Diámetro de la copa
- Biomasa extraída en la poda

TABLA 1. Coordenadas de las parcelas de muestreo

CULTIVO	PARCELA DE TRABAJO	COORDENADAS UTM			ALTURA (M)
		CUADRÍCULA	X	Y	
Arveja	Parcela 1	17M	726802	9818549	3080
	Parcela 2	17M	723988	9818050	2605
Trigo	Parcela 1	17M	722868	9814620	2573
	Parcela 2	17M	723932	9818408	2680
Cebada	Parcela 1	17M	726317	9815541	2997
	Parcela 2	17M	719096	9828197	2812
Papa	Parcela 1	17M	723026	9818205	2619
	Parcela 2	17M	723962	9818095	2612
Maíz	Parcela 1	17M	723675	9814256	2673
	Parcela 2	17M	723023	9818300	2608
Frejol seco	Parcela 1	17M	723027	9818204	2564
	Parcela 2	17M	726756	9818565	3016
Chilca	Parcela 1	17M	724685	9814719	2565
	Parcela 2	17M	723932	9818114	2624
Lechero	Parcela 1	17M	725828	9815296	2825
	Parcela 2	17M	723976	9818110	2624

### 2.3. Análisis del potencial de biogás obtenible mediante fermentación

Para la determinación del biogás obtenible en la fermentación de distintas materias primas disponibles se ha realizado un diseño experimental mostrado en la Tabla 2. Como se puede observar se han probado diferentes proporciones de material vegetal con excrementos de ganado bovino.

Las muestras vegetales fueron recolectadas y dispuestas en una terraza de secado al aire hasta alcanzar humedad mínima constante. Tras el secado las muestras fueron trituradas para disminuir el tamaño de partícula, y por consiguiente, aumentar la superficie de contacto y la eficacia de la hidrólisis, permitiendo de esta forma una mayor degradación de la materia orgánica compleja. Tras el pesado de la fracción vegetal seca, se mezcló con la fracción de excrementos correspondiente, llevando la muestra al biorreactor. Posteriormente, se procedió a la dilución con 500-600 ml de agua de la toma de agua corriente, para obtener un substrato más líquido, y favorecer la fermentación.

El esquema del dispositivo experimental es mostrado en la Figura 3. El sustrato a fermentar fue colocado en un matraz erlenmeyer de 2 litros de capacidad, que funcionaría como biorreactor tipo batch (discontinuo). Posteriormente se tapó la abertura del matraz con un tapón sellándose con silicona. El tapón disponía un orificio a través del cual pasaba un tubo de cristal por el que circularía el gas producido en la fermentación. El tubo de cristal se conectaba a una manguera por la cual se conducía el gas hasta la base de un kitasatos. Este kitasatos se encontraba lleno de una solución de NaOH 0.5M que actúa como filtro de absorción. El filtro de absorción se encarga de absorber de forma selectiva el CO<sub>2</sub> del biogás de acuerdo a la siguiente reacción:

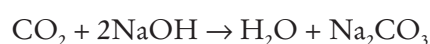


TABLA 2. Proporciones de residuo vegetal y excrementos bovinos en el biorreactor

MATERIAL VEGETAL	BIORREACTOR N°	REPETICIÓN	PESO MATERIAL VEGETAL (G)	PESO EXCREMENTO DE GANADO (G)	PROPORCIÓN EXCREMENTOS VS VEGETAL	DILUCIÓN (ML)
Paja	1	1	25	75	75 %-25 %	500
	2	2	25	75	75 %-25 %	500
	3	3	25	75	75 %-25 %	500
	4	4	25	75	75 %-25 %	500
	5	5	25	75	75 %-25 %	500
Lechero	1	1	50	100	66,7 %-33,3 %	600
	2	2	50	100	66,7 %-33,3 %	600
	3	1	25	75	75 %-25 %	600
	4	2	25	75	75 %-25 %	600
Arveja	5	1	25	135	84,4 %-15,6 %	600
	6	2	25	135	84,4 %-15,6 %	600
Maíz	1	1	25	75	75 %-25 %	600
	2	2	25	75	75 %-25 %	600
	3	3	25	75	75 %-25 %	600
	4	4	25	75	75 %-25 %	600
	5	1	50	50	50 %-50 %	600
	6	2	50	50	50 %-50 %	600

Al absorber el CO<sub>2</sub> se mejora la pureza del gas obtenido a los niveles deseados hasta un 70 % de metano proxímadamente, aumentando el poder calorífico. Del filtro de absorción, el gas ya purificado, se conduce hasta el gasómetro, lugar dónde se acumula el biogás y dónde se procede a la medición del volumen de biogás producido.

Otra variable medida en el experimento fue el pH del sustrato. Se extraía 8 ml de la solución del sustrato contenido en el biorreactor mediante una jeringuilla situada en la base de éste. Luego se depositaba en unos recipientes de plástico y se procedía a la medición del pH con la ayuda de un pH-metro.

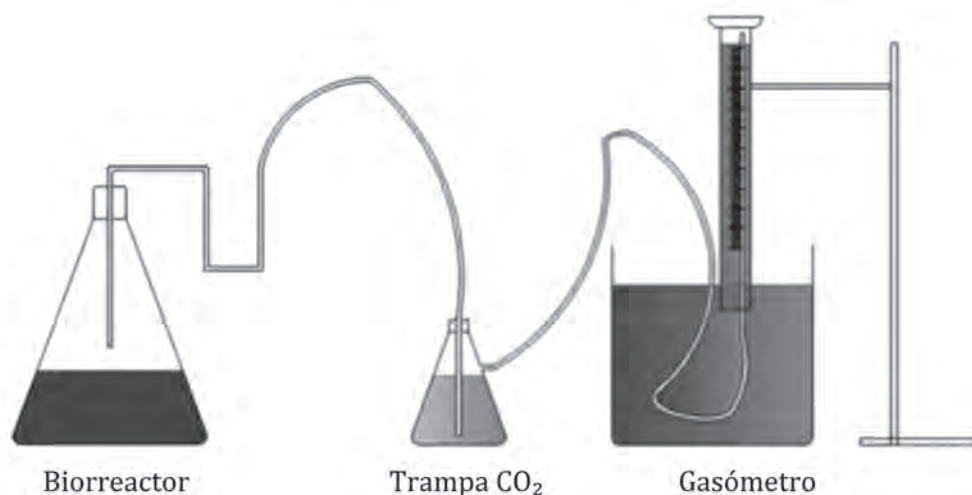


FIGURA 3. Esquema funcionamiento experimento

## 2.4. Caracterización energética

### a) Proceso de secado

Inmediatamente después a su recogida en campo, las muestras fueron transportadas a una terraza, para analizar su secado al aire libre. En ese mismo momento, y diariamente una porción era llevada a la estufa, dónde se dejaba durante 24 horas a 105°C para determinar su humedad. El proceso de medición de humedad se realizó siguiendo la norma UNE-EN 14774-3

#### b) Caracterización proximal

El análisis proximal consistió en la determinación del porcentaje de cenizas, volátiles y el carbono fijo, siguiéndose las normas UNE-EN 14775 2010 para el cálculo de las cenizas y la norma UNE-EN 15148 2010 para la determinación de los volátiles.

#### c) Caracterización elemental

Para la determinación del contenido de C, H y N de los distintos materiales se siguió la norma UNE-EN 15104. El aparato utilizado fue el analizador elemental TruSpec CHN de la marca LECO®. Se examinaron 30 muestras para cada especie, realizando dos repeticiones.

#### d) Poder calorífico

El valor del poder calorífico de los materiales lignocelulósicos de cada una de las especies se obtuvo mediante un calorímetro isoperibólico automático LECO® modelo AC500, siguiendo la normativa UNE-EN 14918: 2011.

### 2.5. Plan de divulgación

Se ha realizado un plan de divulgación dirigido a técnicos, agricultores y estudiantes a través del Centro de Formación Permanente de la Universidad Estatal de Bolívar y demás universidades que forman la red ECUMASA, red de universidades para la investigación de la biomasa en Ecuador, actuando en las siguientes líneas:

#### a) Agricultores y técnicos

- Se han expuesto los trabajos de investigación, para que técnicos puedan ejercer servicios de consultoría o servicios técnicos avanzados en la temática propuesta.
- Formación a medida de los agricultores: Reciclaje de profesionales, actualización de conocimientos.

#### b) Emprendedores

- Se ha apoyado la constitución de empresas para la gestión de restos y subproductos
- Colaboración en la selección y formación de profesionales que ayudan a sacar adelante una idea de negocio.

Estas acciones han sido codirigidas tanto por profesores de la Universidad Politécnica de Valencia como por los de la Universidad Estatal de Bolívar

Se han difundido los resultados en medios de comunicación prensa, radio y televisión.

## 3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### 3.1. Cuantificación de recursos

En la Tabla 3 se muestran los resultados obtenidos en la evaluación de los recursos. Ambas parroquias, tienen las mismas características en cuanto a la abundancia y tipo de cultivos. El maíz es el cultivo más extendido. De acuerdo a las mediciones realizadas se generan 21500 t de residuos de caña en San Simón y 40500 t en San Lorenzo. Esta abundancia hace que sean considerados como la primera fuente de aprovechamiento energético. No obstante, éstos se emplean actualmente en el ensilaje, el cual, consiste en un proceso de conservación del forraje basado en una fermentación láctica del pasto. Una vez finalizado este proceso, se emplea como alimento para el ganado.

Los siguientes cultivos más abundantes entre ambas parroquias son la Chilca con 1583 ha, y el trigo con 580 ha. De la paja del trigo no se realiza ningún tipo de aprovechamiento, después de

la cosecha, es quemada o enterrada en el mismo campo. La chilca es un arbusto usado en ocasiones como lindero, también crece de forma natural en los bosques ocupando el estrato arbustivo.

Una especie de especial relevancia es el lechero (*Euphorbia laurifolia*), que no es un cultivo propiamente dicho, pero es ampliamente utilizado en la zona como cercos para la separación de diferentes parcelas y también como poste vivo para las explotaciones ganaderas. Este vegetal proporciona una gran cantidad de residuos, tiene una gran capacidad de propagación, y un crecimiento muy acelerado, tanto del fuste como de las ramas después de su poda. Además, la localización que ocupa dentro de las parroquias (linderos) facilita tanto su extracción como su transporte, ya que su extracción se puede realizar en los mismos puntos de carga que los residuos agrícolas.

TABLA 3. Residuos agrícolas disponibles en San Simón y San Lorenzo

CULTIVOS	SUPERFICIE TOTAL ESTIMADA (HA)	FECHA DE SIEMBRA	FECHA DE RECOLECCIÓN	MES DE GENERACIÓN DE RESIDUOS	ESTACIONALIDAD	TIPO DE RESIDUOS	CANTIDAD ESTIMADA (T)
Maíz suave choclo	2325	Noviembre-diciembre	Junio-julio	Junio-julio	Anual	Herbáceos (caña)	61.893,39
Maíz suave seco	635	Noviembre-diciembre	Agosto-septiembre	Agosto-septiembre	Anual	Herbáceos (caña)	18132,93
Trigo	580	Marzo	Julio-agosto	Julio-agosto	Anual	Herbáceos (paja)	2784,00
Cebada	244	Marzo	Agosto	Agosto	Anual	Herbáceos (paja)	2132,5
Chilca	1553	–	Libre	Libre	Libre elección 1 o 2 anuales	Leñosos	10.936,46
Papa	610	Permanente	Permanente cada 6 meses	Permanente cada 6 meses	Semestral	Herbáceos	5.736,50
Lechero	234	–	Libre	Libre	Libre, 1 o 2 anuales	Leñosos	2480,50
Alverja	130	Marzo	Septiembre	Septiembre	Anual	Herbáceos	1066,22
Fréjol Seco	150	Noviembre-diciembre	Julio-agosto	Julio-agosto	Anual	Herbáceos	108,83
TOTAL							105271,33

Para la estimación de los residuos procedentes del ganado bovino se han contrastado con los datos obtenidos de las oficinas del MAGAP, mediante encuestas a los ganaderos del San Simón y San Lorenzo. Los resultados de la encuesta aportan una estimación de una media de 5 vacas y 2 cerdos por familia. Teniendo en cuenta el número de familias por parroquia, obtenemos el número total de animales.

$$\text{San Lorenzo: } 371 \text{ familias} \cdot 5 \frac{\text{vacas}}{\text{familia}} = 1855 \text{ vacas; } 371 \text{ familias} \cdot 2 \frac{\text{cerdos}}{\text{familia}} = 742 \text{ cerdos}$$

$$\text{San Simón: } 227 \text{ familias} \cdot 5 \frac{\text{vacas}}{\text{familia}} = 1135 \text{ vacas; } 227 \text{ familias} \cdot 2 \frac{\text{cerdos}}{\text{familia}} = 454 \text{ cerdos}$$

El cálculo de la cantidad de residuos anuales generados (excrementos) se realizó a partir de datos bibliográficos [5-7]. En la Tabla 4 se muestran las cantidades de residuos consideradas que generan los diferentes tipos de ganado anualmente.

TABLA 4. Residuos procedentes de ganado bovino y porcino.

POBLACIONES	ANIMALES	Nº ANIMALES	KG/ANIMAL X AÑO	TOTAL RESIDUO (T)
San Lorenzo	Vacas	1855	3217	5967,53
	Cerdos	742	2750	2040,5
San Simón	Vacas	1135	3217	3651,3
	Cerdos	454	2750	1248,5

De los residuos vegetales considerados, se va a analizar su aprovechamiento energético mediante dos tecnologías: combustión directa y fermentación mezclados con residuos ganaderos. El aprovechamiento de la caña de maíz y paja de trigo mediante combustión directa requeriría una peletización previa. Sin embargo, la combustión directa de los residuos del lechero y la chilca no requieren este proceso necesariamente, puesto que son materiales leñosos y se puede realizar en forma de leñas o astillas.

A la vista de los resultados obtenidos en la cuantificación. Se observa que el factor limitante para la fermentación anaerobia de los residuos vegetales generados en cada población van a ser los residuos disponibles del ganado, dejándonos un sobrante de residuos agrícolas que no van a poder ser empleados con tal fin.

### 3.2. Resultados de las pruebas de fermentación

En la Tabla 5 se muestran los tiempos de retención y los rendimientos obtenidos en la fermentación de las distintas mezclas ensayadas. Se observa que los tiempos de retención oscilan entre 8 y 21 días.

TABLA 5. Gas producido durante el tiempo de retención para cada cultivo.

REPETICIÓN	MATERIAL VEGETAL RESIDUAL	TIEMPO DE RETENCIÓN MEDIO (H)	M3 BIOGÁS/KG SV	KG/KG DE SUSTRATO
1	Paja (25 %)	182	0,210	0,137
2	Paja (25 %)	185	0,131	0,095
3	Paja (25 %)	176	0,433	0,157
4	Paja (25 %)	182	0,388	0,078
5	Paja (25 %)	179	0,255	0,171
1	Lechero (33,3 %)	506	0,631	0,397
2	Lechero (33,3 %)	502	0,419	0,243
1	Lechero (25 %)	504	0,025	0,337
2	Lechero (25 %)	503	0,010	0,366
1	Arveja (15,6 %)	498	0,014	0,150
2	Arveja (15,6 %)	510	0,165	0,119
1	Maíz (25 %)	174	0,355	0,143
2	Maíz (25 %)	176	0,026	0,130
3	Maíz (25 %)	178	0,782	0,145
4	Maíz (25 %)	171	0,494	0,135
1	Maíz (50 %)	410	0,280	0,124
2	Maíz (50 %)	405	0,433	0,135

A la vista de los resultados, observamos que hay residuos con ciertas proporciones que requieren de más tiempo para su fermentación, sin embargo los rendimientos de la fermentación, es

decir, el volumen de biogás obtenido respecto a la masa de volátiles son del mismo orden que los obtenidos en [8-14]. El maíz, tiene un gran potencial, puesto que es el cultivo más abundante en ambas parroquias, con una producción de 0,137 kg de biogás por kg de sustrato a una proporción del 25 % y el 75 % de excrementos, sin embargo es estacional lo que obligaría a la construcción de silos para poder regular la producción de metano durante todo el año. Otro muy interesante es el lechero, del cual se puede disponer en cualquier momento del año y que en su proporción de 33,3 % frente al 67,3 % de excremento, es el residuo con mayor productividad con diferencia. Respecto la arveja, vemos que nos ofrece una producción un poco menor al maíz pero también con muy buenos resultados. La problemática de este cultivo recae en que es poco abundante en ambas parroquias. La paja de trigo no ha obtenido muy buenos resultados en la producción de biogás.

Para analizar la energía que nos aporta el biogás obtenido de la fermentación se muestra el poder calorífico del metano en la Tabla 6.

TABLA 6. Poder calorífico del metano [3]

	FÓRMULA	MASA MOLECULAR	PCS (KCAL/KG)	PC (KCAL/KG)	PCS (KWH/KG)	PCI (KWH/KG)
Metano	CH <sub>4</sub>	16,04	13249	11940	15.40	13.88

Se debe tener en cuenta que el lugar dónde se desarrolla el experimento está en la cordillera andina, a 2700 metros de altura, por lo tanto la presión atmosférica es de 0,719 atmósferas. Conociendo los volúmenes obtenidos, mediante la ecuación de los gases  $P \cdot V = n \cdot R \cdot T$ , se obtuvo el número de moles de biogás producido en la fermentación. Como el dispositivo experimental cuenta con un filtro de absorción, prácticamente la totalidad del gas obtenido está compuesto por metano, ya que éste elimina la impureza del dióxido de carbono contenido en el biogás. No obstante, por precaución se ha tomado como referencia que el biogás obtenido contiene un 70 % de metano y un 30 % de dióxido de carbono. A partir de la masa molecular del metano y del dióxido de carbono, conociendo el número de moles obtenidos en la fermentación, se obtiene los kilogramos de metano generados en la fermentación para cada sustrato.

### 3.3. Análisis del potencial de la combustión directa

El calor obtenido de la combustión directa se puede aprovechar tanto en la obtención de agua caliente mediante una caldera o en hornos de cocina adaptados. Las calderas u hornos de cocina, pueden ser alimentadas con astillas de madera de materiales leñosos, como son los residuos procedentes de la chilca y del lechero; o pélets, que podrían ser producidos además de los materiales leñosos también a partir de materiales lignocelulósicos herbáceos como la paja de trigo o caña de maíz.

Se debe tener en cuenta que por las características que presenta la zona de estudio, no es viable la colocación de una caldera de grandes dimensiones que alimente a toda la población, ya que esta se encuentra distribuida de forma muy dispersa y no existe ninguna instalación previa para el transporte de agua caliente o de calor desde un punto central. Además las variaciones en la altura de los poblados distribuidos implicarían el uso de bombas.

#### a) Proceso de secado

En la Figura 4 se muestran las curvas de secado de los materiales analizados para ser objeto de un aprovechamiento energético. Como se puede observar existen oscilaciones provocadas por variaciones de humedad ambiental y lluvias durante el proceso de secado. Sin embargo la tendencia decreciente de la humedad sigue una curva parabólica con coeficientes bastante altos, entre el 0,85 y 0,95.



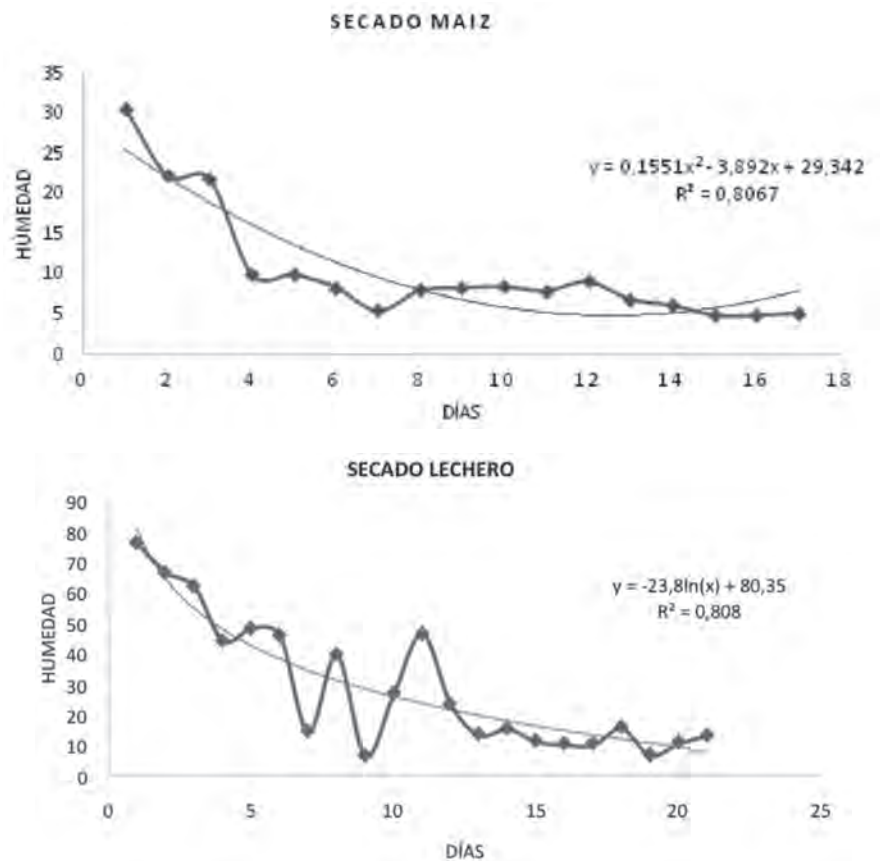


FIGURA 4. Curvas de variación de humedad en el proceso de secado al aire de los distintos materiales

Como se puede observar en las figuras anteriores, los tiempos necesarios para el secado de la biomasa residual son bastante dispares. El secado más rápido lo experimenta la paja de trigo, llegando a la humedad adecuada para combustión en 10 días. La arveja también presenta un secado bastante rápido. Esto se debe a que los residuos de estos dos cultivos son puramente herbáceos. El tiempo de secado del maíz es un tanto más elevado; a pesar de ser una planta que sólo presenta crecimiento primario, las características de su tallo (caña) le otorga una resistencia al secado, ya que la capa exterior de la caña evita que se pierda la humedad de forma rápida que almacena en su interior. No obstante, los residuos más complicados para su secado son los procedentes del lechero. Ésta planta, procedente de la familia euphorbiaceae, contiene en el interior de sus ramas y fuste un líquido blanco y viscoso, que al encontrarse protegido dentro del cuerpo leñoso, es complicado que se produzca un secado del mismo. Este líquido provoca que el secado de estos residuos sea muy lento y variable. Se puede observar en la curva de secado, que la humedad a los 25 días de secado oscila entre el 20 y el 10 %.

#### b) Caracterización proximal

En la Tabla 7 se muestra el análisis proximal para los 4 cultivos sujetos de aprovechamiento energético en base seca.

TABLA 7. Resultados del análisis proximal de los residuos.

	CENIZAS (%)	VOLÁTILES (%)	CARBONO FIJO (%)
Paja de trigo	3,79	90,28	5,93
Arveja	2,16	82,94	14,9
Maíz	1,24	80,51	18,25
Lechero	4,14	74,14	19,72

Según los resultados del análisis proximal, el lechero es el que contiene el mayor porcentaje de cenizas. Según la norma EN 14961-2 sobre la calidad de los pélets, la cantidad máxima de ceniza en los pélets es de un 3 %, con lo que la cantidad de cenizas del lechero obliga a su mezcla con otros materiales con porcentajes menores para la peletización. La paja de trigo y la arveja le siguen en cantidad de cenizas, siendo aun elevado su contenido. El maíz contiene un 1,24 % de cenizas, un contenido muy bajo, por lo tanto adecuado para su consideración para hacer pélets, además de ser el residuo mayoritario de la zona de estudio. El contenido de volátiles es el normal dentro del material vegetal, rondando en todos un porcentaje entre el 80-90 %. El carbono fijo es la parte que no es volátil y que se quema en estado sólido. En los materiales del estudio su porcentaje ronda entre el 10 y el 18 %.

c) Caracterización elemental y poder calorífico

TABLA 8. Análisis CHNS, poder calorífico y % Cl

	% C	% H	% N	% S	% CL	PCI (KCAL/KG)	PCI (KJ/KG)
Lechero	42,57	6,97	1,11	0,35		4133,65	17295,22
Maíz	41,40	6,93	1,25	0,39		3814,23	15958,73
Arveja	43,20	7,31	0,66	0,52		4173,25	17460,88
Paja de trigo	40,96	6,51	0,1	0,588		2987,57	12500,00

### 3.4. Análisis de viabilidad de la producción de metano

a) Volumen del digestor

Considerándose unas necesidades energéticas mensuales de 415,91 kWh por familia, para cubrir estas se calcula la capacidad mínima que debe tener el digestor:

$$\dot{W}_{digestor} = \frac{V_{reactor} \cdot \rho_{sustrato} \cdot Productividad \cdot PC_{biogas}}{TR}$$

$$Energía\ mensual = \frac{V_{reactor} \cdot \rho_{sustrato} \cdot Productividad \cdot PC_{biogas}}{TR(días)} \cdot 30 < 415,91\ kWh/mes$$

Los valores medios considerados son los siguientes:

PARÁMETRO	VALOR
Densidad sustrato ( $\rho_{sustrato}$ )	1055 kg/m <sup>3</sup>
Productividad de la reacción	0,210 m <sup>3</sup> biogás/kg SV SV =70 % en peso sustrato Riqueza en metano del biogás 70 % Peso molecular del metano 16 g/mol Presión atmosférica: 0,714 atm $g\ CH_4 = \frac{0,21 \cdot 0,7 \cdot 0,7 \cdot 0,714 \cdot 1000}{0,082 \cdot 293} \cdot 16 = 68,52\ g/kg\ de\ sustrato$
Poder calorífico (PCI <sub>biogás</sub> )	13,88 kWh/kg
Tiempo de retención (TR)	30 días

$$V_{reactor} = 414\ litros$$

Para tener margen en caso de que se incrementen los requerimientos de gas, o puedan variar la densidad del sustrato, contenido de volátiles o riqueza del biogás, se recomienda colocar digestores de entre 500 y 800 litros.

La cantidad de sustrato a manejar resulta de  $0,750 \text{ m}^3 \times 1055 \text{ kg/m}^3 = 791,25 \text{ kg}$  mensuales por familia. Donde un 60 % es agua y un 40 % excremento.

El reactor que se plantea se muestra en la Figura 5. Se propone de polietileno con gasómetro de 10 litros.



FIGURA 5. Esquema del digestor propuesto

#### b) Análisis de costes

El coste de gas propano actualmente utilizado se estima en  $0,12 \text{ \$/kWh}$ . A partir de ahí se puede estimar el valor máximo admisible de la inversión  $V_I$ .

Los costes vienen definidos por

$$\text{Costes de amortización (\$/h)} = \frac{V_I - V_R}{V_{util}} = \frac{V_I - 0,1 \cdot V_I}{V_{util}} = \frac{0,9 \cdot V_I}{V_{util}} = \frac{0,9 \cdot V_I}{131400}$$

Donde el valor residual  $V_R$  se considera como el 10 % del valor de la inversión y la vida útil 15 años  $\times$  365 días  $\times$  24 h = 131400 horas.

Los costes anuales de mantenimiento se consideran el 5 % del valor de la inversión, tal que:

$$\text{Costes de mantenimiento (\$/h)} = \frac{0,05 \cdot V_I}{365 \cdot 24}$$

Los costes de mano de obra se estiman el 1 h mensual a un coste de  $10 \text{ \$/h}$ , tal que

$$\text{Costes de mano de obra (\$/h)} = \frac{10 \cdot 1}{30 \cdot 24} = 0,014 \text{ \$/h}$$

Los costes máximos de energía vendrán dados por:

$$\text{Costes de energía} = \frac{\frac{0,9 \cdot V_I}{131400} + \frac{0,05 \cdot V_I}{365 \cdot 24} + 0,014}{415,91 / (30 \cdot 24)} < 0,12 \text{ \$/kWh}$$

$$V_I < 4414,20 \text{ \$}$$

Como se estima el valor de la instalación de fermentación unifamiliar (Calentador de agua ACS más digestor) en  $1500 \text{ \$}$ , el proyecto resulta viable.

Para una inversión de 2500 \$, el coste energético resulta

$$\text{Costes de energía} = \frac{\frac{0,9 \cdot 1500}{131400} + \frac{0,05 \cdot 1500}{365 \cdot 24} + 0,014}{415,91/(30 \cdot 24)} = 0,078 \text{ \$/kWh}$$

### 3.5. Análisis de viabilidad de instalación de caldera

El consumo energético de agua caliente sanitaria (ACS) y de gas para cocina por familia media de 4 miembros fue estimado en 416 kWh mensuales. Considerando exclusivamente el uso de la caldera para producción de ACS, se determinó un consumo de una bombona de propano por mes, esto equivale a 207,98 kWh, que por persona son 52 kWh. Si consideramos 5 miembros, el consumo por familia de ACS es de 260 kWh. Si se aumenta un 15 % para tener seguridad energética obtenemos unas necesidades térmicas mensuales de 299 kWh para la producción de ACS.

El caudal mínimo instantáneo establecido por las normas de edificación para ACS se establecen en 0,2 l/s (Código Técnico de la Edificación de España), por tanto, considerando un consumo de agua caliente fraccionado en 4 periodos de 20 min de tiempo pico de demanda al día, el total del agua necesaria para cubrir las necesidades de un intervalo de tiempo pico es de:  $0,2 \text{ l/s} \cdot 60 \text{ s/min} \cdot 20 \text{ min} = 240 \text{ litros}$

Se requiere un acumulador con capacidad mínima de 300 litros. Para un periodo de funcionamiento de la caldera en periodos de 2 h para llenar el acumulador en horas valle, calentamiento de agua de 5 a 60 °C y un rendimiento de la caldera de 0,8, se calcula la potencia de la caldera requerida.

$$\text{Caudal agua de caldera} = \frac{300}{2 \cdot 3600} = 0,0416 \text{ l/s}$$

$$Q_C = \frac{0,0416 \text{ l/s} \cdot 4,18 \text{ kJ/kg} \cdot (60 - 5)^\circ\text{C}}{0,8} = 11,97 \text{ kW}$$

Se necesita una caldera de 12 kW para suministrar la energía de ACS necesaria para cada unidad doméstica. Funcionando 8 h/día, es decir 240 h al mes, las necesidades de astillas es de:

$$\text{Consumo mensual astilla} = \frac{Q_C}{PC_{\text{combustible}}} = \frac{12 \text{ kW}}{4,433 \text{ kWh/kg}} \cdot 8 \text{ h/día} \cdot 30 \text{ días/mes} = 648,26 \text{ kg/mes familia}$$

Los costes de transporte para distribución de los materiales entre las calderas de los poblados, se estima en 0,12 \$/km. En cada viaje se transportan aproximadamente 5 toneladas de astilla, lo que equivale a un abastecimiento de 7 familias. Considerando que la distancia recorrida en un abastecimiento son como máximo 40 km (contado ida y vuelta) los costes de transporte se estiman en:

$$\text{Costes de transporte de material} = \frac{40 \cdot 0,12}{12 \cdot 8 \cdot 30 \cdot 7} = 0,00027 \text{ \$/kWh}$$

La mano de obra en cada instalación se considera 1 h, ya que cada familia se encarga de su propia instalación, y el transporte incluye el llenado del silo de materia prima.

$$\text{Costes de mano de obra (\$/h)} = 0,0014 \text{ \$}$$

El valor de la inversión admisible para una familia viene dado por:

$$\text{Costes de energía} = \frac{\frac{0,9 \cdot V_I}{131400} + \frac{0,05 \cdot V_I}{8760} + 0,0014}{12 \cdot 8 \cdot 30 / (30 \cdot 24)} + 0,00027 \leq 0,12 \text{ \$/kWh}$$

$$V_I < 37034,07 \text{ \$}$$

La inversión familiar se estima en 28300 USD, incluyendo caldera 12 kW policomcombustible, silo metálico y depósito acumulador agua, junto valvulería y bombas.

El valor total de la inversión por cada caldera familiar es de 3821USD, por tanto el precio de la energía con el uso de caldera se obtiene mediante la siguiente ecuación

$$\text{Precio energía} = \frac{\frac{0,9 \cdot 28300}{131400} + \frac{0,05 \cdot 28300}{8760} + 0,0014}{12 \cdot 8 \cdot 30 / (30 \cdot 24)} + 0,00027 = 0,092 \leq 0,12$$

Siendo el precio de la energía tradicional de 0,12 \$/kWh y el precio de la energía de la instalación familiar de 0,09 \$/kWh se contempla una rentabilidad muy notable, además de los beneficios medioambientales para la zona que aportaría el cambio de propano a astillas, hace interesante el aprovechamiento energético de estas.

#### 4. EFECTOS SOBRE LA COMUNIDAD

A través del proyecto ADSIDEO, se han obtenido numerosos resultados positivos para la zona:

- Información cartográfica mediante ArcGis de una zona dónde no había con anterioridad.
- Modelos de predicción de residuos agrícolas aplicables.
- Volumen de biogás producido con diferentes mezclas con estiércol y residuos vegetales de plantas y animales de la zona.
- Caracterización de biomasa residual vegetal de la zona andina: Análisis proximal, análisis elemental, poder calorífico y curvas de secado.
- Información para la población local de un posible uso rentable de sus residuos, eliminando la necesidad de quema de éstos.
- Publicación de artículos científicos que permiten a la UEB estar mejor posicionada ante su acreditación como universidad,
- Dossier divulgativo, para agricultores, técnicos y administración.
- Sensibilización de las administraciones locales, provinciales y gubernamentales de las potenciales oportunidades que ofrece el aprovechamiento energético de los recursos agrícolas para el desarrollo local
- Formación de técnicos de la UEB, MAGAP y de las parroquias de San Simón y San Lorenzo.

Se han participado de varios foros, organizados por distintos miembros de la red ECUMASA en donde se ha socializado el proyecto.

#### AGRADECIMIENTOS

Este trabajo de investigación ha sido realizado dentro del marco de cooperación financiado por el Programa ADSIDEO del Centro de Cooperación al Desarrollo (CCD) de la Universidad Politécnica de Valencia (España) y el Centro de Estudios de la Biomasa (CEB), Universidad Estatal de Bolívar, Guaranda, Ecuador.

#### BIBLIOGRAFÍA

ANEMBE, Asociación Nacional de Especialistas en Medicina Bovina de España, Boletín N° 14. (2000). Consistencia de las heces, Marca Líquida, Córdoba, oct/2000, p 26.

- Angelidaki I, Ahring, BK (1992). Effects of free long fatty acids on thermophilic anaerobic digestion. *Applied Microbiology and Biotechnology* 37(6):808-812.
- Angelidaki I, Ahring BK (1993). Effect of the clay mineral bentonite on ammonia inhibition of anaerobic thermophilic reactors degrading animal waste. *Biodegradation* 3:409-414.
- Angelidaki I, Ahring BK (1994). Anaerobic thermophilic digestion of manure at different ammonia loads: effect of temperature. *Water Research* 28(3):727-731.
- ARCCE (2015). Agencia de Regulación y Control del Consumo Eléctrico (Ecuador). <http://www.conelec.gob.ec/documentos.php?cd=3073&l=1>.
- Barra F (2005). Manejo de la alimentación de animales a corral, *Acaecer*, Bs. As., 30(346):26-32.
- Casella A, Ciuffolini A (s.f). Guía práctica de lectura de bostas. Informe Técnico Rumensín, Elanco, Bs. As. 4 pag.
- Curso de generación de Energía eléctrica. <http://www.antoniolima.web.br.com/arquivos/podercalorifico.htm>
- Hashimoto AG (1986). Ammonia Inhibition of methanogenesis from cattle wastes. *Agricultural Wastes* 17:241-261.
- Hashimoto AG (1989). Effect of inoculum/substrate ratio on methane yield and production rate from straw. *Biological wastes* 28:247-255.
- Robbins JE, Gerhardt SA, Kappel TJ (1989). Effects of total ammonia on anaerobic digestion and an example of digester performance from cattle manure-protein mixture. *Biological wastes*. Vol. 27, pp 1-4.
- SWISSAID (2015). <http://www.swissaid.org.ec/node/22>
- Trujillo D, Pérez JF, Cebreros FJ (1993). Energy recovery from wastes. Anaerobic digestion of tomato plant mixed with rabbit wastes. *Bioresource Technology* 45:81-83.
- Zeeman G, Wiegant WM, Koster-Treffers ME, Lettinga G (1985). The influence of total ammonia concentration on the thermophilic digestion of cow manure. *Agricultural Wastes* 14:19-35.







# Beyond Kuznets: Average urban agglomeration size and income inequality

## Más allá de Kuznets: Tamaño medio de las aglomeraciones urbanas y desigualdad de ingresos

CASTELLS-QUINTANA, David<sup>1</sup>  
David.Castells.Quintana@uab.cat

### Abstract

As countries develop the percentage of total population living in urban areas (the rate of urbanisation) tends to increase. As this happens, inequality is expected first to increase and then to decline in what is known as the Kuznets inverted-U. But the development economics literature has not paid much attention to differences in the absolute size of cities potentially affecting economy-wide inequality. If cities of different sizes experience different levels of inequality, something that the urban economics literature suggests, the size of the different cities in a country may be another relevant factor to take into account when studying the overall level of inequality. This paper studies the relationship between *average* urban agglomeration (city) size and income inequality, using panel data for as many countries around the world as possible, looking at nation-wide inequality, controlling for several determinants of inequality, and considering non-linearities in this relationship.

**KEYWORDS:** agglomeration, city size, inequality, development

### Resumen

A medida que los países se desarrollan el porcentaje de su población que vive en áreas urbanas (la tasa de urbanización) tiende a subir. Mientras esto sucede la desigualdad se espera que primero aumente y luego disminuya, en la que se conoce como la U-invertida de Kuznets. Pero la literatura de la economía del desarrollo no ha prestado suficiente atención a como las diferencias en el tamaño absoluto de las ciudades pueden afectar la desigualdad a nivel agregado de la economía. Si ciudades de diferentes tamaños experimentan diferentes niveles de desigualdad, algo que la literatura de la economía urbana sugiere, entonces el tamaño de las diferentes ciudades de un país puede ser otro factor relevante a tener en cuenta cuando se estudia el nivel agregado de desigualdad. Este artículo estudia la relación entre el tamaño medio de las aglomeraciones urbanas (ciudades) y la desigualdad de ingresos, usando datos de panel para la mayor cantidad de países y el mayor periodo posible, analizando la desigualdad agregada, controlando por diferentes factores, y considerando no-linealidades en la relación.

---

1. Department of Applied Economics. Univ Autonoma de Barcelona (Spain).

## 1. INTRODUCTION

One major characteristic of the process of economic development is the movement of people from rural to urban areas. As a result, the percentage of population living in urban areas (the rate of urbanisation) increases. According to classical theories (i.e., Lewis; Kuznets 1955), this process is related to economy-wide inequality in a non-linear way: inequality first increases, as countries urbanise, and then declines as urbanisation proceeds. This non-linear relationship between income (and urbanisation) and inequality is known as the Kuznets' inverted-U. While this relationship considers the rate of urbanisation, it does not consider the absolute size of urban areas (cities), and how this changes along the process of development. For a fixed total population, the urbanisation rate of a given country may increase as the number of cities increase, or as the existing cities increase in size. If cities of different sizes experience different levels of inequality, as the urban economics literature suggests, the size of the different cities may be another relevant factor to take into account when studying the overall level of inequality. This is an issue that to date remains understudied. This paper analyses the relationship between *average* urban agglomeration (city) size and income inequality, using panel data for as many countries around the world as possible, looking at nation-wide inequality, controlling for several determinants of inequality, and considering non-linearities in the relationship.

Income inequality within countries has increased significantly during the last decades (see for instance Milanovic 2011 and Cairo-i-Cespedes and Castells-Quintana 2016). Understanding why and how inequalities increase is important in fairness terms, but also as the association between inequality and economic performance has been shown to depend on the factors defining inequalities (i.e., World Bank 2006; Marrero and Rodriguez 2014; Castells-Quintana and Royuela 2015). As the Kuznets' hypothesis and many recent papers highlight, spatial issues, especially those associated with urban dynamics, are likely to be crucial for inequality. Most countries today are either highly urbanised or are experiencing a fast process of urbanisation, with many cities experiencing rapid growth in size. Rapid urbanisation (and fast city growth) and increasing inequalities may not only be linked but are both today major challenges for many countries around the world. Consequently, understanding the relationship between average city size and income inequality becomes crucial for policy makers concerned with urban life and sustainable and inclusive development.

In relation to existing studies, the paper is closely linked to two main strands of the literature on inequality. On the one hand, the paper relates to works in the development economics literature studying the determinants of economy-wide inequality. Papers in this literature usually consider inequality *at the country level* (i.e., Fields 1979, for Least Developed Countries; Milanovic 1994, Li *et al.* 1998, Gustafsson and Johansson 1999, Barro 2000, Vanhoudt 2000, and Roine *et al.* 2009, for world samples; Odedokun and Round 2004, for Africa; and Castells-Quintana and Larrú 2014, for Latin America). Other papers study inequality *at the regional level* (i.e., Perugini and Martino 2008; Tselios 2008, 2014; Rodríguez-Pose and Tselios 2009; Castells-Quintana *et al.* 2015). One key and usual issue of analysis in this literature is that of the relationship between development (and urbanisation) and income inequality in the spirit of the Kuznets' inverted-U. But no paper in the development economics literature considers the size of cities as a potential determinant of inequality. On the other hand, the paper is also linked to the urban economic literature. Recent papers in this literature study the relationship between city size and income inequality *at the city level* (Duncan and Reiss 1956; Richardson 1973; Nord 1980; Long *et al.* 1977; Baum-Snow and Pavan 2013; Glaeser *et al.*, 2015; Ma and Tang 2016). While these papers focus on size, they look at city inequality and do not consider effects on the level of economy-wide inequality. To the best of my knowledge, no paper has studied the relationship between average city size and economy-wide income inequality. This paper aims at filling this gap.

The remainder of the paper is organised as follows. Section 2 sets an empirical model. In section 3 the data used is described along some basic stylised facts. Section 4 discusses estimations and

results, while in section 5 some robustness checks are performed. Finally, section 6 concludes and derives policy implications from the results.

## 2. DERIVING AND EMPIRICAL MODEL

Differently to empirical studies addressing the city size-inequality to date, this paper considers economy-wide inequality. In this line, we perform our analysis at country level. We estimate a *cross-country* regression using panel data for inequality at country level:

$$inequality_{it} = \alpha_1 income_{it-1} + \alpha_2 income_{it-1}^2 + \beta(AveAggSize_{it-1}) + \psi X_{it-1} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

where  $inequality_{it}$  is income inequality in country  $i$  in time  $t$ ,  $income$  is income per capita (in logs),  $X$  potential factors influencing income inequality, and  $\varepsilon_{it}$  a country-time specific shock. Income per capita is considered in linear and quadratic form to capture the Kuznets' inverted-U. The key independent variable is  $AveAggSize$ , average (urban) agglomeration size, for each considered country and year. Urban agglomeration size, rather than city size, is considered, as the literature has shown that for both income and income inequality what matters is the size of the urban agglomeration rather than that of the city (although in the paper we may indistinctly refer to agglomeration or city size).

As with income per capita, we consider a linear as well as a quadratic term for our average agglomeration size. According to the city size-inequality literature, city size may influence income inequality in two different ways. On the one hand higher productivity from larger size is expected, due to agglomeration economies. This may benefit more the high-skill workers, and companies may be able to pay higher returns to abilities and efforts. But, on the other hand, larger cities also provide more opportunities, which may more strongly benefit low-income workers, reducing income inequality. However, these two effects may have different weights for different city sizes, which would make the relationship between (city) size and (city) inequality non-linear; negative when small cities grow, but positive when large cities grow. In this line, we could also expect a non-linear relationship between average agglomeration size and the overall level of inequality; negative for low levels of average agglomeration size, but positive for high levels.

## 3. DATA AND STYLISED FACTS

### 3.1. Data

To study the relationship between average agglomeration size and income inequality the performed analysis relies on panel data for as many countries as possible depending on data availability between 1960 and 2010. Data for income inequality for several countries and for a long time span is scarce, which has conditioned the analysis of the evolution and the determinants of inequality. In order to overcome this limitation, data from the Standardised World Income Inequality Database (SWIID), version 5.0, (Solt 2014) is used. SWIID uses a custom missing-data multiple-imputation algorithm to standardise observations. The database combines data from several sources, including the UN-WIID Database, the OECD Income Distribution Database, Eurostat, the World Top Incomes Database, the University of Texas Inequality Project, and the Luxemburg Income Study data. The SWIID data has been homogenized to maximise the comparability of available income inequality data across countries and over time. However, following Solt (2009; 2014), multiple-imputations are performed when using the data in order to take into account uncertainty from SWIID estimates.

To construct the key explanatory variable,  $AveAggSize$ , data from the World Urbanisation Prospects – WUP – (UN 2014) is used. The WUP gives data on agglomeration size, in terms of population, for agglomerations of more than 300 thousand inhabitants from 1950 onwards for as many countries in the world as possible (up to 199 countries, including more than 1690 urban

agglomerations worldwide).<sup>2</sup> To construct the variable we consider all agglomerations above 300 thousand inhabitants and calculate country-year means.<sup>3</sup>

For income per capita (in logs) and its square, to capture Kuznets' inverted-U, data from the Penn World Tables (PWT) is used. As controls ( $X$  in equation 1) several variables that the literature has found to potentially influence inequality at country level are considered, including economic growth (*ecogrowth*), investment shares (*ki*), government spending (*kg*) and educational levels (average years of *schooling*). As robustness, additional variables that may be relevant to explain inequality are considered, including the percentage of urban population, fertility rates, coal rents, exports and the size of the agricultural sector (these last three as percentage of GDP). Other variables that may be correlated with average agglomeration size, like the population of the largest city, the percentage of total population living in urban agglomerations of more than one million inhabitants, and the percentage of urban population living in the largest city, are also considered, so  $\beta$ , our key coefficient, does not capture other relationship different than that of our key variable with inequality. All of these variables come from different sources, including the World Bank and the PWT. Annex A lists all variables' names, definitions and sources. Annex B shows descriptive statistics for main variables, while Annex C shows correlations among them.

### 3.2. Stylised facts

Looking at the data some clear facts emerge. The first of these facts is the rapid pace of urbanisation. The percentage of the world population living in urban areas has increased from around 30 in 1950 to around 54 in 2015, and is expected to reach 66 by 2050 (according to WUP 2014 estimates). A second fact relates to the increase in the number of urban agglomerations. Considering urban agglomerations of more than 300 thousands inhabitants, the number of urban agglomerations around the world has increased from 304 in 1950 to 1729 in 2015 (and is projected to get to 2225 in 2030). The number of urban agglomerations with more than 1 million inhabitants has also gone up dramatically, from 77 in 1950 to 501 in 2015. And the number of agglomerations with more than 10 million inhabitants has gone from 2 in 1950 (Tokyo and New York) to 29 in 2015. A third fact relates to the average agglomeration size, which also shows a rapid increase, either looking at agglomerations across the world or looking at the average agglomeration size within countries. Figure 1 shows this increasing trend in average agglomeration size, while Figure 2 maps values for countries around the world in 2015. The mean across countries in average agglomeration size has increased from 253 thousand inhabitants in 1950 to 1.268 millions in 2015. Two single-agglomeration countries, Honk-Kong and Singapore, display the highest values. Among the top 20 countries only 3 are developed (Japan, Portugal and Greece), the rest are developing countries. In terms of population, these two facts, a higher number of urban agglomerations and a higher average agglomeration size, translates into more and more people living in large cities. While in 1950 around 300 million people in the world lived in urban agglomerations of more than 300 thousand inhabitants, this figure exceeds the 2.2 billions in 2015, which is almost a third of the total world population, and 57% of the world urban population. And among all urban agglomerations, the cities of more than 10 million inhabitants concentrate alone more than 12 per cent of the world urban population.

- 
2. As many author have already highlighted, working with data on city size and urbanization rates poses the challenge of the definition of what constitutes a city, which may vary across countries (two recent papers working with city-size are Frick and Rodriguez-Pose 2016 and Turner 2016). WUP data takes this into account and aims at smoothing these differences as much as possible to ease comparability across countries.
  3. Frick and Rodriguez-Pose (2015) also use WUP data to calculate values of average city size for countries around the world and to analyse their effect on national economic growth.

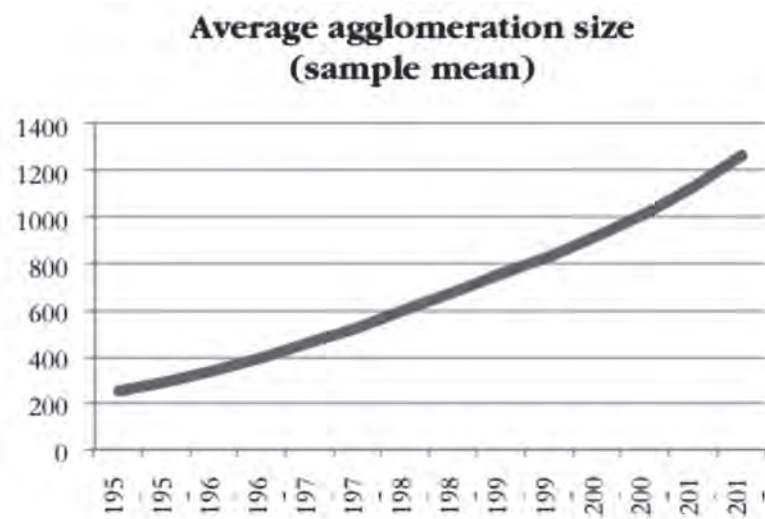


FIGURE 1. Increasing trend in average agglomeration size (in thousands)

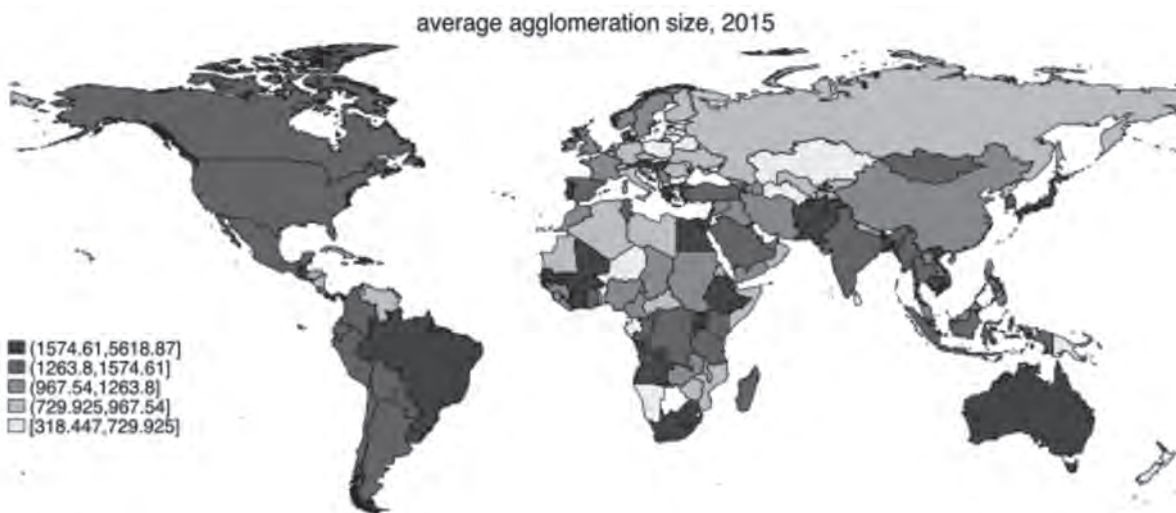


FIGURE 2. Average agglomeration size around the world in 2015

A final stylised fact relates to the association between our key variables. Panel A in Figure 3 shows an inverted-U relationship between income and inequality levels, reflecting the Kuznets hypothesis. Panel B shows a different quadratic relationship beyond Kuznets', that between *AveAggSize* and *Inequality*. A U-shaped relationship emerges: inequality first declines and then increases with average agglomeration size.<sup>4</sup>

#### 4. ESTIMATION AND RESULTS

Equation 1 is estimated considering as many countries as possible (up to 131 in main estimations) and the longest time span depending on data availability (usually considering data from 1960 to 2010 and splitting the data on five-year periods). All right-hand-side variables are included one period before to reduce problems of reverse causality. As data to measure income inequality comes from Solt (2014), all estimations are done using multiple-imputation estimates (100 imputations)

4. Plots in Figure 3 consider all panel data. Annex D shows similar plots, displaying values for inequality levels in 2010 and average agglomeration size and income per capita in 1960.

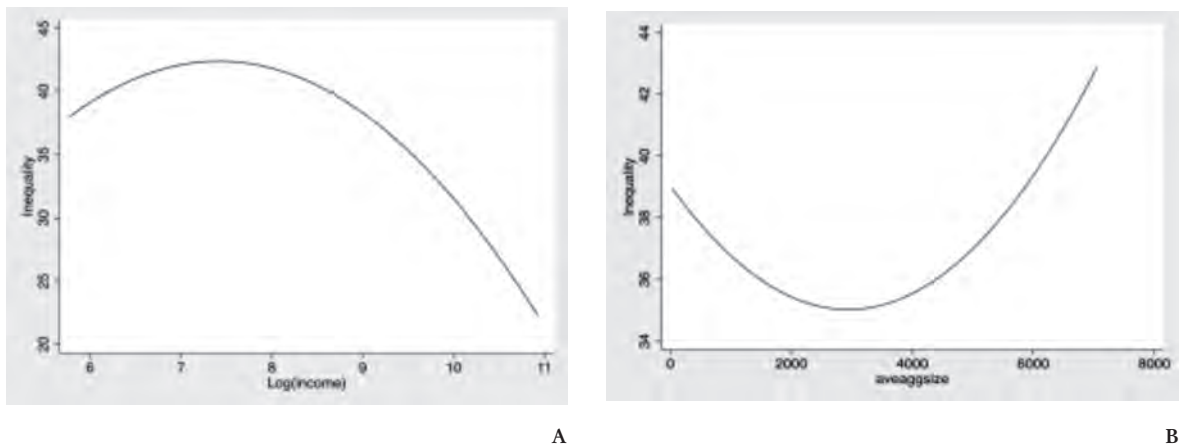


FIGURE 3. Panel A: income per capita and inequality. Panel B: average agglomeration size and inequality

and small-sample adjustment. Time effects are included to control for global shocks. Several panel data techniques are implemented, including Ordinary Least Squares (pooled-OLS) and country-Fixed Effects (FE), in order to control for country-specific characteristics. All estimations are done with robust standard errors.

Table 1 presents main results. Column 1 only considers *AveAggSize* and presents pooled-OLS estimates. Results yield a negative and significant effect, indicating that the higher the average agglomeration size of a country the lower its level of income inequality. Column 2 considers *AveAggSize* and its square to control for non-linearities. Results yield a negative effect for the linear term and a positive for the quadratic, being both highly significant, and suggesting that inequality first decreases and then increases with average agglomeration size. Column 3 introduces income per capita (in logs) and its square to capture Kuznets' inverted-U. All coefficients are highly significant and have the expected signs reflecting an inverted-U relationship between income and inequality (Kuznets) but a U-shaped relationship between average agglomeration size and inequality (our hypothesis). Column 4 introduces country fixed effects. Results hold for *AveAggSize* and its square but the coefficients for income are no longer significant. Finally, columns 5 and 6 introduce further controls (column 5 presents pooled-OLS estimates while column 6 introduces fixed effects). Controls have the expected sign (although coefficients are not always significant). *AveAggSize* and its square still display significant coefficients, negative the first and positive the second.<sup>5</sup>

Estimates imply a U-shaped relationship between average agglomeration size and inequality. This relationship between the two variables suggests an optimal level of average agglomeration size. This level changes depending on the estimation, falling between 2 and 3 million inhabitants. In other words, everything else equal, an average agglomeration size between 2 and 3 million inhabitants minimizes the overall level of national inequality. An average agglomeration size of 3 million inhabitants turns to be a relatively high value. Most countries in our sample have levels of average agglomeration size below 3 and even 2 million. In any case, countries differ greatly in what refers to the functional characteristics of their urban agglomerations (see for instance Castells-Quintana 2016), which is likely to influence the relationship between average agglomeration size and inequality. Consequently, we can expect each country to have its optimal level of average agglomeration size (something that arises as interesting for further research).

5. Economic growth, as one of the controls, deserves special attention. Regressing economic growth on average agglomeration size and its square yields significant coefficients: economic growth increases and then declines with average agglomeration size (results available upon request). This result is expected according to the urban economics literature, given agglomeration benefits and congestion costs that come with city size, and are in line with Frick and Rodriguez-Pose (2016).

TABLE 1. Main results

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Dependent variable: <i>Inequality</i> (Gini Coefficient)						
AveAggSize	-0.0012** (0.0005)	-0.0045** (0.0010)	-0.0045** (0.0010)	-0.0039* (0.0023)	-0.0028** (0.0011)	-0.0052** (0.0026)
AveAggSize <sup>A</sup>		0.0001*** (0.0001)	0.0001*** (0.0001)	0.0001*** (0.0001)	0.0001*** (0.0001)	0.0001*** (0.0001)
Log ( <i>income</i> )			31.6839*** (3.4654)	11.5567 (8.3669)	32.5722*** (3.5497)	10.799 (8.8662)
Log ( <i>income</i> ) <sup>A</sup>			-2.0863*** (0.2108)	-0.5605 (0.4457)	-2.1052*** (0.2140)	-0.4389 (0.4728)
ecogrowth					-0.5060*** (0.1302)	0.0789 (0.0940)
Investment ( <i>ki</i> )					-0.0191 (0.0401)	-0.0407 (0.0526)
Gov spend ( <i>kg</i> )					-0.0622 (0.0793)	-0.1569 (0.1739)
Education ( <i>schooling</i> )					-1.0209*** (0.2850)	-1.2582* (0.6623)
Year FE	YES	YES	YES	YES	YES	YES
Country FE	NO	NO	NO	YES	NO	YES
Controls	NO	NO	NO	NO	YES	YES
Observations	828	752	752	752	690	690
No. of countries	131	131	131	131	111	111
Note A: All right-hand-side variables are lagged one period. <i>Econ growth</i> , <i>ki</i> , <i>kg</i> and <i>fertility</i> are calculated as averages over 5 years. All remaining variables are measured at the beginning of the period. The time span goes from 1970 to 2010. All estimations are done with multiple-estimation regressions (100 imputations) and small-sample correction. Robust standard errors in parentheses. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1						

## 5. FURTHER ROBUSTNESS CHECKS

### 5.1. Confounding factors and additional controls

As further robustness checks we can consider potential “confounding controls”; variables potentially correlated with average agglomeration size that may influence income inequality also in a non-linear way. In column 1 of Table 2 we introduce *poplargest*, the population of the largest city of the country, and its square. In column 2 we introduce *urb1m*, the percentage of total population living in cities of more than 1 million inhabitants, and its square. In column 3 we introduce *primacy*, the percentage of urban population living in the largest city. Primacy captures how concentrated is urban population in a country, which may be interesting to control for, to disentangle the effect of average agglomeration size from that of the urban structure of the country.<sup>6</sup> In all three cases the coefficients for *AveAggSize* and its square remain significant, negative the first and positive the second.

We can also consider many additional variables that may be relevant to explain income inequality (besides the already included controls) but at the expense of losing observations. Column 4 of Table 2 introduces urban rates, fertility rates, coal rents, exports, and the size of the agricultural sector (these last three variables as percentage of GDP). *AveAggSize* and its square remain with the correct

6. Primacy has also been shown to be relevant for economic growth (i.e., Henderson 2003; Castells-Quintana 2016). It can be interesting to also examine its role in income inequality (something not done before). Results suggest that if one controls for average agglomeration size primacy plays no significant role in income inequality.

sign, negative the first and positive the second, although now only the quadratic effect remains statistically significant.<sup>7</sup>

## 5.2. Dynamic specification

Income inequality at country level has been shown to be very persistent over time. We can even expect the evolution of inequality to depend on previous levels. Taking this into account, one may want to consider a dynamic model, in which inequality in time  $t$  depends on inequality in time  $t - 1$ . Column 5 of Table 2 does this by introducing lagged values of inequality as an additional control. The coefficient for the lagged dependent variable is positive and highly significant, confirming the persistence of inequality. Nevertheless, the coefficients for our key variables, *AveAggSize* and its square, remain significant and their values hardly change.

TABLE 2. Robustness checks

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Dependent variable: <i>Inequality</i> (Gini Coefficient)					
<i>AveAggSize</i>	-0.0063** (0.0029)	-0.0079** (0.0035)	-0.0059** (0.0025)	-0.0052 (0.0046)	-0.0033* (0.0020)
<i>AveAggSize</i> <sup>A</sup>	0.0001*** (0.0001)	0.0001** (0.0001)	0.0001*** (0.0001)	0.0001** (0.0001)	0.0001** (0.0001)
<i>Log (income)</i>	9.6732 (8.8599)	10.1103 (8.5044)	12.1773 (8.9994)	32.1168*** (11.2565)	8.2685 (8.1415)
<i>Log (income)</i> <sup>A</sup>	-0.3787 (0.4802)	-0.4181 (0.4574)	-0.5361 (0.4832)	-1.8180*** (0.6286)	-0.3535 (0.4432)
<i>Pop largest city</i>	0.0001 (0.0004)				
<i>Pop largest city</i> <sup>2</sup>	0.0001 (0.0001)				
<i>Urb 1m</i>		0.3598 (0.3562)			
<i>Urb 1m</i> <sup>2</sup>		-0.0028 (0.0042)			
<i>Primacy</i>			0.2400 (0.2299)		
<i>Primacy</i> <sup>2</sup>			-0.0019 (0.0029)		
<i>Inequality</i> <sub><i>t-1</i></sub>					0.3845*** (0.0735)
Year FE	YES	YES	YES	YES	YES
Country FE	YES	YES	YES	YES	YES
Controls	YES	YES	YES	YES	YES
Additional Controls	NO	NO	NO	YES	NO
adj R square					
Observations	690	690	688	524	588
No. of countries	111	111	110	107	107
Average RVI	21.527	22.994	33.762	4.382	4.265
Largest FMI	0.283	0.116	0.262	0.148	0.155
Note A: All right-hand-side variables are lagged one period. Controls include: <i>econ growth</i> , <i>ki</i> , <i>kg</i> and <i>schooling</i> . Additional controls include: <i>urbrate</i> , <i>fertility</i> , <i>coal</i> , <i>exports</i> , and <i>agriculture</i> . The time span goes from 1970 to 2010. All estimations are done with multiple-estimation regressions (100 imputations) and small-sample correction. Robust standard errors in parentheses. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1					

7. I also checked robustness of the results to excluding potential outliers. Results hold.



### 5.3. Endogeneity

So far results point towards a U-shaped relationship between average agglomeration size and income inequality at country level. A relationship that is interesting in itself, and so far overlooked in the literature. Does this relationship imply a causal effect from average agglomeration size to income inequality? Estimations in Tables 1 and 2 introduced *AveAggSize*, and its square, lagged 5 years with respect to income inequality, in order to reduce reverse causality. However, there may be further concerns of endogeneity for other reasons, as the presence of omitted variables correlated with both average agglomeration size and income inequality. Furthermore, a potential dynamic structure of the data, suggested by results in column 1 of Table 3, implies that our FE results could be inconsistent – calling for an alternative estimation strategy if one wants to get closer to a causal relationship. In this line two things are done. One is to first difference equation (1), in order to remove unobserved time-invariant country-specific characteristics that may be correlated with both average agglomeration size and income inequality. Column 1 of Table 3 shows first-differences (FD) estimates. Results are very similar to those in column 6 of Table 1.<sup>8</sup> A first-differences specification then allows us to use lags of *AveAggSize*, and its square, to predict first-differences and perform Instrumental Variables (FD-IV) estimations.<sup>9</sup> Consistency of IV estimates depends on the validity of the instruments. For lags of *AveAggSize* to be valid instruments they should not only be relevant (that is, explain first-differences in *AveAggSize*) but also exogenous and affect inequality only through first-differences in *AveAggSize* (the exclusion restriction). First stage results in Appendix E show that second and third lagged levels of *AveAggSize*, and its square, display significant power to predict first-differences. To test for the exclusion restriction we can estimate residuals from the first

TABLE 3. First Differences and Instrumental Variables estimations

	(1) FD	(2) FD-IV	(3) FD-IV
Dependent variable: $\Delta Inequality$ (Gini Coefficient)			
$\Delta Ave\ Agg\ Size$	-0.0049* (0.0025)	-0.0096*** (0.0036)	-0.0110** (0.0044)
$\Delta Ave\ Agg\ Size^A$	0.0001** (0.0000)	0.0001*** (0.0000)	0.0001** (0.0000)
$\Delta Log(income)$	-1.4778 (2.9273)	-1.4644 (2.8637)	-1.3262 (2.8666)
$\Delta Log(income)^A$	8.3129 (8.0442)	7.7509 (7.7727)	6.8004 (7.8528)
Year FE	YES	YES	YES
Controls	YES	YES	YES
Observations	503	503	493
No. of countries	111	111	111
AP first-stage F-stats p-value		0.000; 0.000	0.000; 0.012
Kleibergen-Paap F-stat		38.09	7.171
Kleibergen-Paap LM-stat		34.70**	24.51***
Hansen J stat p-value		0.699	0.531
Note A: Controls include: $\Delta econ\ growth$ , $\Delta ki$ , $\Delta kg$ and $\Delta schooling$ . Instruments in column 2 are second and third lags of <i>Ave Agg Size</i> , and its square. Instruments in column 3 are third and fourth lags of <i>Ave Agg Size</i> , and its square. Angrist-Pischke (AP) F tests the significance of excluded instruments. Kleibergen-Paap F-stat tests for weak instruments. Kleibergen-Paap LM-stat tests the null hypothesis that the equation is underidentified. Hansen J tests that the excluded instruments are uncorrelated with the error term. Robust standard errors in parentheses. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1			

8. In static models first differencing is almost equivalent to introducing fixed effect (see Wooldridge 2010).

9. Gonzalez-Navarro and Turner (2016) also work with panel data on city-level population across the world, and use a similar identification strategy building on Olley and Pakes (1991) and Arellano and Bond (1991).

and second stage and then run residuals of the second stage on those from the first stage. Results are not significant, indicating that the two residuals are not correlated, and providing evidence to support the exclusion restriction. Table 3 reports additional tests that support the validity of the instruments. Column 2 uses second and third lagged levels of *AveAggSize*, and its square, as instruments. Column 3 uses third and fourth lagged levels. In both cases, FD-IV estimates yield significant coefficients for *AveAggSize*, and its square. This estimates point towards a causal effect of average agglomeration size on income inequality at country level, although this result should be taken with caution.

Finally, there is question as to whether panel methods are the most appropriate when working with variables that are fairly stable over time, as is the case with inequality (see for instance Easterly 2007). An alternative approach is to estimate equation (1) using a simple (“deep”) cross-section, regressing inequality measured in 2010 on right-hand-side variables measured in 1960. This is another strategy to further reduce problems of reverse causality and consider a long-run association (50 years) between average agglomeration size and income inequality.<sup>10</sup> Columns 1 to 3 in Table 4 show estimates by OLS. Column 1 controls for the Kuznets’ hypothesis, column 2 includes further controls, and column 3 also includes dummies for Latin America and the Caribbean, and Sub-Saharan African countries, which tend to display higher levels of inequality. Lastly, column 4 performs a simple IV, using as regressor levels of average agglomeration size in 2010 instrumented with levels in 1960. In all four columns the coefficients for *AveAggSize* and its square remain significant and in line with our panel results.<sup>11</sup>

TABLE 4. Cross-section results

	(1) OLS	(2) OLS	(3) OLS	(4) IV
Dependent variable: <i>Inequality</i> (Gini Coefficient in 2010)				
<i>AveAggSize</i> <sub>1960</sub>	-0.0118** (0.0053)	-0.0142*** (0.0049)	-0.0091** (0.0044)	-0.0068* (0.0036)
<i>AveAggSize</i> <sup>A</sup> <sub>1960</sub>	0.0001* (0.0001)	0.0001** (0.0001)	0.0001* (0.0001)	0.0001* (0.0001)
<i>Log(income)</i> <sub>1960</sub>	37.1296*** (11.0606)	45.6298*** (11.2276)	35.7961*** (13.2371)	45.2419*** (12.5504)
<i>Log(income)</i> <sup>A</sup> <sub>1960</sub>	-2.5164*** (0.6878)	-3.0940*** (0.7050)	-2.4826*** (0.8176)	-3.1567*** (0.8089)
LAC dummy			5.9140*** (1.8142)	6.5128*** (2.0386)
SSA dummy			7.4859* (4.1869)	8.4023*** (2.3865)
Controls	NO	YES	YES	YES
Observations	70	66	66	66
Average RVI	0.5708	0.3099	0.3383	0.322
Largest FMI	0.1691	0.1876	0.185	0.187
AP first-stage F-stats p-value				0.006; 0.001
Kleibergen-Paap F-stat				13.81
Kleibergen-Paap LM-stat				15.50***
Note A: All right-hand-side variables are measured in 1960. Controls include <i>econ growth</i> , <i>ki</i> , <i>kg</i> and <i>schooling</i> . Robust standard errors in parentheses. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1				

10. Panel FE, or panel first-differences, estimates consider variation within countries over time, so results relate to the association between *changes* in average agglomeration size and *changes* in income inequality. A cross section setting considers variation between countries, so results relate to the association between *levels* in average agglomeration size, in this case in the past (1960), and *levels* in income inequality, in 2010.

11. These cross-section regressions can also be estimated using Gini coefficients from the World Bank, rather than using Solt (2014) data, which depends on multiple imputations. Results are very similar, which reassures us about the robustness of the results to using alternative data for inequality. Results are available upon demand.

## 6. Discussion and policy implications

This paper has studied a neglected relationship in the development economics literature; that between average agglomeration size and income inequality. While the literature has emphasized the relationship between economic development (and urbanization) and income inequality, it has not paid much attention to the potential role of differences across economies and over time in urban agglomeration sizes. In order to address this issue, this paper has combined the literature on the determinants of income inequality at country level with the literature focusing on the relationship between city size and city-level inequality.

Using cross-country panel data for as many countries and for the longest time span as possible, results support an inverted-U relationship between development and inequality; inequality first increases and then declines with development (the Kuznets' hypothesis). But, beyond the Kuznets' inverted-U, results also suggest a U-shaped relationship between average agglomeration size and inequality; inequality first declines and then increases with average agglomeration size. This U-shaped relationship is found to be robust to several estimation techniques and a long list of controls, and is in line with insights from the urban economics literature and recent papers analyzing the association between different types of urbanization and inequality. These papers suggest that while urbanization in small and medium-sized cities is associated with decreasing inequality, urbanization in large cities is expected to increase inequality (Behrens and Robert-Nicoud 2014; Castells-Quintana and Royuela 2015).

The policy implications from the results are straightforward. Larger average agglomeration size may be desirable when cities are small. In this case larger size is likely to lead to better economic performance, as cities benefit from agglomeration economies. Also income inequality is expected to fall. However, a very high average agglomeration size is undesirable. On the one hand, continuous growth of very large cities has been argued to reduce overall economic performance, mostly due to increasing congestion costs. On the other hand, as results in this paper show, excessive average agglomeration size is associated with increases in inequality. High inequality has been found to be detrimental for long-run economic growth, but also to hinder the benefits from agglomeration (Castells-Quintana and Royuela 2014). Consequently, results reinforce the idea that medium-sized cities may be more desirable for economic development: they may be associated with stronger long-run economic performance and to more cohesive societies. Nevertheless, as the urban economics literature has emphasized, to properly study the desirability of larger or smaller cities, it is important to consider further characteristics of cities beyond size. In this line, further research is needed to better understand the relationship between city size (and what happens in cities) and the overall level of inequality.

## REFERENCES

- Arellano M, Bond S (1991). Some test of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment, *Review of Economic Studies* 58(2):277-297.
- Barro RJ (2000). Inequality and growth in a panel of countries, *Journal of Economic Growth*, 5:5-32.
- Baum-Snow N, Pavan R (2013). Inequality and city size, *The Review of Economics and Statistics* 95(5):1535-1548.
- Behrens K, Robert-Nicoud F (2014). Survival of the fittest in cities: Urbanisation and inequality, *The Economic Journal* 124(581):1371-1400.
- Cairo-Céspedes G, Castells-Quintana D (2016). Dimensions of the current systemic crisis, *Progress in Development Studies* 16(1):1-23.
- Castells-Quintana D (2016). Malthus living in a slum: urban concentration, infrastructure and economic growth, *Journal of Urban Economics*. DOI:10.1016/j.jue.2016.02.003
- Castells-Quintana D, Larrú JM (2015). Does aid reduce inequality? Evidence for Latin America, *European Journal of Development Research* 27:826-849.

- Castells-Quintana D, Ramos R. and Royuela V (2015). Inequality in European Regions: recent trends and determinants, *Review of Regional Research* 35:123-146.
- Castells-Quintana D, Royuela V (2015). Are increasing urbanization and inequalities symptoms of growth? *Applied Spatial Analysis and Policy* 8(3):291-308.
- Castells-Quintana D, Royuela V (2014). Agglomeration, inequality and economic growth, *Annals of Regional Science* 52(2):343-366.
- Castells-Quintana D, Royuela V (2014). Tracking positive and negative effects of inequality on long-run growth. IREA-AQR Working Paper 2014/1.
- Duncan O, Reiss A (1956). *Social Characteristics of Urban and Rural Communities, 1950*. John Wiley and Sons, New York.
- Easterly W (2007). Inequality does cause underdevelopment: Insights from a new instrument, *Journal of Development Economics* 84:755-776.
- Fields GS (1979). A Welfare Economic Approach to Growth and Distribution in the Dual Economy, *Quarterly Journal of Economics*, 93:325-353.
- Frick S, Rodríguez-Pose A (2016). Average city size and economic growth, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. DOI: 10.1093/cjres/rsw013
- Glaeser E, Resseger M, Tobio K (2015). Inequality in cities. *Journal of Regional Science* 49(4):617-646.
- Gustafsson B, Johansson M (1999). In search of smoking guns: What makes income inequality vary over time in different countries? *American Sociological Review*, 64(4):585-605.
- Henderson JV (2003). The *urbanization process and economic growth: The so-what question*, *Journal of Economic Growth* 8:47-71.
- Heston A, Summers R, Aten B (2012). Penn World Table Version 7.1, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania.
- Kuznets S (1955). Economic Growth and Income Inequality, *American Economic Review* 45:1-28.
- Li H, Squire L, Zou H (1998). Explaining international and intertemporal variations in income inequality, *The Economic Journal* 108(446):26-43.
- Long JE, Rasmussen DW, Haworth CT (1977). Income inequality and city size, *The Review of Economics and Statistics* 59(2):244-246.
- Ma L, Tang Y (2016). A tale of two tails: wage inequality and city size.
- Marrero G, Rodríguez JG (2014). "Inequality of opportunity and growth", *Journal of Development Economics* 104:107-122.
- Milanovic B (1994). Determinant of cross-country income inequality, World Bank Policy Research Working Paper 1246. World Bank.
- Milanovic B (2011). Global Income Inequality by the Numbers: in History and Now – An Overview, World Bank Policy Research Working Paper No. 6259.
- Nord S (1980). An Empirical Analysis of Income inequality and city size, *Southern Economic Journal* 46(3):863-872.
- Olley G, Pakes A (1991). The dynamics of productivity in the telecommunications equipment industry, *Econometrica* 64(6):1263-1297.
- Odedokun MO, Round J (2004). Determinants of income inequality and its effects on economic growth: Evidence from African countries, *African Development Review*, 16(2):287-327.
- Perugini C, Martino G (2008). Income inequality within European regions: Determinants and effects on growth, *Review of Income and Wealth* 54(3):373-406.
- Richardson H (1973). *The Economics of Urban Size*. Saxon House, Westmead.
- Rodríguez-Pose A, Tselios V (2009). Education and income inequality in the regions of the European Union, *Journal of Regional Science*, 49:411-437.
- Roine J, Vlachos J, Waldenstrom D (2009). The long-run determinants of inequality: what can we learn from top income data? *Journal of Public Economics*, 93:974-988.
- Solt F (2009). Standardizing the World Income Inequality Database, *Social Science Quarterly* 90(2):231-242.
- Solt F (2014). The Standardized World Income Inequality Database. Working Paper. SWIID Version 5.0, October 2014.

- Tselios V (2008). Income and educational inequalities in the regions of the European Union: geographical spillovers under welfare state restrictions” Papers in Regional Science, 87:403-430.
- Tselios V (2014). The Granger-causality between income and educational inequality: a spatial cross-regressive VAR framework, Annals of Regional Science, 53:221-243.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). World Urbanisation Prospects: The 2014 Revision. UN DESA Press.
- Vanhoudt P (2000). An assessment of the macroeconomic determinants of inequality, Applied Economics, 32(7):877-883.
- Wooldridge J (2010). Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data, second ed. MIT Press. Cambridge.
- World Bank (2006). World Development Report 2006: Equity and development. The World Bank, Washington.

## ANNEX A. Variables’ names, definitions and source

MAIN VARIABLES	DESCRIPTION	SOURCE
inequality	Income inequality measured by the Gini coefficient (Estimate in equivalised household market income)	SWIID v5.0 (Solt 2014)
AveAggSize	Average agglomeration size, in terms of population (thousand inhabitants)	Constructed with data from World Urbanization Prospects 2014.
income	Per capita GDP (in logs)	Constructed with data from PWT 7.1 (Heston <i>et al.</i> 2012), using real GDP chain data (rgdpch)
growth	Cumulative annual average per capita GDP growth rate	Constructed with data from PWT 7.1 (Heston <i>et al.</i> 2012), using real GDP chain data (rgdpch)
ki	Investment share (% of GDP)	PWT 7.1. (Heston <i>et al.</i> 2012)
kg	Government consumption (% of GDP)	PWT 7.1. (Heston <i>et al.</i> 2012)
schooling	Average years of secondary and tertiary schooling of adult population	Barro and Lee dataset
poplargest	Total population living in the largest city	World Urbanization Prospects 2014
urb1m	Total population living in cities of more than 1 million inhabitants	World Bank - World Development Indicators
primacy	Population living in the largest city, as percentage of total urban population	World Bank - World Development Indicators
FURTHER CONTROLS	DESCRIPTION	SOURCE
urbrate	Population living in urban areas, as percentage of total population.	World Urbanization Prospects 2014
fertility	Fertility rates	World Bank - World Development Indicators
coal	Coal rents, as percentage of GDP	World Bank - World Development Indicators
exports	Total export, as percentage of GDP	World Bank - World Development Indicators
agriculture	Value added in agriculture, as percentage of GDP	World Bank - World Development Indicators

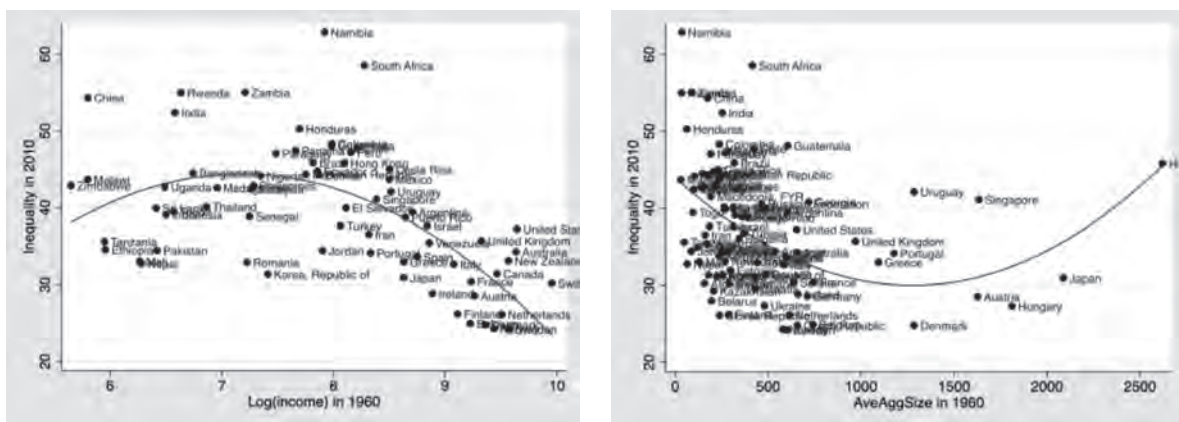
## ANNEX B. Descriptive statistics, main variables

VARIABLE	OBS	MEAN	STD. DEV.	MIN	MAX
<i>AveAggSize</i>	2114	679.2489	678.1072	2.695	7313.557
<i>ecogrowth</i>	1223	1.974556	3.622458	-20.65954	27.30487
<i>income</i>	1367	8.225289	1.312824	5.080978	11.82223
<i>ki</i>	1389	20.19026	10.30843	0.6262409	63.01598
<i>kg</i>	1533	9.575957	7.148799	0.0615228	56.41956
<i>schooling</i>	1360	2.022507	1.616491	0.02	8.06

ANNEX C. Correlation matrix, main variables

	AVEAGGSIZE	ECOGROWTH	INCOME	KI	KG	SCHOOLING
<i>AveAggSize</i>	1					
<i>ecogrowth</i>	0.1077	1				
<i>income</i>	0.3771	0.0489	1			
<i>ki</i>	0.1663	0.1844	0.3325	1		
<i>kg</i>	-0.2129	-0.098	-0.3159	-0.187	1	
<i>schooling</i>	0.3754	0.0839	0.6916	0.1655	-0.1956	1

ANNEX D. Income per capita and inequality, and average agglomeration size and inequality



ANNEX E. First stage of IV regressions

	(1)	(2)
DEPENDENT VARIABLE	$\Delta$ AVEAGGSIZE	$\Delta$ AVEAGGSIZE <sup>2</sup>
<i>AveAggSize</i> <sub>t-2</sub>	0.9695*** (0.0885)	71.9257 (56.6022)
<i>AveAggSize</i> <sub>t-3</sub>	-0.9798*** (0.0942)	-48.7362 (57.3112)
<i>AveAggSize</i> <sup>A</sup> <sub>t-2</sub>	0.0005 (0.0026)	7.7114*** (2.0159)
<i>AveAggSize</i> <sup>A</sup> <sub>t-3</sub>	-0.0006 (0.0034)	-8.8758*** (2.4637)
Year FE	YES	YES
Controls	YES	YES
adj R square	0.820	0.681
Observations	503	503
No. of countries	111	111
AP first-stage F-stats p-value	0.000	0.000

Note A: Controls include:  $\Delta$ econ growth,  $\Delta$ ki,  $\Delta$ kg and  $\Delta$ schooling. Angrist-Pischke (AP) F tests the significance of excluded instruments. Robust standard errors in parentheses. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

# Deindustrialisation and the Middle-Income Trap: A Sociological Approach to the Economic Problem

## Desindustrialización y la trampa de ingresos medios: Un acercamiento sociológico al problema económico

KRASILSHCHIKOV, Víctor<sup>1</sup>

victor\_ias2004@yahoo.co.in f1victor@mtu-net.ru

### Abstract

The paper focuses on the two phenomena which are recently observable in economies of the so called emerging countries, deindustrialisation and the middle-income trap. Even China, now the world factory, begins gradually demonstrating the falling share of manufacturing industry in GDP. However, deindustrialisation in emerging countries can be characterised as “premature” because begins at lower level of development than in developed countries. The alternative to deindustrialisation and middle-income trap seemingly consists in strong industrial policy with low banking interest, the state regulation of market and devaluation of local currencies for stimulating the growth of industrial exports. Unfortunately, these recommendations ignore the sociological problem of social actors capable of resolving the called difficulties whereas the upper social groups and numerous middle and low middle strata are interested to follow the previous way of development. They resist to profound reforms, therefore, the exit from the middle-income trap cannot be easy.

**KEYWORDS:** Brazil, East Asia, deindustrialisation, middle-income trap

### Resumen

En el artículo se consideran dos fenómenos observados en economías emergentes, desindustrialización y la trampa de ingresos medios. Incluso China, la fábrica mundial de hoy, muestra disminución de la parte de industria manufacturera en PIB. Pero desindustrialización en los países emergentes puede ser caracterizado como precoz porque se empieza en el nivel de desarrollo más bajo que en los “viejos” países industrializados. La alternativa a la desindustrialización precoz y la trampa de ingresos medios se parece consistir en la política industrial con la baja tasa de interés, la regulación estatal y devaluación de las monedas locales. Pero estas recomendaciones ignoran el problema sociológico de actores sociales capaces de sobrepasar las dificultades, mientras muchos grupos sociales, altos y bajos también, prefieren seguir el aprobado camino de desarrollo. Ellos resisten a las reformas profundas, por lo tanto la salida de la trampa de ingresos medios no puede ser fácil.

**PALABRAS CLAVE:** Asia Oriental, Brasil, desindustrialización, la trampa de ingresos medios

---

1. Institute of World Economy and International Relations (Russian Academy of Sciences), Moscow.

## 1. INTRODUCTION

The prognoses predicting the global shift of the world core to the East, the bright future of the newly emerging countries, the rise of multipolarity, etc. were very popular and widespread among economists and politicians still few years ago. However, the future prospects of the biggest emerging countries, including China, look now as uncertain in extending degree. The Chinese economy demonstrates a slowdown, although many other countries can dream about the current Chinese rates of growth – 5.5 – 6.5 per cent. The economies of Russia and Brazil suffer from recession of the structural character whereas such big Latin American countries as Argentina and Mexico, both pertaining to G-20, undergo volatility, and nobody can promise that they will avoid falling into recession, too. All these new trends allowed the French scholar Pierre Salama to doubt in the prospects of emerging countries: the title of his book “The Countries Emerging Always?” (Salama 2014) expresses these doubts better than many detailed considerations.

While difficulties in the emerging countries’ economies increase, more and more observers predict a fall into the middle-income trap as the most probable prospect for these countries. This trap has been defined as the situation when the pace of economic growth demonstrates a slowdown after the initial spurt from very low level of development and a country’s economy stagnates at the middle level of incomes. Moreover, the rise of the middle-income trap situation goes hand in hand with deindustrialisation which has embraced Latin American countries and the region of East Asia as well, not speaking about some countries of Eastern Europe and the territory of the ex-USSR.

Since deindustrialisation started earlier than the developing countries faced the middle-income trap problem, the next part of the paper deals with this phenomenon. The latter has its particular features in the “old” industrially developed countries and the countries of late industrialisation. The third part focuses on the issue of social actors “responsible” for deindustrialisation and stagnation of economies at the middle level of incomes. These actors are profoundly rooted in the process of preceding development; they do not fight against modernisation as a whole but are interested to conserve its obsolete model as long as possible. This is perhaps the main circumstance that impedes getting out of the middle level with subsequent transition to the new, higher stage of development.

## 2. THE GENERAL TENDENCY TO DEINDUSTRIALISATION

Deindustrialisation has usually been treated in numerous books and papers as decrease of:

- the share of manufacturing industry in the total employment;
- the share of manufacturing industry in GDP, although it does not exclude a growth of manufacturing industry’s output in physical volume as well as in value.

The first who paid attention to the fact of more rapid growth of service sector in comparison to agriculture and industry while the total income of economy increases was British-Australian economist Colin Clark (Clark 1957: 493-495). After the Second World War the growth of service sector began overtaking the pace of industry’s increase in all industrially developed countries. Respectively, the share of manufacturing industry in the total output of economies and employment began decreasing. In the 1980s this trend emerged in Latin America (see table 1).

However, the process of deindustrialisation in the “old” industrial countries differs from that in developing, newly industrialised ones. It can be categorised as *mature* and *premature*, respectively. The first term signifies deindustrialisation, which has mainly been the result of endogenous, internal development with the prospect of transition towards a knowledge-based economy. The second term means that this process starts at the lower level of economic and technological development than in the “old” industrial countries; it is subject to various external influences and factors to much



TABLE 1. The share of value added in manufacturing industry of some industrially developed and developing countries by quinquennial, 1971-2013, as average percentage in GDP on the base of current prices in US dollars at current exchange ratio

YEARS COUNTRIES	1971- 1975	1976- 1980	1981- 1985	1986- 1990	1991- 1995	1996- 2000	2001- 2005	2006- 2010	2013
The "old" industrially developed countries									
Canada	18.87	17.43	16.34	16.88	15.34	17.21	15.48	11.16	10.01
France	19.59	18.71	17.11	16.07	14.87	14.19	12.81	10.84	10.17
Germany a)	29.06	27.71	25.88	25.97	22.14	20.20	20.08	19.86	19.98
Japan	30.60	26.95	26.40	25.29	23.18	21.42	19.52	19.38	18.59
Spain	23.20	22.39	20.87	19.39	16.49	16.30	14.94	13.02	12.06
Sweden	24.85	22.06	20.52	20.14	17.34	19.85	18.57	16.93	14.55
United Kingdom	23.89	21.32	19.17	17.97	16.76	15.58	11.69	9.57	8.63
United States	22.31	21.80	19.54	18.35	16.97	16.00	13.70	12.81	12.43
Countries of Latin America									
Argentina	31.75	30.75	26.87	25.17	17.20	15.58	18.40	17.13	12.96
Brazil	27.80	29.39	30.60	29.00	22.52	14.48	15.37	14.39	11.05
Chile	16.54	14.58	14.20	16.69	17.79	17.57	16.69	11.60	10.50
Colombia	18.39	19.35	17.70	17.33	15.25	13.46	14.19	13.71	11.26
Mexico	19.78	19.44	18.92	21.68	19.42	20.48	17.68	16.65	16.88
Peru	14.90	15.71	14.30	18.69	17.00	15.47	15.90	16.04	14.36
Uruguay	18.63	20.89	19.99	21.97	17.41	14.04	14.08	14.11	11.05
Venezuela, BR	24.22	23.73	25.52	28.13	23.90	19.98	16.42	13.68	12.77
The first-tier Asian "tigers"									
Hong Kong	19.00	19.05	18.56	16.91	9.16	4.96	3.30	1.98	1.45
Korea	21.13	23.54	25.05	27.99	25.90	25.96	26.26	27.96	30.33
Singapore	20.70	23.86	22.09	24.20	23.85	22.50	24.32	21.49	17.46
Taiwan, province	36.97	38.68	38.90	39.69	31.48	28.16	29.38	29.65	29.30
The second-tier Asian "tigers"									
Indonesia	10.03	11.49	15.03	20.90	25.21	28.57	28.27	26.70	23.70
Malaysia	16.05	19.70	19.55	19.79	22.96	26.17	27.64	25.31	23.93
Philippines	27.94	27.39	26.73	26.76	25.62	23.94	24.40	22.37	20.40
Thailand	18.83	20.68	22.18	25.64	26.65	27.44	29.21	30.64	27.94
Asian giants									
China	36.41	31.40	28.07	28.57	28.95	31.73	32.02	32.23	29.41
India	13.92	15.11	15.05	15.34	15.37	15.10	14.37	14.83	11.89

Notes: a) data for 1971-1990 – within borders of the then Federal Republic of Germany

Source: the author's calculations on the UNCTAD database.

more extent than in the first case. Premature deindustrialisation evolves hand in hand with the rise of middle-income trap.

One of the main aspects of premature deindustrialisation for Latin American countries consists in relative marginalisation of the continent in the world economy. Latin American countries risk to find themselves at the world periphery without any prospect to leave the peripheral state (but with the prospect of new *cien años de soledad*), their important achievements in social development in the last years notwithstanding. The same threat, though to a lesser degree, exists for the second-

tier “tigers” of East Asia. The indicator of value added per one employed person in manufacturing industry illustrates this threat very clearly and allows us to speak about seriousness of the middle-income trap situation in the mentioned countries (see table 2).

TABLE 2. The value added per one employed in manufacturing industry in the “old” developed, Asian NICs and several Latin American countries (at constant prices in US dollars of 2005), 1980-2013

COUNTRIES \ YEARS	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013
Developed countries of OECD								
Canada	41 408	50 927	54 963	59 238	73 226	73 619	79 836	84 524
France	30 074	34 658	40 669	51 945	62 762	65 702	76 656	83 337
Germany a)	49 427	54 261	55 664	55 009	63 785	71 752	78 704	86 683
Japan	34 518	40 745	50 126	52 888	62 481	77 379	92 406	93 885
Spain	31 826	38 531	40 462	48 707	51 416	51 948	61 941	66 174
Sweden	27 152	32 466	35 388	52 041	75 704	105 938	139 307	139 578
United Kingdom	28 472	37 173	40 639	50 794	57 258	67 503	85 014	83 782
United States	37 503	44 150	49 397	60 061	78 901	107 113	126 309	122 400
Countries of Latin America								
Argentina b)	c)	c)	c)	16 373	20 004	19 591	24 322	c)
Brazil	c)	12 065	10 542	13 710	c)	11 099	c)	12 776
Chile	14 015	13 865	13 241	16 328	19 527	22 386	21 748	23 361
Mexico	c)	c)	20 514 d)	19 249	19 108	20 708	20 983	21 397
Uruguay	20 275	16 382	17 106	10 332	14 430	15 260	15 838	17 295
Venezuela	22 519	21 067	18 395	20 584	17 520	17 609	16 145	16 316
The first-tier Asian “tigers”	10 265	13 752	18 335	24 903	37 902	51 012	69 104	77 436
Hong Kong	11 088	14 405	20 062	22 401	29 487	30 525	34 119	36 024
Korea	7 899	11 446	15 100	22 904	38 815	54 126	77 967	84 547
Singapore	20 874	22 554	30 474 e)	46 216	60 194	116 808	155 866	178 029
Taiwan, province	11 636	15 656	19 011	25 665 f)	33 161 f)	40 815	55 491	59 798
The second-tier Asian “tigers”	4 279	4 644	5 817	6 869	7 262	8 921	10 062	10 548
Indonesia	2 154	3 247	4 125	5 297	5 280	6 555	7 042	7 538
Malaysia	6 533	7 614	9 167	11 893	14 832	19 881	22 798	23 009
Philippines	7 835	6 433	7 240	6 810	7 447	8 057	9 727	11 398
Thailand	5 157	5 672 g)	7 550	8 496	8 612	10 649	13 164	13 275

Notes:

a) data for 1970-1985 – within borders of the Federal Republic of Germany;

b) upon the database CEPALSTAT for 31 urban agglomerations, estimations for 1994 instead of data for 1995;

c) credible data are not available;

d) on the data of employed at the age of 12 years and more; since 1995 the methodology of statistics of employment was revised;

e) data of the national statistics and Asian Development Bank;

f) on the data of paid employment;

g) on the data of labour force presented by Asian Development Bank.

Source: the author’s calculations on UNCTAD and ILO databases, if other sources are not mentioned.

The presented data approve that Latin American countries have been stagnating in the productivity growth since 1980, and this conclusion corresponds to the assessment made by the experts of CEPAL/ECLAC few years ago (CEPAL 2012: 39-45). It means that Latin America loses by dynamics of productivity not only to the “old” industrially developed countries but also to the East Asian “tigers” of the second generation. Hence, deindustrialisation in Latin America, even

including partly re-industrialised Argentina after the collapse of 2001-2002, is “twice premature” whereas deindustrialisation in the first-tier NICs of East Asia can be treated as progressive trend.

Certainly, deindustrialisation in Latin American countries, primarily in Brazil, profoundly worries economists and politicians, particularly those who associate themselves with the Left political spectrum. They call the following factors of the country’s deindustrialisation:

- 1) High exchange rates of local currencies, in particular, those of Argentine peso and Brazilian real, established still in the first half of the 1990s for restraining destroying inflation;
- 2) Liberalisation of foreign trade which succeeded in loss of competitiveness of local manufacturing industries at internal markets;
- 3) Excessively high banking interest established for restraining inflation but detracting investment resources from industry and hampering credits for the latter;
- 4) The growth of foreign direct investment in service sector (in particular, telecommunications) faster than in manufacturing industry;
- 5) The strong competition with China which displaces Latin American countries from the previously conquered markets in North America and Europe, not mentioning the inflow of Chinese manufactured goods into the internal markets of Latin America (see, for example, Cano 2012: 834-836).

In fact, premature deindustrialisation in Latin American countries has been entailed on financialisation of economy which, in its turn, is the direct effect of liberalisation started in the early-1990s. This financialisation is combining with the “Dutch disease”. The latter is the effect of the raised prices for commodities due to the increased demand for them in China. It has succeeded in the excessive inflow of money and, therefore, led to appreciation of local currencies, in particular Brazilian real, with the consequent increase of imports combined with the raised wages. It diminishes competitiveness of the country’s manufacturing industries and aggravates deindustrialisation.

As many economists in Brazil and other Latin American countries assert, the efficient alternative to premature deindustrialisation consists in: a) the state-led industrial policy like the developmental policy in Korea or Taiwan in the years of East Asian “miracle”; b) the regulated low exchange rate of national currencies for deliverance from “Dutch disease” (Bresser-Pereira 2013: 384-386; Cano 2012: 847-850). Obviously, it presupposes the increased rate of investment. But can these measures reverse the tendency to deindustrialisation? Can they help delivering from the middle-income trap and stagnation? At last, can the active industrial policy help to change premature deindustrialisation for one based on technological innovations and shift towards a knowledge-intensive, intellectual service economy? Surely, the answers to these questions can be negative, if the above-mentioned steps are not supplemented by improved human capital’s quality.

One of the main problems that “unite” various countries in the middle-income trap, either they perform formally good indicators or undergo stagnation, is a deficiency of skilled labour despite their efforts to improve general and vocational education. This problem concerns even the “family” of East Asian “tigers”, particularly its second generation (Malaysia, Thailand and Indonesia), which seem as the patterns of success story to many Latin American economists. For instance, the World Bank and Asian Development Bank experts marked an acuteness of this problem just in connection with slowdown of those countries’ productivity and innovative dynamics (ADB 2010: 61-68; World Bank 2011: 53-54). Hence, a further improvement of the education system and increase of investment in the country’s human capital look as indispensable conditions of resolving the problems of premature deindustrialisation and middle-income trap. Thereby, a shortage of the skilled labour force can be abolished, and the middle-income countries will rapidly pull up their economies to the level of advanced countries. However, as the recent experience of Brazil shows, the progress in education does not always lead to automatic acceleration of the technological progress and fast economic growth.

### 3. THE SOCIAL OBSTACLES TO UPGRADING

The serious difficulties Brazil has met in the last years after the period of fascinating growth with strong poverty reduction are world-widely significant for comprehension of the middle-income trap situation combined, in addition, with premature deindustrialisation.

At first glance, Brazil has been the leading country in implementation of the principle “*technological and economic modernisation through resolution of the social problems, including the poverty reduction*”. In this respect, the *Partido dos Trabalhadores* (PT) that ruled over thirteen years (2003-2016) differed from the old Left who were adherent either to the principle “economic reforms – first, resolution of social problems – second” or to the “pure” redistribution of incomes for the advantage of poor.

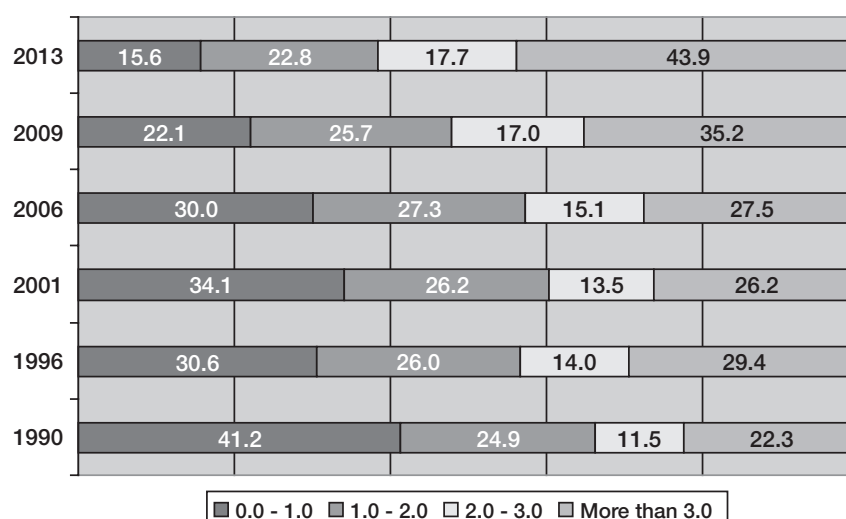
Meanwhile, the recent problems of the Brazilian economy cannot be explained only by insufficient investment in manufacturing industry. These difficulties are much more complicated than they seem to many economists from their “purely” economic point of view. Indeed, it is easy to explain a shortage of investment, referring to greed of rich people. It is easy, too, to explain why any redistribution of a part of the national income from consumption to investment contradicts to the interests of the upper social strata accustomed to a prodigal prestigious consumption.

However, greed of the richest strata is only one aspect of the problem. The known demonstration effect, one of the most powerful drivers of any catching up modernisation, has primarily been appearing in a sphere of consumption. The poor see what patterns of consumption of the upper classes are and endeavour resembling to rich in their everyday private consumption. In other words, they tend imitating the highest standards of consumption, although do not have real opportunities to do it, and their intentions are not occasional. Consumption is the only way for many poor to acquire dignity in the proper eyes, to overcome alienation from the surrounding society, to feel themselves as equal to people of the upper strata. In other words, consumption becomes the only way of self-fulfilment for poor and the best mode to forget their pertinence to underclass. They neither understand the inner drivers of the middle and upper-middle classes’ well-being, nor see the other aspects of these classes’ life except consumption, nor intend obtaining “the hidden side” of that life. In essence, this is a kind of social conservatism constrained in a narrow framework of the consumption patterns.

Thus, a conservatism of the upper social groups (conservatism as a non-desire to change habits and patterns of consumption for the sake of future advantages) has been supplemented by a specific conservatism of the lower social groups. These groups include a large stratum of *underproletariat* (*subproletariado*). In Brazil, as well as in other countries of Latin America, this social stratum rose as the effect of concomitant operation of two interconnected processes which instigated each other: fast industrialisation and urbanisation, on the one hand, and disintegration of the patrimonial relationships in countryside, on the other (Singer P. 1981: 22-24, 85-94, 105-120, 131-133). Most of those who originally pertained to underproletariat were poorly paid agricultural workers and domestic employees (servants).

When the military-bureaucratic authoritarianism carried out the elitist modernisation in Brazil, the underproletariat accounted for one third of the country’s population to the end of the regime’s rule (1985). Another third balanced near the poverty line, risking falling beneath it if the economic situation would worsen (Jaguaribe et. al. 1986: 17-18, 41, 44, 69). The socio-economic policies of Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva and Dilma Rousseff led to financial-economic stabilisation combined with the notable poverty decrease. However, as some sociologists assess, the share of people who are non-prepared to the contemporary kinds of labour and other economic activity has been, as previously, about one third of the economically active population (Souza 2009: 22, 479-480; Singer A. 2012: 43). Due to the policy of PT, a big part of these people was integrated into the system of formal employment with *carteiras de trabalho* and banking cards. Nevertheless, according to estimations of André Singer, ninety per cent of them earned incomes which exceeded

the minimal level of the latter no more than three times, being employed mainly in service sector but not at technologically advanced enterprises (Singer A. 2012: 138). An evident reduction of poverty did not mean a radical increase of incomes of those people who rose from poverty in the last years. Their incomes surpassed the poverty line, at best, only two-three times (see diagram 1), and it is difficult to recognise such level of incomes as sufficient for the large-scale rise of contemporary labour force corresponding to post-industrial breakthroughs.

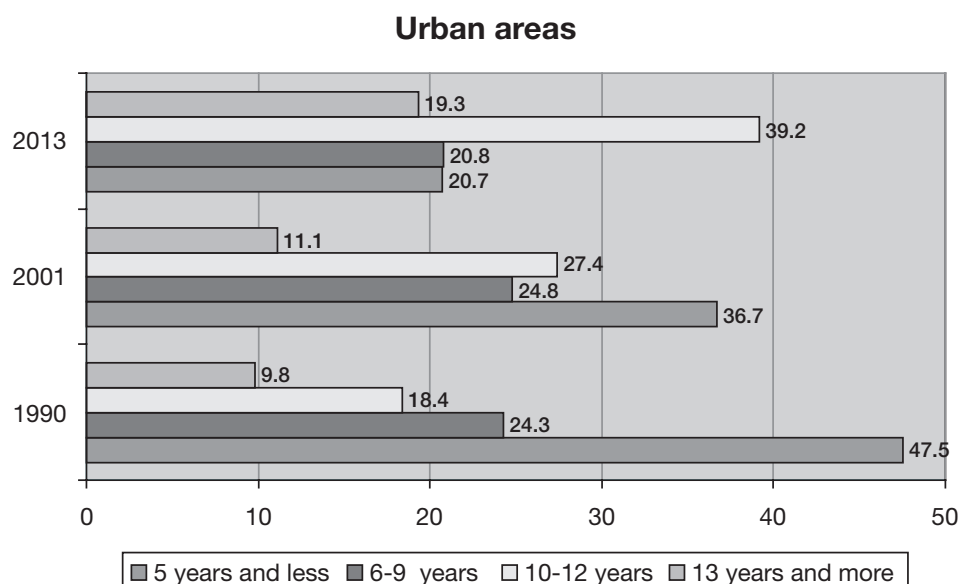
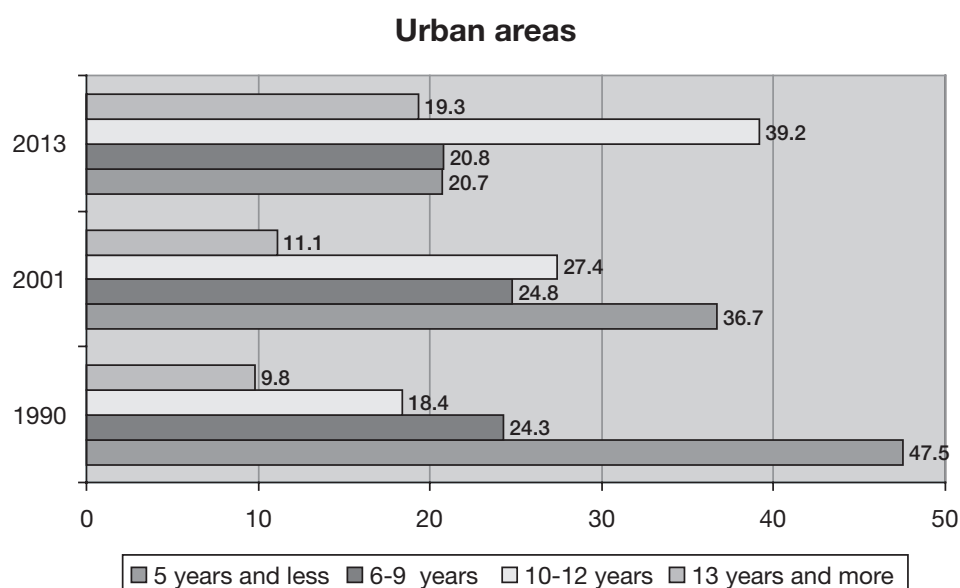


Sources: CEPAL. Panorama Social de América Latina 2014, anexo estadístico, versión electrónica, cuadro 7.

DIAGRAM 1. Distribution of households by per capita income brackets, expressed as multiples of the poverty line, urban areas, 1990-2013, as percentage of total population

At the same time, yesterday poor, the newcomers into the low-middle class, are interested to save their acquired well-being from further steps directed towards modernisation because such steps can require changing their standards of consumption, habits and preferences. In particular, these people supported the PT government-maintained macroeconomic stability conceivable primarily as financial stability. Since they have banking accounts with cards, they are very sensitive to the financial sphere. One of the pivotal neoliberal principles – *the rate of banking interest must steadily exceed the rate of inflation* – is advantageous for a large mass of those who did not yesterday know at all what a bank is. But the maintainable macroeconomic stability in the concrete conditions of Brazil has had its macroeconomic cost: the high rate of banking interest that diverts the potential investment resources from industry to financial sector. This situation, aggravating premature deindustrialisation and conservation of the middle-income level, nonetheless, corresponds to the state of social consciousness of the formerly poor strata which have abandoned poverty and lifted to the low-middle class. At the same time, it corresponded to the interests of financial circles and all those groups who earn money through banking sphere and bond market. Thereby, the interests of seemingly opposite, even antagonistic social groups coincided with each other. (In political respect, such a coincidence expressed in the alliance of PT with PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), the right-centrist party of big capital.) It provided a large field for manoeuvres of PT while the external market conjuncture (high commodities prices!) was favourable but impeded the active industrial policy in the long-term prospect.

As it was said above, Brazilian governments attempt stimulating the contemporary economic development, applying simultaneously notable efforts aimed at improving the labour force quality. Indeed, the efforts and increased expenditures for education elevated the general level of the country's economically active population, as the following diagrams illustrate.



Sources: the author's calculations on the base of CEPAL data (Panorama Social 2014, statistical appendix, the electronic version.)

**DIAGRAM 2.** Educational attainment of the economically active population (aged 15 years and over) in Brazil, 1990-2013, as percentage.

Nonetheless, all measures the Brazilian governments undertook in the last twenty years, whether they concerned the economic policy or the poverty reduction and human development, did not yet lead to the widespread qualitative technological breakthroughs. As the experience of Brazil demonstrates, all known approaches to the problems of poverty, poor human capital, education for poor, etc. ignore the level of everyday life structures.

The notable increase of expenditures for education does not allow preparing children from poor families to study in the formal conditions of school. And the problem consists not only in obvious differences between schools in different districts, schools for poor and ones for middle-class children, though these differences make the chances for different children to be initially unequal. Very often poor children have not been accustomed and oriented to intensive efforts, self-discipline and self-organisation required to fulfil school obligations. Their parents, poorly educated and occupied by hard work (apart from the cases of parents' alcoholism), do not have sufficient time to watch for their children and to

remind them of necessity to apply efforts for studying, and none school can compensate a lack of the parents' efforts aimed at training of their children's customs. Therefore, a school cannot change the original inequality between poor and middle-class children; at best, it can somewhat diminish this inequality but only to a small extent (Souza 2009: 82-83, 213-214, 251-255, 281-288).

The numerical rates of enrolment into the education system, notably increased in the last fifteen years, do not presuppose the respective and required improvement of education's quality, because the discordance between socialisation of poor students in their families and in streets, on the one hand, and socialisation via school, on the other, continues existing and does not disappear (Souza 2009: 298-300). The formal school attendance as itself does not mean that children from poor families can conceive the school curriculum as well as their peers from the middle and upper-middle class families do. Thus, the education system, beginning from the primary school, inevitably separates poor schoolchildren from those who come from the upper strata, dooming poor to social failure. The social assistance payments to poor and the increase of the public expenditures for education are, of course, indispensable, but cannot resolve this problem completely. It is necessary to change approaches to the organisation of all curricula, taking into account the original disparities between children of poor and "the rest". Perhaps, it is not occasional that the World Bank experts pay attention to the pre-school nurture and education of children while consider the problem of skilled labour force development (though not in Latin America but in East Asia): "A comprehensive skills development strategy must range from early childhood development (including early stimulation, nutrition, and health) to higher education and lifelong learning" (World Bank 2014: 54). Obviously, it presupposes a broad set of measures aimed at socialisation of poor children, including development of kindergartens network and social control over families biased to asocial behaviour (like in the former USSR or Scandinavian countries – this is a broad field for activity of NGOs!).

At the same time, it is necessary to revise the content of curricula, being ready to answer to the main question: education for what?

Education can be subordinated to the strategic task of catching up modernisation. Then it has to train skilled executives capable of reproducing and imitating productive technologies borrowed from more advanced countries, as it has been in the East Asian NICs in the years of "miracle". In this case, the growth of the expenditures for education corresponds to *the growth without development* in economy and does not lead to exit from the situation of premature deindustrialisation and middle-income trap.

Also, however, education can be aimed at development of creative capabilities of students. Combined with steps in other directions of economic development and social life, it may open a way to intensification of the innovative process and raising the general effectiveness of economy. In some respects, it can stimulate the growth of advanced branches of manufacturing industries. But this growth inevitably succeeds in the prospect to further... deindustrialisation because the contemporary development of industries depends on the growth of brain-intensive services, such as education, scientific research, designing, etc.

#### 4. CONCLUDING REMARKS

Each catching up modernisation in the past began mainly under impact of the external factors and challenges but not because of operation of the internal preconditions for the capitalist industrial development. It meant that such modernisation started earlier than all its proper premises matured. Imitating, sometimes in truncated forms, the achievements of more advanced countries, the catching up modernisations confronted the new difficulties. The latter have often been the effects and reverse side of rapid but uneven development at the preceding stages of growth. A set of such difficulties has been expressing in the rise of the middle-income trap situation when the state-protected development reaches its limits at the level of middle incomes.

Today, the middle-income trap has been combining with premature deindustrialisation. The attempts to stop this process by means of industrial policy can hardly be effective because of a shortage of respective human capital. The poverty reduction and improvements in the education system are necessary but insufficient to overcome the arisen difficulties. The actual choice of the countries finding themselves in the middle-income trap and suffering from premature deindustrialisation is not between deindustrialisation and industrial development but between the two models of deindustrialisation, regressive and progressive. All references to the beginning reindustrialisation in the US economy are irrelevant because this reindustrialisation starts at the principally new, *post*-industrial technological fundament. In the light of such circumstance, the main difficulty the middle-income countries confront today concerns a weakness of the social actors capable of solving the new strategic tasks.

At the same time, there is the voluntary or involuntary resistance to necessary changes from the side of a part of the upper and lower classes whose conservatisms supplement each other. Therefore, the problems of premature deindustrialisation and stagnation at the middle-income level can hardly be resolved in the nearest future. Their resolution presupposes a set of social measures extending far beyond a sphere of material production. Such measures should have been aimed at the overcoming of the lower classes' conservatism with their inclusion into the socio-economic life in quality of social actors but not passive takers of development's yields. Obviously, it will require a long time, and nobody can guarantee success. From the global point of view, it means that the previous and recent configurations of the world system with the Western domination in its core will continue existing while the tendencies to multipolarity will probably be weakening.

## REFERENCES

- ADB (Asian Development Bank) (2010). Asian Economic Outlook 2010 Update. The Future of Growth in Asia. ADB, Mandaluyong City (Metro Manila).
- Bresser-Pereira LC (2013). The value of the exchange rate and the Dutch disease. *Revista de Economia Política/Brazilian Journal of Political Economy* 33 (3):371-387.
- Cano W (2012). A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade* 21 (Número Especial):831-851.
- CEPAL (2012). Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Clark C (1957). *The Conditions of Economic Progress*. 3rd ed., largely rewritten. Macmillan, London, St. Martin's Press, New York (1st ed. 1940).
- Jaguaribe H, Guilherme dos Santos W, Paiva Abreu M de, Fritsch W, Bastos de Ávila F (1986). *Brasil, 2000. Para um novo Pacto Social*. 3rd ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Salama P (2014). *Des pays toujours émergents? La documentation française*, Paris.
- Singer A (2012). *Os Sentidos do Lulismo. Reforma Gradual e Pacto Conservador*. Companhia das Letras, São Paulo.
- Singer P (1981). *Dominação e Desigualdade: Estrutura de classes e repartição da renda no Brasil*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Souza J (2009). *Ralé Brasileira: Quem É e Como Vive*. UFMG (Universidade Federal de Minas-Gerais), Belo Horizonte.
- World Bank (2011). *East Asia and Pacific Economic Update 2011, vol. 1. Securing the Present, Shaping the Future*. World Bank, Washington DC.
- World Bank (2014). *East Asia and Pacific Economic Update 2014, October. Enhancing Competitiveness in an Uncertain World*. World Bank, Washington DC.



# Problemas del desarrollo y amenazas globales en un mundo transnacionalizado: retos para la gobernanza global

## Development problems and global threats in a transnationalised world: challenges for global governance

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Ignacio<sup>1</sup>  
ignacio.martinezm@ehu.eus

### Resumen

Numerosos elementos del contexto internacional se encuentran en un proceso de cambio profundo. La creciente interdependencia de la realidad y la transformación en las relaciones de poder han incrementado las asimetrías globales y favorecido la aparición de nuevas amenazas globales resultado de la persistencia y agravamiento de algunos de los clásicos problemas del desarrollo. Todos estos factores permiten hablar de un contexto de cambio estructural y reconfiguración del desarrollo que exige nuevas respuestas en un marco de gobernanza global, multinivel y democrática.

**PALABRAS CLAVE:** interdependencia, asimetrías globales, problemas del desarrollo, gobernanza global

### Abstract

Key elements in the international framework are under a deep change process. Increasing interdependence of reality and the transformation of power relationships have amplified the global asymmetries and the emergence of new global threats as a result of the persistence and deepening of classic development problems. Due to all these elements, the world is facing a structural change process and development reconfiguration scenario. This new scenario demands new answers in a democratic and multilevel global governance framework.

**KEYWORDS:** interdependence, global asymmetries, development problems, global governance

---

1. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU).

## 1. INTRODUCCIÓN

El debate sobre el desarrollo ha ido adquiriendo cada vez una complejidad mayor. La incorporación creciente de diferentes perspectivas y disciplinas de conocimiento, al tiempo que lo enriquecían y ampliaban, abría nuevas líneas de análisis, interpretación y también de respuesta ante los problemas del desarrollo. Pero no solo ha sido la manera de estudiar y teorizar el desarrollo la que ha evolucionado. Ha sido la propia realidad que configura los problemas del desarrollo la que se ha transformado profundamente.

El mundo actual, un mundo globalizado e interdependiente, presenta unas características muy diferentes de las que reunía hace tan solo unas décadas, a finales del siglo pasado. Como resultado, también los problemas del desarrollo —tanto en su configuración como en su manifestación— se han transformado de manera muy notable.

El presente texto pretende describir algunas de las transformaciones que se sitúan en la base de la configuración de los problemas del desarrollo, a ello se dedican los tres siguientes epígrafes, que abordan las lógicas de interdependencia y transnacionalización y el crecimiento de las asimetrías como resultado de una desigual distribución del poder. Se trata de fenómenos que están en la base de la transformación, y agravamiento en muchos casos, de los problemas del desarrollo. Todo ello para concluir en el último epígrafe cómo estas transformaciones exigen a su vez una adaptación no solo en la manera de analizar el desarrollo, sino en el modo de articular la acción política global para enfrentar los problemas del desarrollo producto de estas transformaciones.

## 2. INTERDEPENDENCIA CRECIENTE Y TRANSNACIONALIZACIÓN DE LA REALIDAD

Una de las dinámicas más características del proceso de globalización<sup>2</sup> es la creciente interdependencia tanto de los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales como de los actores protagonistas de estos fenómenos. La interdependencia es causa —entre otros muchos fenómenos— y consecuencia del proceso de globalización (del Arenal 2009; Millán 2013). Es, por lo tanto, un elemento constitutivo del propio proceso de globalización y es este proceso, a medida que evoluciona, el que acentúa el carácter interdependiente de la realidad misma.

Si bien la interdependencia no es un fenómeno nuevo, es con el proceso de globalización cuando los Estados se ven desbordados por la tupida red de relaciones entre actores de diferente naturaleza y anclaje territorial. Este aumento de las interdependencias se ve facilitado como resultado del avance tecnológico y de una densa red económica y comunicacional (Millán 2013: 59).

Así pues, es el proceso de globalización el que ha transformado las relaciones entre los actores de la sociedad internacional. Lo ha hecho profundizando el carácter interdependiente de las relaciones y, fruto de ello, transnacionalizándolas. De esta manera, a medida que aumenta la interdependencia global, los actores tienden a transnacionalizarse.

Esta transnacionalización de los actores se produce independientemente del carácter territorial o de la naturaleza de los actores. Es el contexto descrito caracterizado por la interdependencia creciente de un mayor número de actores el que favorece los fenómenos de la desterritorialización y reanclaje

2. Con el término globalización en este artículo se hace referencia al último de los procesos de globalización que tiene lugar tras la caída del bloque soviético, con el paso de un mundo bipolar a uno multipolar, con la liberalización de los flujos financieros como proceso fundamental para la globalización económica y con la revolución tecnológica que da lugar a la era de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Procesos todos ellos que contribuyen a explicar el auge del proceso de globalización, que toman cuerpo en la última década del pasado siglo y se aceleran en lo que lleva transcurrido el siglo XXI. Es la confluencia de estos procesos la que permite hablar de un salto desde una lógica de mundialización a otra de globalización. Para un análisis en mayor profundidad de estas dinámicas y de la conformación del proceso de globalización véase del Arenal (2002).

territorial, que otorgan a los actores locales una naturaleza cada vez más internacional y diluyen las fronteras entre lo local y lo global (Keating, 2001; Martínez y Sanahuja 2012; Ugalde, 2006; Millán, 2013). Asimismo, los actores sociales y los actores privados forman parte de los procesos de interdependencia y transnacionalización, dando lugar a una emergente sociedad civil global (Martí y Silva, 2014) así como a un tejido empresarial transnacionalizado y articulado (Global Compact, 2013).

En este contexto, algunos esquemas clásicos utilizados en el ámbito de las ciencias pierden parte de su valor explicativo de la realidad. Así, nociones como “internacional”, “nacional” y “local” hacen referencia a realidades que cada vez tienen una frontera más porosa a la hora de contener y explicar los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales.

Así pues, si la realidad es interdependiente, y lo es de manera creciente, el análisis de esta debe abordarse, para comprenderla, desde una lógica comprensiva de la realidad transnacionalizada, desterritorializada y reanclada territorialmente. La lógica de análisis fragmentada entre lo local, estatal e internacional debe ser superada por una lógica de análisis multinivel —que concibe a todos los actores, independientemente de su anclaje territorial, como actores transnacionales—. Así mismo, la realidad transnacionalizada debe ser analizada desde una lógica interméstica (Millán *et al.* 2012) que atienda a la naturaleza global de los fenómenos ya no solo como el resultado de una interacción entre lo doméstico y lo internacional, sino como el resultado de una realidad que, siguiendo la idea de Manuel Castells (1998) se ha “glocalizado” y contiene lo doméstico y lo internacional en cualquiera de sus manifestaciones.

En definitiva, todos los actores de la sociedad internacional son relevantes para el análisis de los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales resultado de las lógicas de transnacionalización. Ya no son, pues, los Estados y los organismos internacionales los únicos actores o los actores con un indiscutible en la conformación de la realidad internacional.

### 3. ASIMETRÍAS GLOBALES Y RECONFIGURACIÓN DEL PODER

Si la realidad es cada vez más interdependiente y se configura como resultado de procesos de transnacionalización, también el poder para construir la realidad se reconfigura en clave transnacional. La lógica de interdependencia creciente de la realidad lleva asociada una nueva distribución de las capacidades y las opciones para configurar la realidad, para definir los marcos de relación entre los diferentes actores de la sociedad internacional y, también, para configurar las instituciones y los marcos y herramientas de actuación política. Esta nueva distribución de poder no se debe solo al hecho de que cada vez más actores formen parte de los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales (es decir, de la realidad), sino también, y especialmente, porque la realidad es cada vez más el resultado de interacciones en diferentes niveles territoriales.

La interdependencia implica por lo tanto una mayor incertidumbre y la existencia de vulnerabilidad en la medida en que reduce la autonomía de los Estados para dar respuesta a los desafíos que la propia realidad presenta (Millán 2013: 58) y en la medida que esta respuesta depende del concurso de más actores. Como consecuencia, se han producido profundos procesos de reconfiguración del poder, cada vez, fruto de la interdependencia y la transnacionalización, menos presentes en un reducido número de Estados nacionales.

Uno de los procesos de desplazamiento del poder en términos internacionales más evidente en las últimas dos décadas y media, desde una lógica interestatal, es el paso de un mundo, el de la guerra fría, “estadocéntrico” y bipolar —en el que buena parte del poder mundial se concentraba en dos países, Estados Unidos y la Unión Soviética— a otro mundo, tras la caída del bloque del este, también estadocéntrico, pero unipolar —con un poder más concentrado aún, en un único país hegemónico, Estados Unidos—. En la actualidad habríamos superado la fase del mundo unipolar y en la que los países occidentales acaparan las mayores cuotas de poder, para encontrarnos en la

actualidad en lo que Esther Barbé denomina un “orden mundial postoccidental”, caracterizado por la transición hacia un mundo cada vez menos “occidentalocéntrico” (Barbé 2013) y en el que más Estados se disputarían la capacidad de influir en la definición del orden internacional.

Junto al desplazamiento del poder desde una lógica interestatal que anuncia el paso de un mundo unipolar a otro multipolar, otros procesos muestran también la conformación de un mundo multinivel como resultado del poder que se reconfigura, se diluye y se desplaza desde los Estados en numerosas direcciones y hacia diversos actores atravesado por una lógica transnacional. Este proceso está en la base de la configuración de la denominada sociedad internacional (del Arenal, 2009).

En este contexto, aunque con diferencias entre unos y otros, varios son los actores que han asumido diferentes cuotas de poder y cuentan cada vez con mayor capacidad de configurar, definir e influir en los asuntos globales, así como de dar respuesta a los problemas de la ciudadanía. La reconfiguración del poder, no obstante, no suele ser el resultado de procesos de reflexión y diálogo para una respuesta estratégica a los problemas de la ciudadanía, y articulados desde una lógica multinivel que incluya la perspectiva global. Es cierto que organismos supranacionales, empresas transnacionales, gobiernos no estatales y organizaciones de la sociedad civil, los principales protagonistas junto a los Estados nacionales de esta redefinición del poder, participan en ocasiones de procesos de delegación y transferencia del poder guiados por la búsqueda de mejores respuestas ante las demandas y problemas de la ciudadanía. En otras muchas ocasiones, no obstante, el desplazamiento del poder es el resultado de procesos de negociación, disputa o conflicto, abordados habitualmente en desigualdad de condiciones, motivados por la defensa de intereses de determinados colectivos y decantados por la capacidad de defensa de dichos intereses, todo ello en un contexto determinado por los límites del poder estructural (Sanahuja, 2007; Strange, 2001).

En buena medida, por ello, no todos los desplazamientos de poder tienen como objetivo, y mucho menos como resultado, una búsqueda de mejores respuestas a los problemas de la ciudadanía y, por lo tanto, contribuyen mayor capacidad de respuesta a los desafíos que presenta un mundo globalizado e interdependiente. En ocasiones, el desplazamiento del poder se produce hacia actores cuyo objetivo no es el interés general y por mecanismos poco democráticos y ajenos al escrutinio público (Strange, 2001).

Es necesario apuntar, para entender este modelo “imperfecto” de distribución del poder, que este es resultado de procesos de transnacionalización del poder fruto de interdependencias asimétricas, en las que los costes y los beneficios de la relación de interdependencia se reparten de manera desigual y beneficiosa para una de las partes (Millán, 2013, p. 59). Como resultado, no todos los grupos sociales han experimentado el mismo grado de transformación en el contexto de globalización. Los procesos de transnacionalización han afectado de manera diferente a diferentes grupos o colectivos. Han sido, sin embargo, determinados grupos caracterizados como élites políticas y, especialmente, económicas, los que han experimentado una mayor articulación en clave transnacional (Tortosa, 2011, pp. 55-56) y las que, fruto de estas interdependencias asimétricas (Millán, 2013, p. 60), han acumulado más poder.

El proceso de conformación y acentuación de las asimetrías globales encuentra una explicación importante en lo que Tortosa denomina como la “lucha de clases más allá de los Estados” (Tortosa 2011: 55), concretamente por el resultado de lo que denomina conflictos que dan lugar a una serie de violencias caracterizadas por ser conflictos de los de arriba “globalizados” contra “los de abajo”, no tan globalizados y, más bien, “prisioneros del nacionalismo que se les imbuye” (Tortosa 2011: 31). Así, a pesar de que el proceso de transnacionalización afecta a todos los actores de la sociedad internacional lo hace de manera desigual, por lo que no todos habrían logrado la misma capacidad de definición de la realidad y, frente al poder de una “élite global transnacionalizada” o “cosmocracia” (Tortosa 2011), no existiría un “contrapoder global” encarnado en una sociedad civil global. Por el contrario, las herramientas e instrumentos políticas para intervenir en la realidad al alcance de la ciudadanía seguirían estando en el marco de los sistemas democráticos nacionales. Marcos que, re-

sultado del proceso de transnacionalización y del aumento de las asimetrías globales, tienen cada vez menos capacidad de incidencia en la realidad. Como resultado, las respuestas desde la sociedad civil a las consecuencias de la toma de decisiones de ese poder transnacionalizado se producen predominantemente en clave “nacional” a través de las herramientas de participación políticas de Estados que cada vez tienen menos capacidad de influencia frente al poder transnacionalizado.

Así pues, la convivencia de una realidad transnacionalizada con el predominio de estructuras políticas en el marco del Estado-nación, a través de las que responder a esa realidad transnacionalizada, ha hecho que la principal herramienta de participación política para transformar la realidad de la sociedad civil global haya sido la de la movilización política en respuesta a las decisiones tomadas en los marcos de gobierno internacional. Marcos que son poco democráticos y representativos en unos casos, y con poca capacidad prescriptiva en otros. La participación política articulada de la sociedad civil global no ha sido, por lo tanto, una práctica habitual en los espacios globales de toma de decisión.

#### 4. LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO EN UN ESCENARIO TRANSNACIONALIZADO Y ASIMÉTRICO

La imagen del mundo, la manera en la que la realidad social, política y económica se ha materializado, no ha sido ajena a los procesos anteriormente descritos de creciente interdependencia, transnacionalización y distribución asimétrica del poder. Por el contrario, el actual modelo de convivencia global (Martínez 2015) y las consecuencias que de este se derivan son el resultado directo de dichos procesos.

El modelo de convivencia generado al calor de estos procesos pone en peligro la sostenibilidad de la vida y del planeta dada la insostenibilidad de las condiciones materiales y ambientales que lo sustentan. Así pues, estos procesos no solo no han contribuido a conformar un mejor modelo de convivencia global, sino que han favorecido la existencia de las condiciones para su deterioro, poniendo en riesgo su propia supervivencia. Si bien es cierto que en este periodo se han producido algunos avances en la reducción de la pobreza extrema o en el acceso de la población a sistemas de salud y la educación en algunas regiones, no lo es menos que en el mismo periodo los denominados problemas del desarrollo se han transformado y agravado a pesar de la existencia de avances concretos.

Así pues, la creciente interdependencia e interrelación de procesos, políticas y actores resultado del escenario descrito ha contribuido a evidenciar la naturaleza global e interdependiente de los problemas del desarrollo, así como a incrementar la gravedad de algunas de las amenazas globales. No se trata de afirmar la existencia de nuevos problemas del desarrollo. La novedad radica, por el contrario, en el carácter global e interdependiente —en la naturaleza y configuración de estos problemas—, así como en sus consecuencias —en su manifestación—, que se acercan a los límites, especialmente ambientales y sociales, cuando no los superan, que ponen en cuestionamiento la sostenibilidad del planeta y de la sociedad global tal y como los conocemos en la actualidad. En definitiva, es el actual modelo de convivencia global —orden internacional basado en asimetrías de poder, instituciones incapaces de garantizar el bienestar de manera generalizada, y el predominio a escala global de un modelo de producción y consumo depredador del medio ambiente y generador de desigualdades— el principal problema del desarrollo y desafío para la gobernanza al que se enfrenta la humanidad. Es en este modelo configurado como un proceso histórico en el que se han generado, profundizado y agravado —de manera acelerada a partir de la más reciente reconfiguración del poder— los principales problemas del desarrollo: los efectos del cambio climático y del deterioro ambiental, la pobreza y las desigualdades, la desprotección social y la exclusión de los colectivos más vulnerables, y las amenazas transnacionales a la seguridad (Sanahuja *et al.* 2013: 22), entendida esta como seguridad humana (Núñez *et al.* 2007).

Así pues, el proceso de conformación y acentuación de las asimetrías globales resultado de una distribución del poder asimétrica favorecida por la creciente interdependencia tendría como consecuencia la profundización de los problemas del desarrollo.

Ahora bien, el fenómeno de la interdependencia, además de estar en la base de la profundización de las asimetrías que explican la transformación de los problemas del desarrollo, es clave también para entender cómo estos problemas (especialmente algunos de ellos) se convierten en problemas globales, que afectan a la seguridad e inestabilidad global.

Los procesos de interdependencia, transnacionalización y aumento de las asimetrías globales no solo han transformado la naturaleza de los problemas del desarrollo al transnacionalizarlos. También han cambiado la manera en la que son percibidos: cada vez menos como problemas que afectan a los “países del sur” y con menores niveles de desarrollo al tiempo que crece la percepción de estos problemas como amenazas globales que, aunque con distinta intensidad, afectan al conjunto de la humanidad a medida que se deslocalizan (Beck, 2002) y desbordan la capacidad de los diferentes actores para enfrentarlos.

Esta deslocalización y transnacionalización de los riesgos, de las amenazas —y también de las potenciales soluciones—, es la que lleva a Habermas a hablar de la “comunidad involuntaria de riesgo” (2000) y Ulrich Beck a caracterizar a la “sociedad del riesgo global” (2002). El actual nivel de agravamiento de problemas del desarrollo como la desigualdad o el deterioro ambiental, su grado de violencia y la cercanía de “puntos de no retorno” (González, 2011) sin embargo, bien podría llevar a plantearnos si no hemos superado esa fase en la que la sociedad global, además de compartir riesgos y amenazas globales, no está sufriendo ya la materialización de los problemas globales.

La manifestación de estos problemas globales y sus consecuencias estarían configurando de tal manera la sociedad internacional que no sería pertinente seguir hablando exclusivamente de la sociedad del riesgo global. Esta fase, en la que la sociedad global en su conjunto está amenazada por los problemas del desarrollo, habría dado paso a otra nueva etapa, aun en una fase inicial, en la que la sociedad global estaría configurada de manera determinante por la convivencia con el impacto de estos problemas, en una suerte de *sociedad del maldesarrollo global*.

## **5. AMENAZAS GLOBALES Y PROBLEMAS DEL DESARROLLO: DESAFÍOS PARA UNA GOBERNANZA GLOBAL COSMPOLITA, DEMOCRÁTICA Y MULTINIVEL**

La preocupación por la necesidad de una gobernanza global ha ido en ascenso en el contexto de la globalización. Es el fenómeno de la reconfiguración del desarrollo resultado de los procesos de interdependencia, transnacionalización y profundización de las asimetrías el que hace que la necesidad de gobernanza global sea mayor. Así pues, a la cuestión del interés público más clásica —relacionada con el imperativo ético— debe añadirse el imperativo político que implica la respuesta a las amenazas globales y la provisión de bienes públicos globales. Todo ello además en un contexto en el que la emergencia de nuevas visiones del desarrollo alejadas de una visión universalista y uniformizadora obliga a abordar la construcción de un modelo de gobernanza multinivel centrado en la sostenibilidad de la vida y del planeta (Unceta, 2014).

Es la respuesta a esas amenazas globales, que se constituyen en algunos de los principales problemas globales del desarrollo, la que explica el imperativo político que da sentido al proyecto de una gobernanza global.

De la misma manera que la existencia de amenazas globales y el carácter de extrema urgencia de varias de ellas ha dado mayor sentido a las nociones de “comunidad involuntaria de riesgo” y “sociedad del riesgo global” —y permite hablar de la “sociedad del maldesarrollo global”—, también ha evidenciado la incapacidad de los diferentes actores políticos y la comunidad internacional de la que forman parte para ofrecer respuestas ante los problemas del desarrollo.

Esta incapacidad no responde exclusivamente a la falta de eficacia de las instituciones y los poderes públicos para dar respuesta a los problemas, demandas y necesidades para los que fueron creados. Lo que hace es poner de manifiesto cómo los procesos de globalización e interdependencia,

y con ellos el de transnacionalización del desarrollo (Millán, 2013), han dado lugar a un mundo que a pesar de los procesos de redefinición del poder continúa siendo protagonizado por Estados nacionales que afrontan problemas transnacionales que demandan soluciones que exigen una aproximación global y multinivel. Los Estados nacionales son, por lo tanto, actores políticos que por su propia naturaleza carecen de las capacidades suficientes para dar respuesta a los problemas globales.

Los procesos de reconfiguración del poder tampoco han logrado articular mejores alianzas institucionales para dar respuesta a los problemas del desarrollo. De hecho, el actual sistema de gobernanza global, siguiendo a Stephen Gill, no ha estabilizado ni conseguido dar legitimidad al orden existente (2015). En su opinión, de hecho, la gobernanza global, tal y como existe en la actualidad, podría estar socavando el bienestar social de la mayoría de la población (Gill, 2015, p. 3). Este autor identifica la gobernanza global “tal y como existe en la actualidad” (*as it is*) con los proyectos dominantes de normas asociadas al orden internacional de post-Guerra Fría y a los principales mecanismos de gobernanza que buscan estabilizar, modificar, extender y legitimar las instituciones dominantes del actual *statu quo* global (Gill, 2015, p. 1).

Así pues, son el carácter global e interdependiente, que trasciende a, y desborda, las capacidades de los actores nacionales y la actual distribución del poder, los que hacen necesario el abordaje de una gobernanza global que incluya al conjunto de la sociedad internacional —y por lo tanto en la que se integre la cuestión de la redefinición del poder— y en la que se generen las capacidades para responder a los problemas del desarrollo.

Es pues, un requisito necesario, aunque no suficiente, una actuación complementaria de carácter multinivel entre los diferentes actores políticos que configuran la sociedad internacional en un escenario de reconfiguración del poder. Por ello, el proyecto de gobernanza global capaz de velar por el interés público global, la defensa de los derechos globales y la sostenibilidad ambiental en la respuesta a los problemas del desarrollo debiera rechazar la idea que asimila la gobernanza a la “multilateralización” de la toma de decisiones y los recursos, para asumir la idea de la gobernanza global multinivel y democrática (Sassen 2007).

Ahora bien, cualquier proyecto de gobernanza no debiera abordarse, al menos no exclusivamente, desde la lógica de la respuesta a los denominados problemas del desarrollo. No sería suficiente, para un proyecto de esta naturaleza, con abordar la manifestación de los problemas. Exige, principalmente, atender a la configuración de los problemas, lo que implica abordar las dinámicas, relaciones y estructuras que explican la generación de esos problemas: la existencia de asimetrías globales, la insuficiencia de las instituciones para garantizar el bienestar y los derechos de la ciudadanía global, y la existencia de un modelo de producción y consumo insostenible. Es sobre la transformación de este modelo de convivencia global —y sobre los problemas que genera— sobre los que debiera articularse un proyecto de gobernanza global<sup>3</sup>.

En definitiva, en la medida que la noción y el modelo de gobernanza aquí esbozado afrontan enormes dificultades para su puesta en marcha e implican la transformación de numerosos elementos que configuran la realidad globalizada (enfoques sobre el propio modelo de gobernanza, la mirada de los actores, el sistema de valores e intereses de estos, el reequilibrio de las asimetrías globales...), la construcción de la gobernanza global no puede ser abordada como un “proyecto integral”. Se trata, por el contrario, de un proceso histórico, en constante construcción, e impulsado (consciente e inconscientemente) desde numerosos ámbitos y espacios como la política, la academia o la sociedad civil.

3. A partir de este planteamiento, parece pertinente ubicar el proyecto de gobernanza global dentro de una concepción ambiciosa de gobernanza (Lafont, 2008) inspirado en la idea de cosmopolitismo post nacional (Cornago, 2013).

## BIBLIOGRAFÍA

- Barbé E (2013). Ideas, instituciones y poder: el uso de la fuerza en un mundo postoccidental. En Torres S: El derecho internacional en el mundo multipolar del siglo XXI. Obra homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez. Iprolex, pp 613-630.
- Beck U (2002). La sociedad del riesgo global. Siglo XXI de España editores, Madrid.
- Castells M (1998). La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 3. Fin de milenio. Alianza Editorial, Madrid.
- Cornago N (2013). De la filosofía política a la gobernanza global: un acercamiento crítico a la noción de “interés público global”. En La gobernanza global del interés público global. Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- Del Arenal C (2002). La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política. En Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2001. UPV/EHU, Vitoria-Gasteiz: pp 17-86.
- Del Arenal C (2009). Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales. En Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008. UPV/EHU, Vitoria-Gasteiz: pp 181-268.
- Gill S (2015). Critical Perspectives on the Crisis of Global Governance: Reimagining the Future. Palgrave Macmillan.
- Global Compact (2013). United Nations Global Compact strategy 2014-2016. UN Global Compact Office, New York.
- González L (2011). Sostenibilidad ambiental: un bien público global. Transitando por una crisis sistémica basada en los límites ambientales. IEPALA Editorial, Madrid.
- Habermas J (2000). La constelación posnacional: ensayos políticos. PAIDOS IBÉRICA.
- Lafont C. (2008). Alternative visions of a new global order: what should cosmopolitans hope for? Ethics & Global Politics.
- Martí S, Silva E (2014). Introducción: movilización y protesta en el mundo global e interconectado. Revista CIDOB d'afers internacionals, (105):7-18.
- Martínez I (2015). ¿Es posible una gobernanza basada en los derechos globales? En: Y después de 2015, ¿qué hacemos? XII Informe anual de la Plataforma 2015 y más. Editorial 2015 y más, Madrid, pp 95-105.
- Millán N (2013). Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: un análisis de los casos de España y Suecia. Universidad Complutense de Madrid.
- Millán N, Santander G, Aguirre P, Garrido A (2012). La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos actores y procesos. Editorial 2015 y más, Madrid.
- Núñez JA, Hageraats B, Rey F (2007). Seguridad humana: recuperando un concepto necesario. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Madrid.
- Sanahuja JA (2007). ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea. En: VV AA. Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, UPV/EHU, Vitoria-Gasteiz: pp 297-384.
- Sanahuja JA, Solanas M, Hakim P, de la Iglesia JP, Peña F, Ribera T, Rojas F, Serbin A (2013). Un sistema internacional en cambio: los retos de la gobernanza global. En Fernández de Soto G, Pérez Herrero P. América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global. CAF-Banco de Desarrollo de América Latina/Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT), Universidad de Alcalá. Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo: pp 21-91.
- Sassen S (2007). Una sociología de la globalización. Editorial Katz, Buenos Aires.
- Strange S (2001). La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial (Vol. 2). Intermón Oxfam Editorial, Barcelona.
- Tortosa J (2011). Mal desarrollo y mal vivir: pobreza y violencia a escala mundial. Producciones Digitales Abya-Yala, Quito.
- Unceta K (2014). Desarrollo, postcrecimiento y buen vivir: debates e interrogantes. Ediciones Abya-Yala, Quito.







# Internacionalización de las universidades españolas: el papel de los programas de movilidad vinculados a las estrategias de cooperación al desarrollo

## Internationalization of Spanish Universities: the role of mobility programs linked to the development cooperation strategies

GÓMEZ-TORRES, María de los Llanos<sup>1,2</sup>  
magotor0@upvnet.upv.es

PÉREZ MEDINA, Sergio<sup>2</sup>

GÓMEZ GÓMEZ, Diego<sup>2</sup>

FERNÁNDEZ-BALDOR, Álvaro<sup>2</sup>

PUCHADES PLA, Rosa<sup>2</sup>  
ccd@upv.es

### Resumen

La presente comunicación analiza la presencia de la Cooperación Universitaria al Desarrollo (CUD) en el proceso de internacionalización de la universidad española partiendo de los programas de movilidad vinculados a la CUD. Toma como punto de partida la Estrategia para la Internacionalización 2015-2020 junto con la normativa europea al respecto y los planes de internacionalización de las universidades; bajo el marco teórico de la Educación para el Desarrollo y la ciudadanía global. Se centra así en la contribución al proceso de internacionalización de estos programas de movilidad vinculados a la CUD vigentes en las universidades. Como caso de estudio se analizan dos programas de la Universitat Politècnica de València. Por último, fruto del análisis y del debate actual sobre el papel de la academia en la Agenda de Desarrollo 2030, se establecen vínculos entre las estrategias de internacionalización, la construcción de la ciudadanía global y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

**PALABRAS CLAVE:** internacionalización, universidad, cooperación, ciudadanía global

### Abstract

This article analyzes the presence of the University Development Cooperation (UDC) in the process of internationalization of the Spanish university from mobility programs linked to the UDC. The paper takes as its starting point the Internationalization Strategy of Spanish universities for 2015-2020, along with the European rules on plans and internationalization of public universities. The analysis is performed under the theoretical framework of Development Education and global citizenship. Once defined the framework, the study focuses on the contribution of mobility programs linked to cooperation strategies force at most universities to the process of internationalization. Two programs at the Technical University of Valencia are analyzed: Meridies-Cooperation and Program for Development Cooperation. Finally, as a result of the analysis and the current debate on the role of academia in the Development Agenda 2030, the links between the strategies of internationalization of Spanish universities, global citizenship and Sustainable Development Goals are established.

**KEYWORDS:** internationalization, university, cooperation, global citizenship

---

1. Autor Principal y responsable del trabajo.  
2. Universitat Politècnica de València.

## 1. INTRODUCCIÓN

La presente comunicación analiza la presencia de la Cooperación Universitaria al Desarrollo (CUD) en el proceso de internacionalización de la universidad española. El trabajo toma como punto de partida la Estrategia para la Internacionalización 2015-2020 de las universidades españolas, junto con la normativa europea al respecto y los planes de internacionalización y cooperación de las universidades públicas.

El análisis se realiza bajo el marco teórico de la Educación para el Desarrollo (ED) y la ciudadanía global, principios en los que se basan la mayoría de los programas de movilidad de las universidades españolas asociados a las políticas de cooperación al desarrollo.

La ED hace referencia a un proceso educativo encaminado a generar conciencia crítica sobre la realidad mundial y a facilitar herramientas para la participación y la transformación social en claves de justicia y solidaridad. La ED pretende construir una ciudadanía global crítica, políticamente activa y socialmente comprometida con un desarrollo humano justo y equitativo para todas las comunidades del planeta. Desde esta concepción, que se corresponde con lo que habitualmente se denomina una ED de 5ª generación (Celorio y López 2015), se está convergiendo hacia una educación que crea ciudadanas y ciudadanos con un sentido global, que se reconocen como pertenecientes a una comunidad mundial de iguales, preocupados por los temas colectivos y que reclaman su protagonismo en el desarrollo de los procesos sociales y políticos (Celorio y López 2015). Es por ello oportuno vincular los programas de movilidad asociados a las estrategias de cooperación al desarrollo a los procesos de internacionalización de las universidades españolas.

Estos programas de movilidad representan oportunidades de aprendizaje relacionadas con los problemas a nivel mundial y permiten que el alumnado realice una estancia en una organización internacional, ONG, entidad social o universidad, colaborando en programas vinculados al sistema de ayuda internacional al desarrollo. Uno de los objetivos principales es el desarrollo de sentimientos de solidaridad y compromiso con las personas, valores que no siempre están presentes de forma explícita en el marco de las estrategias de internacionalización de las universidades más centradas en la excelencia académica que en el desarrollo de valores vinculados a la construcción de una ciudadanía global.

Para contrastar las oportunidades que ofrecen estos programas en los procesos de internacionalización, se ha centrado el análisis en poner de manifiesto las fortalezas de los programas de movilidad vinculados a las estrategias de cooperación al desarrollo vigentes en la mayoría de las universidades y su vínculo (si éste se da) con la internacionalización de la universidad. Como caso de estudio se analizan dos programas de la Universitat Politècnica de València: Meridies-Cooperación y Programa de Cooperación al Desarrollo.

Por último, fruto del análisis realizado y del debate actual sobre el papel de la academia en la Agenda de Desarrollo 2030, se establecen vínculos entre las estrategias de internacionalización de las universidades españolas, la construcción de la ciudadanía global y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## 2. METODOLOGÍA

La naturaleza del estudio es de carácter cualitativo y se basa en el análisis documental como principal técnica de investigación. En el estudio se han analizado las 49 universidades públicas españolas.

La revisión documental ha incluido el análisis en toda la muestra de los planes o estrategias de internacionalización, las estrategias de cooperación universitaria para el desarrollo (en caso de existir) y su vínculo con la internacionalización, y los programas de movilidad de cada universidad (si son de colaboración interuniversitaria o si en cambio son específicos de cooperación universitaria

para el desarrollo). En todos los casos se han analizado los valores que se promueven desde la internacionalización, las estrategias CUD y los programas de movilidad.

Para complementar el estudio se ha realizado una revisión bibliográfica de documentos relacionados con la internacionalización de las universidades, la cooperación universitaria al desarrollo, el desarrollo humano y la educación para el desarrollo.

Para finalizar, se ha utilizado el estudio de caso como método para profundizar y acotar en la realidad de una universidad los programas de movilidad y su relación con las estrategias de internacionalización. En concreto, se han escogido dos programas de movilidad de la Universitat Politècnica de València (UPV) financiados con fondos propios: el Programa Meridies-Cooperación y el Programa de Cooperación al Desarrollo. Ambos programas promueven los valores CUD y se insertan en el marco de la educación para el desarrollo. Sin embargo, como analizaremos más adelante, los programas encuentran dificultades para normalizarse dentro del proceso de internacionalización de la Universidad.

### 3. LA INTERNACIONALIZACIÓN, LA MOVILIDAD Y LAS ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La Estrategia para la Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020 elaborada por el Grupo de Trabajo de Internacionalización de Universidades en octubre 2014 establece entre sus objetivos y ejes de actuación la cooperación con otras regiones del mundo (apartado 4.8), destacando que la educación superior debe ser una componente esencial de los Planes de Cooperación con países en vías de desarrollo. Este documento sirve como eje de actuación de las universidades españolas en materia de internacionalización, siendo la movilidad del alumnado una de sus prioridades.

A nivel europeo y en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), se aprueba la Estrategia de Movilidad 2020: Estrategia para un Mejor Aprendizaje, que establece la obligatoriedad de desarrollar estrategias nacionales e institucionales de internacionalización y movilidad de la educación superior. Esta estrategia define medidas concretas para promover la movilidad internacional de estudiantes y personal universitario, necesidad recogida en el Comunicado Ministerial de Lovaina en 2009, donde se señala la movilidad como sello distintivo del EEES y se hace un llamamiento a cada uno de los países a fin de garantizar su calidad, estableciendo como objetivo que en el año 2020 al menos un 20 % de aquellos que se titulen dentro del EEES deben haber disfrutado de un período de estudios o de formación en el extranjero, como un pilar fundamental en el desarrollo personal y la empleabilidad, para el fomento del respeto a la diversidad y para incrementar la capacidad para relacionarse con otras culturas. Destaca también que la movilidad ayudará a los estudiantes a desarrollar las competencias que necesitan en un mercado laboral cambiante y les facultará para convertirse en ciudadanos activos y responsables.

Volviendo al contexto nacional, la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (capítulo III) y la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación<sup>3</sup> (punto 5.4), citan de manera expresa la internacionalización y el apoyo a la política de cooperación internacional para el desarrollo como marco para las relaciones y colaboraciones de España con terceros países en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación, siendo la movilidad un eje fundamental durante todas las etapas formativas. A nivel ministerial el programa Campus de Excelencia Internacional (CEI) ha fomentado el desarrollo de estrategias de internacionalización, financiando actividades vinculadas a la movilidad

3. La Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación es el instrumento marco en el que quedan establecidos los objetivos generales a alcanzar durante el período 2013-2020 ligados al fomento y desarrollo de las actividades de I+D+i en España. Estos objetivos se alinean con los que marca la Unión Europea dentro del nuevo programa marco para la financiación de las actividades de I+D+i "Horizonte 2020" para el período 2014-2020, contribuyendo a incentivar la participación activa de los agentes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación en el espacio europeo. Ministerio de Economía y Competitividad.

universitaria. La anunciada reforma del sistema universitario ofrece una oportunidad para abordar de manera decidida la internacionalización de las universidades españolas.

Como se observa, los vínculos a nivel de documentos institucionales existen. Sin embargo, los autores de este trabajo sostenemos la hipótesis de que los programas de movilidad vinculados a la cooperación al desarrollo no tienen el mismo reconocimiento y valor en las políticas de internacionalización en las universidades españolas.

### **3.1. Análisis de la presencia de la cooperación universitaria para el desarrollo en la internacionalización**

Tras el análisis de los planes estratégicos y de internacionalización de las universidades públicas españolas, se constata que la presencia de valores solidarios y de estrategias de cooperación universitaria al desarrollo (CUD) es cada vez más frecuente, aunque no lo es tanto el vincular dichas estrategias con los planes de internacionalización. Sin embargo, esto no quiere decir que vincular la CUD con la internacionalización asegure la introducción de los valores propios de la CUD en los programas de movilidad.

La CUD está presente en los planes estratégicos de 46 de universidades analizadas de forma muy diferente y en diferentes estructuras de la universidad. Generalmente se encuentra dentro de sus estrategias de Responsabilidad Social, de relación con el entorno o de Relaciones Internacionales (RRII) e internacionalización. En cuanto a la estructura universitaria, nos encontramos también con diferentes órganos de gobierno que gestionan la CUD en las universidades. Los vicerrectorados más comunes en los que se enmarca son los de RRII e internacionalización y Responsabilidad Social; pero también es común encontrarnos otros diferentes como “V. de Campus, Cooperación y Universidad Saludable”, “V. de Estudiantes, Cultura y Responsabilidad Social”, “V. de Financiación, Sostenibilidad, Transparencia y Responsabilidad Social” o “Àrea de Planificació, Qualitat i Programes Transversals”, por ejemplo.

Centrándonos en las estrategias de internacionalización, nos encontramos con que éstas se sustentan en la promoción internacional y social de la universidad. La CUD queda relegada generalmente a un segundo plano dentro de ésta, siendo el primero el posicionar y promocionar la universidad a nivel internacional. Las estrategias CUD se fundamentan en la necesidad de una mayor apertura de la universidad al entorno sociocultural. Es decir, existe la convicción de entender que la internacionalización pasa por fortalecer las redes de colaboración y alianzas con un mayor número de actores sociales y aumentar su compromiso con la realidad social. En este punto se introducen las acciones CUD en los planes de internacionalización, siendo parte de la dimensión de Responsabilidad Social de la Universidad en su entorno próximo y a nivel internacional. Es por ello que, cuando analizamos en profundidad las estrategias de internacionalización y los vínculos con la CUD, observamos que CUD e internacionalización son articuladas generalmente de forma separada como diferentes líneas de acción dentro del objetivo común de fortalecer el posicionamiento internacional.

Las formas más comunes que adopta la CUD dentro de las estrategias de internacionalización son:

- a) Dimensión de responsabilidad social como herramienta para fortalecer el perfil social de la universidad y sus relaciones con el entorno social y cultural. Se apuesta por promocionar el voluntariado y la participación de la comunidad universitaria en actividades de cooperación al desarrollo, así como las actividades de ED.
- b) Estrategia de orientación de la producción docente e investigadora hacia un perfil internacional y creación de una mayor red de colaboración.
- c) Vía de transferencia de conocimientos e innovación con el objetivo de fortalecer las instituciones universitarias.

Esto se traduce generalmente en dos tipos de programas: de movilidad y de investigación. Los primeros tienen el objetivo de brindar la oportunidad a la comunidad universitaria de participar en proyectos de cooperación al desarrollo en países del Sur, en forma de prácticas (curriculares o extracurriculares), de voluntariado, o bien como un espacio donde desarrollar trabajos fin de grado y máster. Estos programas pueden ser propios, programas en los que la universidad dispone de fondos para incentivar dicha movilidad a través de convocatorias propias diseñadas en función de sus redes de colaboración y alianzas, o bien externos. En este último caso, la convocatoria proviene de otras instituciones, nacionales o internacionales, y el área encargada gestiona la difusión y el seguimiento del proceso del programa.

Los programas de investigación tienen el objetivo de apoyar la formación y reforzar el desarrollo de grupos de estudio que centran sus líneas de investigación en diferentes aspectos del desarrollo humano sostenible y la lucha contra la pobreza. Esto permite acercar el ámbito más académico de la universidad a las diferentes problemáticas sociales que atañen a las comunidades del Sur, tanto acercando la universidad a esas realidades como introduciendo estas cuestiones en las aulas. Estas convocatorias permiten apoyar la realización del trabajo de campo de las investigaciones, el fortalecimiento de las relaciones con diferentes actores internacionales y, por lo general, permiten acoger la realización de proyectos de doctorado, de fin de grado o máster.

Por último, la transferencia de conocimientos y el fortalecimiento institucional a través de la cooperación interuniversitaria de universidades con pocos recursos es uno de los instrumentos más habituales y que en muchas ocasiones suele incluir las dos anteriores.

Las estrategias propias CUD resaltan el compromiso solidario de las universidades, articulando y planificando las actuaciones de estas instituciones en materia de cooperación. Esto permite construir un discurso propio de desarrollo que posiciona estas instituciones en el sistema de cooperación. De las 49 universidades, 18 tienen estrategia propia. Cabe destacar que 9 de ellas no vinculan la CUD con la internacionalización. Sin embargo, como se ha explicado anteriormente, la existencia o no de éstas no implica que la institución no tenga una política concreta y una línea de actuación en materia de CUD.

Al analizar estas estrategias en las 18 universidades, hemos observado que la CUD es asumida generalmente como un eje o línea de acción dentro de las grandes estrategias de internacionalización. Pero que, sin embargo, rara vez dentro de los propios programas de internacionalización o de movilidad se incorporan valores CUD. Por otro lado, dentro de las estrategias CUD propias analizadas se aprecia generalmente cómo los procesos de internacionalización no están presentes o no hay sinergias entre ambas líneas.

Las formas más comunes que adopta la internacionalización dentro de las estrategias CUD son:

- a) Apoyo al desarrollo de instituciones universitarias en países del Sur, con el objetivo de fortalecer el sistema educativo de estos países y sus estructuras de investigación. Con ello se pretende incidir en la sociedad a través de las sinergias propias por la mejora del sistema educativo y, por otro lado, reducir la “fuga de cerebros” que en determinados países se produce debido a las carencias del entorno profesional y académico.
- b) El fortalecimiento de alianzas y redes de colaboración e investigación con diferentes agentes de ayuda al desarrollo (organismos internacionales, ONGD, entidades sociales...), administraciones públicas e instituciones de educación superior. Por un lado, se persigue el objetivo de promocionar el perfil internacional de las universidades pero, por otro, también se pretende tener un mayor conocimiento y cercanía a las diferentes realidades sociales en el ámbito global.
- c) Como herramienta de educación y sensibilización para la comunidad universitaria, brindando tanto al alumnado como al personal PAS y PDI la oportunidad de estudiar o trabajar en un contexto internacional y de diferencias culturales.

Estos aspectos de la internacionalización en la CUD se concretan en una serie de pilares fundamentales comunes de los programas CUD de las universidades. Tanto en las universidades que tienen estrategia propia CUD como aquellas que no, pero que sí realizan acciones en esta materia, observamos que las líneas de actuación más comunes son:

1. Acciones de sensibilización social, formación, ED y promoción del voluntariado nacional e internacional.
2. A través de los programas de movilidad dirigidos a alumnado, PAS y PDI. Esta modalidad suele ser la más habitual. En ellos las universidades se relacionan con el entorno social y cultural, local e internacional. Además introducen conceptos políticos y valores como justicia social, solidaridad, desarrollo humano sostenible, reducción de las desigualdades y lucha contra la pobreza. De esta manera, se percibe a la universidad no sólo como un espacio de educación, reflexión y difusión de resultados, sino como agente de cambio que busca influir en el desarrollo global.
3. La transferencia de tecnología, innovación y conocimientos, con el objetivo de fortalecer las instituciones universitarias, tanto españolas como las extranjeras de los países que son considerados prioritarios.
4. El asesoramiento y fomento de la participación de la comunidad universitaria en proyectos de cooperación al desarrollo, y la realización de trabajos final de grado o máster en estos proyectos vinculando la temática con los diferentes ámbitos del desarrollo humano.
5. La incorporación de líneas de trabajo de investigación para el desarrollo en estas universidades. Con ello se persigue la formación y/o consolidación de grupos de estudio que orienten sus investigaciones a la solución tanto de los problemas de desarrollo a nivel global como de problemas concretos de las comunidades del Sur.

### 3.2. Análisis de los programas de movilidad

La totalidad de las universidades públicas españolas ha incorporado programas que permiten la movilidad internacional de su alumnado. Normalmente estos programas se encuentran al amparo de las políticas o estrategias de internacionalización de las universidades. Adicionalmente, la mayor parte de las universidades dispone de fondos propios para fomentar la movilidad, de manera que se complementan así las ayudas públicas más habituales como pueden ser las becas Erasmus.

De las 49 universidades analizadas, tan solo 12 no disponen de fondos propios para programas de movilidad.

Si analizamos los valores que se promueven en los programas de movilidad internacional con fondos propios, nos damos cuenta rápidamente que aspectos como la solidaridad, la cooperación al desarrollo o el apoyo a universidades de pocos recursos no se tienen en cuenta. De hecho, las políticas y estrategias de internacionalización marcan las pautas de los programas, relegando la movilidad a universidades consideradas de prestigio e intentando realizar intercambios con instituciones bien situadas en los ránquines internacionales.

Los programas de movilidad con fondos propios intentan cubrir las necesidades no cubiertas por la financiación habitual. Por ejemplo, es una práctica extendida en estos programas promover la movilidad con países no cubiertos con las becas Erasmus (ej. América Latina, Norteamérica y Asia principalmente) con los que se tiene convenio en vigor.

De las 49 universidades analizadas, un total de 30 disponen de programas de movilidad con fondos propios relacionados con la Cooperación Universitaria para el Desarrollo.

Es de destacar que esta movilidad CUD incluye a otros agentes socios además de universidades de países del Sur. Esta es una de las principales diferencias respecto a otros programas de movilidad.



Es habitual encontrar programas que fomentan la realización de estancias del alumnado en ONGD, organismos internacionales y otros agentes del sistema internacional de ayuda al desarrollo.

En cuanto al reconocimiento académico de los programas de movilidad CUD, encontramos mucha diversidad: a) programas de voluntariado o estancias cortas en países del Sur que se enmarcan bajo los principios de la Educación para el Desarrollo; b) programas para la realización de trabajo fin de grado o tesina fin de máster en el marco de un proyecto de cooperación al desarrollo; c) programas para la participación del alumnado en el marco de proyectos de cooperación universitaria para el desarrollo.

La gestión de los programas de movilidad CUD se suele realizar desde las estructuras de cooperación al desarrollo de las universidades. Aquí también encontramos diversidad en la forma de gestionar los programas. Existen programas de movilidad CUD en los que las universidades realizan los contactos con las entidades socias y realizan una convocatoria al alumnado de sus universidades, selección, formación, etc. Existen otros programas en los que las universidades delegan esta gestión al propio alumnado interesado en una movilidad de estas características, limitándose por tanto a gestionar la ayuda de movilidad. También encontramos universidades que optan por una postura intermedia: delegan en una ONGD del Norte el programa de voluntariado o cooperación, y es ésta quien se encarga de seleccionar, formar y realizar seguimiento al alumnado que participa en los programas.

Por último es interesante destacar los vínculos existentes entre la internacionalización de las universidades y la cooperación universitaria para el desarrollo. A pesar de que en 29 de las 49 universidades analizadas la unidad, centro o servicio de cooperación pertenece o se desarrolla directamente desde el vicerrectorado encargado de la internacionalización de la universidad, los vínculos entre CUD e internacionalización no quedan claros. Por un lado, en muchas universidades las unidades de cooperación comparten mismo vicerrectorado que relaciones internacionales, pero la gestión es diferenciada y es raro encontrar sinergias entre ambos servicios. Algunos planes y estrategias de internacionalización mencionan la importancia de la cooperación universitaria al desarrollo, pero en la práctica los valores CUD no se transversalizan en la política de internacionalización. De ahí la dificultad para encontrar programas de movilidad que incluyan universidades de pocos recursos u ONGD como socios. Por otro lado, muchas de las áreas encargadas de gestionar la cooperación universitaria para el desarrollo se encuentran bajo otros vicerrectorados que adoptan nombres variados (responsabilidad social, cooperación, extensión, alumnado, etc.). En estos casos es más difícil aún encontrar sinergias con las áreas de relaciones internacionales. Una excepción la suponen algunas universidades (7) que a pesar de estar en vicerrectorados diferentes, incorporan los programas de movilidad CUD dentro de la oferta internacional de movilidad de la universidad.

En el análisis realizado se ha constatado que la nueva Agenda de Desarrollo no está presente, ni en el ámbito propio de los instrumentos CUD ni en el marco de los programas internacionales.

### **3.3. Estudio de caso: los programas de movilidad CUD en la UPV**

El Programa Meridies-Cooperación (Meridies) y el Programa de Cooperación al Desarrollo (PCD) son programas de movilidad que forman parte de las diferentes opciones que desde el año 2000 viene ofreciendo la UPV de participación en el ámbito de la cooperación al desarrollo a través del Centro de Cooperación al Desarrollo. Ambos programas se conciben cómo un espacio para la reflexión crítica y la búsqueda de soluciones ante los desafíos que presenta el mundo globalizado, generando además sentimientos de solidaridad y compromiso entre el alumnado ante los sectores más desfavorecidos de la población.

Estos programas, complementarios entre sí, están diseñados como herramientas de ED, y nacieron con la intención de consolidar, a través de prácticas, trabajos final de grado (TFG) y tesinas de máster (TM), oportunidades que acerquen las problemáticas de la sociedad a la Universidad. Permiten repensar el aprendizaje, no solo como mera adquisición de información, si no como un

proceso para desarrollar y cambiar nuestra manera de vivir y pensar sobre el mundo, introduciendo en la educación formal un enfoque de cambio social (Biggs 2003; Ramsden 1992).

El Programa Meridies está destinado al alumnado de últimos cursos de grado y de posgrado oficial, posibilitando la realización de prácticas en otros países en el marco de proyectos de cooperación al desarrollo. Se trata de una convocatoria anual, en la que la UPV oferta un número determinado de destinos a través de ONGD, organismos internacionales, universidades y otros actores del sistema internacional de ayuda al desarrollo.

Son precisamente estas entidades las que especifican los términos de referencia (TdR) de cada plaza: tareas a realizar, titulación requerida, conocimientos específicos necesarios, duración de la estancia, etc. Del mismo modo, colaboran activamente con la UPV en el proceso de selección de las personas que finalmente participarán del Programa.

Las estadías tienen una duración de entre 2 y 5 meses, y permiten poner en práctica los conocimientos adquiridos a lo largo de los diferentes planes estudios. El alumnado debe integrarse en proyectos y actividades desarrolladas por las instituciones de acogida, lo que le permite profundizar en el contexto social y económico que visita. A su vez, y sin ser obligatorio, las prácticas pueden convalidarse también a nivel académico por un TFG o una TM. En este sentido, es importante incidir en que el Programa está pensado para que personas ajenas al ámbito de la cooperación puedan tener una primera experiencia.

El PCD presenta una dinámica inversa a Meridies; es el alumnado quien plantea directamente un proyecto y unas prácticas determinadas, siendo una comisión de la UPV la que estima la pertinencia de las mismas. De esta manera, el CCD facilita a la comunidad universitaria una vía para proponer líneas de trabajo independientes de las que se coordinan a nivel institucional.

Por lo general, esta convocatoria abre las puertas a esa parte del alumnado que tiene cierto recorrido en entidades vinculadas a la cooperación al desarrollo o la participación social. Su experiencia les permite confeccionar una propuesta centrada en problemáticas reales e identificados por las organizaciones participantes.

Las condiciones económicas y temporales son muy similares a las de Meridies, si bien en este caso es obligatorio que las propuestas surjan vinculadas al TFG o TM de la persona que solicita la ayuda.

Uno de los objetivos fundamentales de la UPV es la docencia de calidad que tiende a la formación integral y crítica del alumnado, y tiene la tarea de ofrecer a sus estudiantes una formación integral desde el respeto a los principios éticos, dirigida a la formación de futuros profesionales conscientes los problemas globales y con capacidad crítica. Este compromiso se manifiesta en sus estatutos que recogen como fines, tanto “Asegurar una formación en contacto directo con los problemas reales, por lo que los planes de estudio deben contemplar un mínimo de prácticas tuteladas en empresas, instituciones públicas, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro (...)”, como “La intensificación en la cooperación internacional mediante el intercambio de miembros de la comunidad universitaria, la colaboración en el campo de la docencia, la investigación, el desarrollo tecnológico.” Del mismo modo, en dichos estatutos se indica que la UPV es una Institución pública al servicio de la sociedad y convencida de la importancia de la responsabilidad social corporativa. En consecuencia, se compromete (entre otros) a Impulsar la cooperación al desarrollo. Además estos programas forman parte del compromiso de la UPV con la movilidad del alumnado y en consecuencia con su política de internacionalización. En sus Estatutos se indica que la UPV en cooperación con el Estado y la Comunitat Valenciana, fomentará la movilidad del alumnado (...) personal docente en el ámbito del espacio europeo de educación superior y en otros ámbitos universitarios, a través de los programas correspondientes.

Cumplen con un doble propósito en la UPV: cooperación internacional al desarrollo y movilidad del alumnado. El objetivo final que se busca es que el alumnado se involucre en la sociedad

como ciudadanos críticos y comprometidos con aquello que les rodea o les es lejano. El alumnado en el marco de estos programas vive en condiciones que pueden llegar a ser muy distintas y se fomenta el respeto por otras realidades y culturas. También permiten a los estudiantes aumentar sus oportunidades personales y profesionales, valores fundamentales de la internacionalización, y además pone en práctica de forma directa los conocimientos adquiridos en sus años de estudio, algo que es muy valorado por los estudiantes.

Los programas consideran las estancias de movilidad como una herramienta de ED en las que el alumnado entiende su rol como ciudadano y sus obligaciones de cara al resto de la sociedad (local y global). El alumnado se convierte en sujeto educativo, ya que se compromete y responsabiliza por su propia formación, con la finalidad de mejorar el contexto en que se desenvuelve y la sociedad en que vivimos (Ulloa y González 2009).

Un valor de los programas son las instituciones con las que se trabaja. Las entidades de acogida atienden al estudiante de forma directa como sujeto de desarrollo, es decir, como persona que persigue una ampliación de su formación y capacidades. El CCD mantiene estrechos lazos con las instituciones entre las que destacan los OOII, las ONGD y otras entidades sociales, de modo que se siga transmitiendo la importancia de que las prácticas se conviertan en espacios de reflexión crítica donde, además de ejecutar las tareas encomendadas, los estudiantes entiendan el contexto en el que se van a desenvolver (pobreza, desigualdad, relaciones Norte-Sur, sistema de ayuda, etc.).

En el ámbito internacional, la UPV también dispone de otro programa de movilidad propio que se gestiona a través de la Oficina de programas de intercambio, el programa PROMOE cuyo objetivo es establecer un programa de ayudas para el intercambio de estudiantes UPV con universidades de EEUU, China, Canadá, América Latina, Corea, Australia o Japón, entre otros, con las que exista convenio de cooperación institucional para el intercambio de estudiantes. Los estudiantes PROMOE podrán realizar parte de sus estudios en una Universidad de prestigio, durante un período de entre 4 y 10 meses, que les permitirá contactar con una cultura diferente, aprender o perfeccionar una lengua extranjera, experimentar diferentes metodologías de enseñanza, desarrollo personal y de formación, hacer amigos de diferentes países y culturas, a la vez de abrirles nuevas puertas dentro del mercado laboral. Aunque los tres programas permiten al alumnado realizar parte de sus estudios fuera, existen dos diferencias sustanciales entre este programa y los dos anteriormente expuestos que queremos resaltar y que sirven para mostrar lo que ocurre en la mayoría de las universidades españolas. Por un lado los valores que están detrás de cada uno de ellos son diferentes y antagónicos en algunos casos, la solidaridad de los programas asociados a la CUD y la excelencia propia de las estrategias de internacionalización. En segundo lugar, el ámbito de gestión y de decisión política es también diferente. Los primeros se asocian a la responsabilidad social y al compromiso solidario de la universidad, pero no se ven como un instrumento que pueda facilitar la internacionalización, mientras que PROMOE sí es que se contempla en toda su dimensión como un programa internacional.

#### 4. CONCLUSIONES

Los autores de esta comunicación somos conscientes de las limitaciones del presente trabajo, ya puestas de manifiesto en el apartado metodológico. Sin embargo, en el análisis observamos algunos aspectos relevantes respecto a la importancia, dentro de la política de internacionalización de las universidades españolas, de los programas de movilidad vinculados a las estrategias de cooperación al desarrollo.

En primer lugar constatamos la importancia de los programas de movilidad para los procesos de internacionalización. En este sentido, los programas de cooperación al desarrollo deberían tener un protagonismo mayor por parte de las instituciones académicas en los procesos de internacionalización, y fomentar ese valor más allá de la responsabilidad social y solidaridad académica que los sustentan.

Estos programas favorecen la implicación de las universidades con los actores del sistema de ayuda internacional, insertando a los alumnos en diferentes entornos y contextos. Estas relaciones son muy importantes en el contexto global y más aún en el marco de la nueva Agenda de Desarrollo 2030. Los temas que se abordan en este tipo de programas estrechamente vinculados con los problemas ambientales, las desigualdades en las relaciones entre los países, la pobreza, etc. los hacen especialmente relevantes en el contexto global. La colaboración con organizaciones comprometidas a nivel internacional con el desarrollo humano y sostenible favorece sin duda la implicación de la academia con la consecución de la nueva agenda.

En términos de aprendizaje personal del alumnado, la participación en estos programas permite a los estudiantes poner en práctica, en contextos muy diferentes, los conocimientos adquiridos en sus estudios, fomentar la empleabilidad a partir la exploración de oportunidades profesionales en el panorama internacional, pilar básico del proceso de internacionalización de las universidades.

Las diferencias constatadas en el análisis entre los programas de movilidad vinculados a la CUD y otros programas de movilidad, ilustran las divergencias entre dos políticas institucionales universitarias: cooperación e internacionalización que, aunque en su definición y estrategias estén muy próximas y se contemplen por igual, los instrumentos analizados demuestran que los valores que fortalecen la internacionalización de unos y otros son muy diferentes, y en muchas ocasiones antagónicos.

Como ya se ha señalado, en el análisis realizado se ha constatado que la nueva Agenda de Desarrollo no está presente ni en el ámbito propio de los instrumentos CUD ni en el marco de los programas internacionales. Los autores de este trabajo somos conscientes que la Agenda de Desarrollo se ha aprobado en los últimos meses, y que las universidades están definiendo su papel en la misma. Sería recomendable que las universidades comenzarán a incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las nuevas estrategias de internacionalización y cooperación. Vemos además esto como una oportunidad para establecer vínculos más estrechos entre la internacionalización de las universidades españolas y la responsabilidad social de las mismas a través de los compromisos adquiridos en la nueva agenda.

## AGRADECIMIENTOS

A todo el personal del Centro de Cooperación al Desarrollo de la Universitat Politècnica de València.

## BIBLIOGRAFÍA

- Biggs JB (2003). *Teaching for quality learning at university* (second edition). Open University Press/Society for Research into Higher Education, Buckingham.
- Boletín Oficial del Estado (2011). Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. España, Jefatura de Estado. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-9617-consolidado.pdf>, acceso 23 marzo 2016.
- Celorio G, López A (2005). *Diccionario de Educación para el Desarrollo*. Bilbao, España. HEGOIA, Instituto de estudios sobre desarrollo y cooperación internacional.
- Centro de Cooperación al Desarrollo de la UPV (2015). VII Encuentro de Proyectos y Prácticas de Cooperación, Valencia. <https://riunet.upv.es/handle/10251/52595>, acceso 23 marzo 2016.
- Centro de Cooperación al Desarrollo de la UPV (2015). Convocatoria del Programa Meridies-Cooperación 2016. <http://www.upv.es/entidades/CCD/infoweb/ccd/info/U0714952.pdf>, acceso 23 marzo 2016.
- Centro de Cooperación al Desarrollo de la UPV (2015). Convocatoria del Programa Cooperación al Desarrollo 2016. <http://www.upv.es/entidades/CCD/infoweb/ccd/info/U0715586.pdf>, acceso 23 marzo 2016.
- European Higher Education Area (EHEA) (2012). *Mobility strategy 2020 for the European Higher Education Area*. Bucarest. EHEA Ministerial Conference. [http://www.ehea.info/uploads/\(1\)/2012%20ehea%20mobility%20strategy.pdf](http://www.ehea.info/uploads/(1)/2012%20ehea%20mobility%20strategy.pdf), acceso 23 marzo 2016.

- Ministerio de Educación (2009). Comunicado de la Conferencia de Ministros europeos responsables de educación superior, Lovaina/Louvain-la-Neuve, 28-29 de abril de 2009. [https://www.udc.es/export/sites/udc/ees/\\_galeria\\_down/presentacion/comunicado\\_lovainai/lovainae.pdf](https://www.udc.es/export/sites/udc/ees/_galeria_down/presentacion/comunicado_lovainai/lovainae.pdf), acceso 23 marzo 2016.
- Ministerio de Economía y Competitividad (2013). Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación. España. Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e innovación. [http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Investigacion/FICHEROS/Estrategia\\_espanola\\_ciencia\\_tecnologia\\_Innovacion.pdf](http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Investigacion/FICHEROS/Estrategia_espanola_ciencia_tecnologia_Innovacion.pdf), acceso 23 marzo 2016.
- Ramsden P (1992). *Learning to teach in higher education*. Routledge, London.
- Ulloa O, González A (2009). “El Estudiante como Sujeto Educativo”. 9º Congreso Internacional de la Universidad. Sede Instituto Politécnico Nacional. <http://www.repositoriodigital.ipn.mx/bitstream/handle/123456789/3933/El%20estudiante%20como%20sujeto%20educativo.pdf?sequence=1>, acceso 1 marzo 2016.
- Universidad Politècnica de Valencia (2011). Estatutos de la Universitat Politècnica de València, aprobados por el DECRETO 182/2011. Valencia, España. Conselleria de la Presidencia.



# Universidad y desarrollo humano: análisis del community engagement en UFS, Sudáfrica, desde el enfoque de capacidades

## University and human development: analysis of community engagement at UFS, South Africa, from the capability approach

MONGE HERNÁNDEZ, Carmen<sup>1</sup>  
cmonge@una.cr

### Resumen

Este trabajo se realizó en la University of the Free State (UFS), Sudáfrica; universidad que inició el proceso de curricularización de la community engagement (CE), incorporando módulos de service learning (SL) en sus programas de grado desde 1997. La investigación se orientó a analizar la contribución al desarrollo humano (DH) generada de las acciones de CE que realiza la UFS, en el Campus Bloemfontein. Este estudio es de corte descriptivo y explicativo, basado en la revisión de la normativa institucional y aplicación de dos técnicas cualitativas, la entrevista y observación participante. Se analizó la alineación entre la política de CE con los valores del DH y exploró, desde el enfoque de capacidades, los resultados en la expansión de capacidades, funcionamientos y agencia derivados de esa acción en los participantes, así como los factores de conversión que permiten o limitan la aplicación de la CE.

**PALABRAS CLAVE:** educación superior, desarrollo humano, compromiso con la comunidad, aprendizaje de servicio

### Abstract

This work was carry on at the University of the Free State (UFS), South Africa, which started the process of include the community engagement (CE) in the curriculum by incorporating service learning modules (SL) in its degree programs since 1997. This research has focused on to analyze the contribution to human development (HD) generated by CE actions carried out by the UFS in the Bloemfontein Campus. This is a descriptive and explanatory study, based on review of the institutional regulation and application of two qualitative technical: interview and participant observation. It analyzed alignments between CE policy and HD values and examined, from the capability approach, results about expansion of capabilities, functionings and the agency arising on participants from these actions, as well as conversion factors that enable or limit the implementation of CE.

**KEYWORDS:** higher education, human development, community engagement, service learning

---

1. Autor Principal y responsable del trabajo. Recién egresada del máster de Cooperación al Desarrollo y actual estudiante del Doctorado en Desarrollo Local y Cooperación Internacional de la UPV; Profesora y asesora de Proyectos de Extensión Universitaria de la UNA, Costa Rica.

## 1. INTRODUCCIÓN

UFS es una de las universidades más antiguas de Sudáfrica, fundada en 1904. Su campus principal está en la ciudad de Bloemfontein<sup>2</sup>. Al tiempo que surgió la transformación política de Sudáfrica, con el nacimiento de la nueva democracia y la agenda de reconstrucción post apartheid, inició la transformación de la educación superior (Preece et. al. 2015). Parte de esas transformaciones incurrieron en UFS con la incorporación de la CE. A partir de 1997, surgieron una sucesión de disposiciones nacionales y nuevas estructuras de rendición de cuentas que permitió fortalecer la decisión de los académicos de utilizar el SL y aplicarlo para reflexionar y adaptarse a contextos locales y sus realidades (Hatcher y Erasmus 2008).

El modelo de SL nace del mandato estatal de transformación de la sociedad y para lograr resultados en el aprendizaje de los estudiantes, basado en la experiencia de los Estados Unidos (Hatcher y Erasmus 2008). Surge de la necesidad de inculcar la responsabilidad social y lograr la reconciliación y reducción de las desigualdades profundas esgrimidas durante el apartheid. SL se difundió a partir de 1997 con una iniciativa financiada por el sector privado en integración con el Estado (Lazarus et. al. 2008). Inició con una investigación sobre el servicio a la comunidad, que arrojó resultados favorables sobre su integración en la misión y políticas institucionales y una gama amplia de proyectos en comunidad. También reveló que esos proyectos eran iniciados por el personal académico y los estudiantes, y no deliberadamente en función de la academia.

Esto permitió un nuevo proceso de colaboración para que las universidades lograran conceptualizar y ejecutar la CE, como una función básica de la academia. En este esfuerzo participaron varias organizaciones vinculadas a la educación superior, organizando más de 100 módulos de cursos, en 12 universidades, del 1999 al 2005; con participación de casi 10.000 estudiantes de nivel de primer año hasta maestría. En total sumaron 256 cursos acreditados, de los cuales 49 se desarrollaron en UFS (2743 estudiantes). Esto favoreció la creación de capacidades, la generación de políticas y estrategias institucionales y la proliferación del modelo que desarrolla hoy UFS.

En 1997, con la publicación del White Paper se profundizó el debate sobre la participación de la CE en universidades, cuestionándose este componente: “no como uno de los tres silos de educación superior, junto con la enseñanza y la investigación, sino como una parte integral de la enseñanza y la investigación” (Lazarus et. al. 2008, p.26). Esto propició la incorporación de nuevos términos como *community service*, *knowledge based community service*, *CE* y *scholarship of engagement* y la comprensión de las distintas combinaciones derivadas del encuentro de la docencia, la investigación, el servicio, el compromiso y la comunidad, que se puede observar en la Figura 1.

### Motivaciones de la investigación

Las motivaciones se sientan en la necesidad de visibilizar los resultados de la relación universidad y comunidad. Según Sen (2000), la educación tiene un efecto directo en muchas variables sociales, políticas y económicas y parte de los problemas asociados a muchas privaciones de las libertades pueden ser superados por medio de la educación. Por esto buscamos encontrar evidencias sobre el aporte de las universidades a la comunidad y hacia la reducción de esa privación de libertades; que sirvan de marco de reflexión sobre el rol que realizan las universidades y deben mantener y fortalecer.

Es una realidad que el liberalismo económico y la globalización están limitando progresivamente la autonomía de definición de las políticas públicas en áreas de profunda relevancia para la sociedad, como es el caso de la educación, la cultura, la salud y la seguridad social. Sousa Santos (2005), hace un llamado a reflexionar sobre el debilitamiento de la gobernanza institucional, la privatización

2. Tiene siete facultades y alrededor de 31000 estudiantes distribuidos en los tres campus universitarios: Bloemfontein, Qwaqwa y el del Sur, donde atiende al 84 %, 13 % y 3 % del estudiantado, respectivamente.





FIGURA 1. tipos de community engagement

de los servicios públicos y la mercantilización de las universidades; producto principalmente de las contradicciones y presiones del capitalismo, los criterios de eficiencia y productividad y la pérdida de la seguridad del financiamiento del Estado. La educación superior hoy enfrenta obstáculos para llevar el debido orden de sus prioridades y las políticas universitarias (Boni y Gaspar 2011), así como de la orientación de sus tres funciones básicas y aprovechar su potencial para el cambio social.

Esta investigación se concentra en la tercera función de la universidad, CE, integrada a la docencia y la investigación. Su concepto es asociado internacionalmente a términos como extensión universitaria, compromiso cívico, interacción con la comunidad y, denominada en Sudáfrica como CE (Erasmus y Albertyn 2014). Este término “denota las interacciones con grupos externos interesados, para la formación y el intercambio de los conocimientos, las habilidades, los conocimientos y los recursos necesarios para desarrollar y mantener la sociedad” (Osman y Petersen 2013, p. 231).

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1. El enfoque de capacidades para el DH

En el enfoque de capacidades de Sen (capability approach, CA de ahora en adelante) el ser humano constituye el medio y el fin del desarrollo, y los aspectos económicos como medios complementarios para alcanzar objetivos. La educación o adquisición de conocimientos, se reconoce como generador de oportunidades esenciales para acceder a otras alternativas de desarrollo; siendo necesario un equilibrio entre la formación de capacidades humanas y el uso que la gente le da a esas capacidades adquiridas, en favor de otros.

Amartya Sen introduce la libertad como punto de partida del CA, y lo define como el objeto de desarrollo. Las libertades humanas o capacidades permiten a las personas decidir el tipo de vida que quieren llevar, de hacer y ser lo que ellas quieran. Desde sus capacidades las personas logran elegir lo que valoran y perseguir sus propias metas (Nussbaum 2002). Se comprende que la privación de libertades se expresa en condiciones como pobreza y escasez de oportunidades económicas o políticas (Sen 1999). PNUD (1990), reconoce como oportunidades muy valoradas por la gente, que van desde la libertad política, económica y social, a ser creativo y productivo, al respeto a sí mismo y del disfrute de la garantía de los derechos humanos. Con libertades, las personas pueden decidir de manera informada cómo actuar y ser capaces de formar sus propias ideas y decidir cómo quieren llevar su vida (Robeyns 2003), por ejemplo: “tomar parte en una discusión con los compañeros, pensar críticamente sobre la sociedad, estar informado, tener una disposición ética, tener buenas amistades, ser capaces de entender una pluralidad de perspectivas sobre un tema” (Boni et. al. 2010, p. 3).

Según Sen (2000), los derechos y las libertades instrumentales se interrelacionan y son complementarios entre sí. Algunos requieren de la intervención del Estado, como facilitador de oportunidades fundamentales para el desarrollo social. La educación es un ejemplo de un elemento constitutivo del desarrollo y una libertad instrumental, con efecto multiplicador; sirve de medio para que los individuos logren ampliar sus posibilidades y favorece su desenvolvimiento en otros ámbitos, como la economía y la política. Además, promueve la autosuperación de privaciones individuales y que las personas se empoderen y pasen de ser receptores pasivos de prestaciones a convertirse en agentes activos de cambio.

Contribuciones de Boni y Gasper (2011) y Walker y McLean (2013) que aportan a la comprensión del CA y las universidades son la base para esta investigación. Boni y Gasper (2011), ofrece una selección de los cuatro valores fundamentales del DH, que se muestran en el Cuadro 1. Estos valores se pueden usar de guía en el diseño y la evaluación de las actividades de la universidad.

CUADRO 1. Valores fundamentales del DH

VALORES	DESCRIPCIÓN
Bienestar	Promoción de la autonomía, pensamiento crítico, reflexividad, emociones, sentimientos, espiritualidad, autoestima, iniciativa, creatividad, estado físico.
Participación y empoderamiento	Avance en la agencia y la transformación social.
Equidad y diversidad	Promoción de la justicia social y acceso al conocimiento y aprendizaje entre diferentes culturas e identidades.
Sostenibilidad	Contribución a los objetivos globales, perspectiva holística y de largo plazo; interdisciplinariedad.

Fuente: Boni y Gasper, 2011.

Walker y Mc Lean (2013), crearon un índice para análisis en torno a la forma en que las universidades generan transformaciones en sus estudiantes y logran que desarrollen acciones a favor de las personas pobres. El Cuadro 2. muestra los resultados obtenidos, logrando la identificación de cuatro mega-funcionamientos, ocho capacidades profesionales como metas la educación profesional. Según esta investigación, la historia y el contexto son los factores que limitan o potencian el desarrollo de los mega-funcionamientos y las capacidades.

CUADRO 2. Caso en Sudáfrica: Índice de capacidades para profesionales con valores, conocimientos y destrezas para proveer servicios a la sociedad

CAPACIDADES PROFESIONALES
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Visión informada</li> <li>2. Conocimientos y habilidades</li> <li>3. Afiliación</li> <li>4. Resiliencia</li> <li>5. Lucha social y colectiva</li> <li>6. Reflexividad emocional</li> <li>7. Integridad</li> <li>8. Seguridad y confianza</li> </ol>
MEGAFUNCIONAMIENTOS (DESEADOS)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reconocer la dignidad completa de cada ser humano.</li> <li>2. Actuar para la transformación social y la reducción de las injusticias</li> <li>3. Hacer juicios profesionales bien informados, reflexivos e imaginativos</li> <li>4. Trabajar/actuar con otros para ampliar capacidades integrales de las personas que viven en la pobreza</li> </ol>

Fuente: Walker y McLean, 2013.

### 3. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

#### 3.1. Forma de estudio

Este estudio es descriptivo y explicativo, desde un paradigma constructivista-interpretativo, orientado a aportar a la comprensión de la contribución de la UFS, desde CE, al DH de las personas. Se busca comprender desde el CA, cómo las relaciones con la comunidad favorecen a las personas.

#### 3.2. Objetivos y preguntas de investigación

Esta investigación se orienta a entender la contribución que realiza la UFS a los participantes de las acciones de CE/SL, utilizando el enfoque de capacidades para el DH.

Se guía por las siguientes preguntas,

1. ¿están alineadas las acciones y las políticas de CE con los valores del DH?
2. ¿está contribuyendo la CE/SL a expandir las capacidades, los funcionamientos y la agencia de las personas involucradas?
3. ¿Cuáles son los factores institucionales, sociales y personales que favorecen o limitan la aplicación de la CE y su contribución al DH?

#### 3.3 Métodos y técnicas

Para desarrollar una comprensión crítica de la contribución de la CE desde el CA, se consideró el enfoque cualitativo como el medio para recoger y analizar los datos. Según Babbie y Mouton (2001), los datos cualitativos son útiles para los estudios que tratan de comprender las opiniones y percepciones que tienen significancia para las personas en un área específica. Se realizó un estudio de caso aplicado en la UFS, mediante la revisión de documentos y la aplicación de las dos técnicas cualitativas.

Según Corbetta (2007), las entrevistas y la observación participante permiten la obtención de datos preguntando u observando a los sujetos, a fin de conocer su perspectiva. Se busca conocer la *individualidad* de la persona y su forma de ver el mundo. Con la observación participante se puede comprender la *realidad social* y las *categorías mentales* de lo que las personas interpretan, perciben, sienten y actúan respecto a lo estudiado. Se quiere recabar datos empíricos que exigen un cierto nivel de implicación directa del investigador con el objeto (CE), siendo necesario acercarse a las personas, preguntarles, conocer sus preocupaciones, esperanzas, motivaciones y concepciones del mundo.

Con la entrevista buscábamos “acceder, si no a la psique profunda, al menos al mundo de las emociones y los sentimientos del sujeto entrevistado, a sus pensamientos más genuinos” (Corbetta 2007, p. 361). Su aplicación tiene fines cognitivos en personas previamente seleccionadas, que para nuestro propósito no requieren muestra representativa y muestreo aleatorio. Los entrevistados fueron seleccionados por criterios de implicación en CE, experiencia, incidencia institucional y conocimiento directo sobre CE/SL, a partir del plan de recogida de datos. La entrevista semi estructurada se orientó a abordar temas de interés para el enfoque de las capacidades, dando libertad de que el sujeto se desarrollara bajo su propia visión del tema.

El estudio de caso, sobre CE en el Campus Bloemfontein, se desarrollo en cuatro fases:

1. Revisión de literatura y documentos sobre el caso de estudio: exploración del nivel de vinculación de las acciones con los valores del DH, utilizando al menos 5 ítems sobre la política de CE y los dos últimos planes estratégicos y informes de CE del 2011 al 2014.
2. Observación participante en terreno, en actividades de gestión académica, vinculadas al tercer sector y a las comunidades y en sesiones de trabajo internas de facultad.

3. Aplicación de entrevistas semi estructuradas a: (i) un representante de alto nivel de la gestión institucional, (ii) tres gestores de CE, (iii) dos profesores, (iv) dos miembros de ONG y (v) tres estudiantes de humanidades.
4. Tabulación, triangulación de la información, análisis de datos y presentación de resultados, fase que se encuentra actualmente en proceso y que aquí se ofrecen algunos de los avances.

#### 4. ANÁLISIS DE RESULTADOS PRELIMINARES

##### Sobre la alineación de la política a los valores del DH

Los términos en que está aprobada la política de CE ofrece una serie de pruebas de que la CE puede y debe contribuir al DH. Hay algunas palabras, frases y descripciones que resuenan con las ideas de DH. Por ejemplo, el énfasis de las políticas en la reciprocidad, la sostenibilidad del proyecto, la participación en actividades de CE, la confianza mutua y el trabajo conjunto en la búsqueda de soluciones para los desafíos más apremiantes de la sociedad. A pesar del peso que tiene CE en el proyecto de desarrollo humano de UFS, en los planes estratégicos se detecta un vacío, principalmente en el más reciente, 2015-2020. Esto pone de manifiesto la desarticulación de la tercera función en la cultura de los ámbitos de gestión y la desintegración que se muestran en las altas esferas de la universidad y de los mandos de poder.

##### Alineación de la perspectiva de los participantes

Los cambios institucionales y de normativa para la incorporación de CE ha requerido esfuerzos e incluso de un cambio en el paradigma del conocimiento, para dar lugar a formas más amplias e inclusivas de generación de saberes desde la comunidad. También de creación de espacios como SL, voluntariado, divulgación e investigación basada en la comunidad. El sector académico distingue la contribución al *bienestar* desde SL principalmente vinculado con el proyecto de DH que se ha propuesto la UFS y lo concluyen como uno de los medios más adecuados para su cumplimiento. En SL intervienen elementos de enseñanza/aprendizaje de interés académico: investigación, ética profesional, aplicación teórica, análisis crítico, entre otros. Espacios que son fortalecidos con valores sociales que se promueven en la práctica, con la promoción de la responsabilidad social, reciprocidad en el aprendizaje, confianza mutua, trabajo en equipo y buena ciudadanía.

Hay una gran valoración de su aportación en términos de la ética de la profesión, orientada a la generación de ciudadanos socialmente responsables, capaces de aportar cambios significativos a la sociedad. El intercambio bidireccional da lugar a condiciones que favorecen que los jóvenes se autoexaminen, reflexionen, descubran la vocación, despierten su sensibilidad y generen cambios que modifican su conducta y su nivel de implicación con los propósitos de vida personales y con los problemas sociales. Por tanto, la interacción con sus semejantes en condiciones adversas, motiva cambios personales que aportan a la construcción de mejores seres humanos.

*“comprendí que yo quiero ayudar a la gente, me hizo comprender la razón por la que elegí esta facultad; me recordó por lo que vine aquí y el plan inicial era ayudar, escuchar los problemas de la gente [...], quiero ayudar a la gente, especialmente niños huérfanos, porque soy huérfano también [...] SL me ayudó, me animó a lo que vine aquí, a lo que quería ser, lo que hice me motivó y me cambió mi vida”.* Entrevista 10\_estudiante.

Si bien los estudiantes aspiran a terminar su carrera para ejercer un puesto y tener un salario que les solvante sus necesidades, SL promueve el desarrollo competencias genéricas que necesitan para ejercer su profesión desde una postura más social, más humana. Son un medio para cultivar su sentido de responsabilidad, respeto, servicio y solidaridad con las otras personas y servir de manera más equilibrada. También representa una oportunidad para diferenciar un proceso generador de capacidades en los participantes respecto a esfuerzos basados en asistencialismo, caridad y generación de dependencias.

*“Aprendí a ir a la comunidad y mirar lo que necesitan y ayudarles a satisfacer esa necesidad. Era más que una especie de donación de cosas, se trata de algo más significativo. No era caridad, sino que estaba ayudando a la comunidad misma para crecer dando soluciones a sus problemas”.* Entrevista 11\_estudiante

La interacción con ambientes desconocidos, no controlados y las situaciones inesperadas complejas en que los estudiantes se encuentran en la comunidad genera un choque mental que canaliza una fuerza transformadora y generativa muy potente. Los jóvenes nos hablan de como esta experiencia provoca una especie de ruptura, confrontación y cambio en su manera de pensar y de las personas con que interactúan. Esto se muestra en ser capaces de desarrollar nuevas formas de gestionar los conocimientos, de comprender la realidad, en empoderamiento y participación. Nacen aspiraciones de mejora y la necesidad de gastar las energías en acciones que generen soluciones. Son capaces de tener más apertura mental y creatividad para crear acciones en favor de otros. Una vez que los cambios toman lugar, se denota ímpetu por mover nuevos procesos que reúnan más personas, siendo capaces de engendrar acciones en el ámbito social.

Los profesores manifiestan como SL se nutre con los *valores democráticos*, como la equidad, la justicia, los derechos, la libertad y el respeto y se materializa en el compromiso personal y cívico con los colectivos. Esto se expresa en la fuerte preocupación acerca de temas como la desigualdad, el racismo y la marginación social. Están muy alarmados porque las personas están solas, olvidadas. Asimismo, tienen sentimientos de responsabilidad social compartida, al comprender la posibilidad limitada del Estado para resolver la complejidad de los problemas centrales de la sociedad. Así, comienzan una búsqueda, por medio de la investigación, la *participación* y la *acción*, de nuevos proyectos, procesos y actividades que solventen problemas de la sociedad, sea desde la academia o donde se encuentren.

*“sentí que quería trabajar con algo que, en cierto modo, se trate los derechos humanos, se trate de hacer algo útil y que pueda, más o menos, hacer del mundo un mejor lugar”.* Entrevista 1\_gestor\_académico

*“Y luego tuve que cumplir con las escuelas, identifiqué a grupos pequeños de mujeres que estaban tratando de hacer algún negocio. Al igual, otros estaban criando pollos y vendiendo. Algunos tenían pequeños jardines y vendían sus productos. Sólo para ganarse la vida, porque eran comunidades muy pobres”* Entrevista 3\_gestor\_académico

Los estudiantes asumen la comunicación con la comunidad sin intermediarios o interlocutores adicionales; por tanto, están llamados a asumir sus decisiones en equipo y poner en acción su pensamiento crítico, a usar de manera libre sus conocimientos e investigar para atender las demandas de las comunidades.

Las ONG y las comunidades muestran una valoración positiva en términos de la contribución de UFS al *bienestar, acceso a servicios y a la creación de capacidades* de la sociedad, por medio de SL. Encontramos muchas fortalezas del SL desde la observación participante en las actividades de las Escuelas de Enfermería, Humanidades y Terapia Ocupacional. Por ejemplo, la Fundación Reach our community (ROC), concibe estas alianzas como espacios de promoción de capacidades operativas y estratégicas para la organización, que dinamizan la organización y potencializan el cumplimiento de sus propósitos sociales. El personal y los familiares directos de los niños atendidos consideran significativo el aporte en términos de mejora de acceso a educación, médica, entretenimiento, debido a la SL amplia los servicios que les brinda ROC.

Los funcionarios de ROC estiman la aportación de UFS de invaluable en términos de ampliación de alternativas reales de actualización permanente; lo que repercute de manera directa y positivamente en la calidad de los servicios que ofrecen a la comunidad. Para la comunidad estas alianzas para la participación estudiantil, favorecen la calidad, cantidad y variedad de servicios que la ONG les canaliza a sus niños, que de otra forma no tendrían los medios económicos para adquirirlos. ROC nos reflexionó,

*“de la mano de los estudiantes hemos logrado llegar a donde solos nos resultaba imposible. La Facultad de Ciencias del Movimiento Humano, envía de 20 a 30 estudiantes de educación de deportes y eso permite*

*que se atiendan, entre 80 a 120 niños de la comunidad, en los temas que están estudiando [...] Los enfermeros realizan diagnósticos y exámenes médicos a los niños de la zona, que ROC no tiene la posibilidad de hacer”. Entrevista 8\_ONG*

Si se considera que UFS ha favorecido el acceso a los conocimientos en personas que no tiene la posibilidad de estudiar y a servicios que satisfacen sus necesidades más sentidas, se podría decir que esta labor de CE contribuye a la justicia social. Tanto para la ONG como para la comunidad este intercambio resulta muy necesario. Se genera también expectativas de cambio de mentalidad en los niños, para que aprovechen las oportunidades de educación y logren salir de la pobreza en el futuro. En la entrevista 8 se apunta que “para los niños de la comunidad es de mucha motivación y de ejemplo tener compartiendo con ellos a estudiantes”, con diferente historia de vida, género y raza. De manera concreta nos manifiesta,

*“[A los niños] les sirve para ampliar sus horizontes, a pensar que podemos tener sueños que pueden hacerse realidad. Tal vez un día voy a ser un médico, voy a ser una enfermera o lo que sea”.*

En el valor de la sostenibilidad es posible identificar la capacidad del SL para aportar a solventar los problemas sociales, pues son las mismas comunidades u organizaciones las que definen la orientación de las acciones. Se establece una relación íntegra de aprendizaje de las acciones comunidad-UFS, que se podría asociar a descriptores como cooperación, mutualidad, reciprocidad y corresponsabilidad. Aspectos que generan como resultado la creación de capacidades de todos los participantes y la contribuciones a objetivos sociales sustantivos.

La sostenibilidad también puede asociarse a la disponibilidad de una política de CE consistente y a la experiencia acumulada por UFS, logrando equipos consolidados que favorecen el mecanismo. Sin embargo, se escuchan preocupaciones profundas sobre la falta de estabilidad financiera a lo interno, manteniendo la negociación anual como una lucha permanente.

En el Cuadro 3, se muestran algunas de las evidencias que nos ofrecieron los entrevistados sobre la contribución del SL a su desarrollo humano, así como unas primeras luces de factores que determinan el grado de impacto.

CUADRO 3. Resultados del SL vinculados a los valores del DH en UFS

VALORES	ACCIONES VINCULADAS DESDE SL	FACTORES INFLUYENTES
Bienestar	Fuerza transformacional Acceso al conocimiento y servicios Hecho reflexivo de los estudiantes Cambio social Conocimientos y destrezas	Tiempo Calidad del enfoque Integralidad del abordaje integración disciplinar
Participación y empoderamiento	Reciprocidad/mutua relación Cambio social e institucional Corresponsabilidad Autoestima y determinación	Permanencia, progresividad Tiempo/compromiso
Equidad y diversidad	Tolerancia hacia las otras personas Aprendizaje entre participantes Cooperación, enriquecimiento mutuo e integración, trabajo en equipo	Permanencia/progresividad Profundidad de las relaciones Calidad del Enfoque de SL Integración disciplinar
Sostenibilidad	Atención a necesidades sentidas por la población Política institucional de CE Presupuesto institucional (recursos humanos, materiales y logística) Comprensión de la CE Conocimientos y destrezas Asociaciones o alianzas con ONG	Tiempo/compromiso Permanencia/progresividad Recursos financieros Calidad de enfoque Orientación del profesor Integración disciplinar Arreglos institucionales

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas y la observación participante.

## Evidencias de capacidades, funcionamientos y agencia

Este estudio encuentra gran riqueza de aportación del SL con potenciales capacidades (libertades) y funcionamientos (logros) en los participantes. De manera parcial, de acuerdo con las evidencias es posible determinar que SL contribuye a que los estudiantes adquieran y fortalezcan valores para una ciudadanía responsable, más preocupada por su bienestar y el de otros.

Genera una serie de libertades a los estudiantes, en su mejor preparación académica y humanística que les facilitará ocupar roles sociales en el futuro. Resuenan el desarrollo de habilidades de coordinación, organización y gestión de las actividades comunales. Se amplía el potencial de adquisición y fortalecimiento de valores que favorecen la *integridad* de las personas. Son personas capaces de asumir criterios y tareas con responsabilidad, solidaridad, tolerancia, justicia, servicio, respeto, cooperación, empatía, iniciativa, puntualidad, comunicación, planificación, entre otros.

*“Soy parte de una ONG y esto me ayudó a saber qué proceso seguir, tales como la redacción de propuestas, enseñándome la ética de cómo trabajar con una comunidad. Me ayudó a entender más cómo es el trabajo con la realidad. Entrevista 9\_Estudiante*

En el proceso se amplía la capacidad de una mayor *visión informada* que se favorece del análisis crítico de la realidad mediante el uso de la teoría y la comprensión de los desafíos sociales. Se adquieren nuevos *conocimientos y habilidades* de investigación y comunicación, que les da más confianza de ser ellos mismos y proponerse acciones. Los estudiantes son capaces de dialogar con la gente, compartir sus conocimientos, formar a la comunidad y conectarla con información, herramientas y servicios. Algunos fortalecen su autoestima y determinación al vencer temores propios y derivar sus barreras de comunicación y liderazgo; lo encontramos en expresiones como estas,

*“SL me enseñó a ser mucho más responsable con mi trabajo [...] a ser decisivo, a gritar si tengo que gritar [...] a mejorar mi inglés, porque me daba miedo hablar delante de la gente”. Entrevista 9\_estudiante*

*“me he descubierto a mí mismo que puedo llevar a un grupo grande, porque resultó que en el curso me nominaron para ser el líder del grupo. Así que terminé viendo que tengo muy buena capacidad de gestión”. Entrevista 11\_estudiante*

Los estudiantes durante este curso son capaces de utilizar medios creativos para comunicar sus mensajes, mediante el uso de juegos, canciones, bailes y dinámicas al aire libre. Esto favorece que los participantes generen identidad, apropiación y cohesión de grupo y ampliar y flexibilizar su visión sobre el aprendizaje. También evidencian progreso en términos intelectuales con la producción documentos publicables, desarrollo de tesis y participación en conferencias y congresos.

De manera similar encontramos que la comunidad nos expresa sus avances en capacidades y funcionamientos. Después de 7 años de trabajo de la UFS con ROC, sus empleados valoran los procesos de actualización, que califican como capacidades enriquecedoras en lo laboral y personal.

*“he sido capaz de ganar habilidades valiosas que puedo llevar conmigo en mi vida personal, desde mi vida laboral, porque algunas de las cosas que nos dicen los estudiantes, puedo incluso aplicarlas en mi hogar. La experiencia ha ampliado mis conocimientos, con conocimientos que no tenía. Todas las cosas teóricas, incluso las prácticas; los estudiantes entran, nos van mostrando lo que aprenden y son nuevas para mí. Entrevista 7\_ONG*

## Factores de conversión vinculados a la CE

Sin entrar en detalle sobre la naturaleza, sean de ámbito personal, social o medio ambiental, y su dinámica, algunos de los factores identificados se presentan en el Cuadro 4. Se refieren a factores que intervienen en la CE y que determinan en gran medida los resultados y el impacto en los participantes.

CUADRO 4. Factores que favorecen o limitan el desarrollo de la CE

PARTICIPANTE	FACTORES LIMITAN/FAVORECEN
Estudiantes	Tiempo/permanencia en la comunidad Actitud, compromiso, trabajo en equipo, creatividad, idiomas. Fines pedagógicos versus contribución social, excesiva presentación de informes o documentos Compatibilidad de la teoría con la práctica Apertura de las personas para dialogar Financiamiento: desplazamiento, materiales de las actividades
Profesores	Marco legal, objetivos e intereses institucionales Voluntad política de las altas jerarquías Valoración, reconocimiento institucional Disponibilidad de los profesores a participar Incorporación, integración las estancias y disciplinas Integración con las organizaciones sociales Reflexión permanente
ROC Comunidad	Tiempo/permanencia/Número de estudiantes Alianzas y asociaciones con la UFS Sistematización de experiencias y socialización de información Duplicidad, repetición, progresividad de acciones Calidad y pertinencia del proceso de enseñanza Aprendizaje mutuo, comunicación fluida, entre pares Actualización permanente Enfoque, ¿Dependencia, imposición, asistencialismo, caridad? Actitud de interés y compromiso de todas las partes

Fuente: Elaboración propia a partir de la observación participante.

De estos factores se desprenden varios retos en los ámbitos: *institucional* con cambios culturales y en las políticas de reconocimiento, valoración y financiamiento del SL; *pedagógico* con la calidad y difusión de los enfoques, reflexión estudiantil, interdisciplinariedad, sistematización y vinculación permanente con la investigación; *la gestión académica*, fortaleciendo las alianzas, financiamiento, transparencia y la logística; y de *involucramiento de las comunidades* que favorezcan la creación de capacidades y el nivel de comunicación, respeto y comprensión de sus intereses.

## 5. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

De los resultados preliminares de esta investigación se desprenden una serie de evidencias sobre la contribución positiva de CE al DH de los participantes y de la relevancia que las universidades incorporen en su curriculum el SL. Se demuestra su potencial de contribuciones a *los seres y haceres*, principalmente de los estudiantes y de la comunidad. Desde el marco legal institucional que lo sustenta hasta las relaciones con la sociedad denotan vinculación con los valores del DH. Se encuentran evidencias de la aportación del SL a los cuatro megafuncionamientos de los profesionales deseados, identificados por Walker y Mc Lean (2013), vinculados con la dignidad humana, la transformación social y de reducción de injusticias, los juicios profesionales y el trabajo colectivo para el incremento de capacidades en personas que viven en pobreza.

Se detectan retos importantes en el ámbito institucional; parte de ellos se desprenden de las presiones que vive la universidad, sentida por los profesores de UFS que se dedican a desarrollar y gestionar las relaciones con la comunidad. La falta de prioridad institucional, la marginación de la función de CE respecto a las otras funciones y la falta de valoración y reconocimiento académico de estas actividades son parte de los factores que debilitan su desarrollo. Esto a su vez afecta en gran medida el impacto y potencial de contribución al desarrollo humano de los participantes. Encontramos contradicciones en la voluntad política institucional, en el aseguramiento de la sostenibilidad financiera, la incorporación de todas las facultades y la integración disciplinar, estos últimos



necesarios para lograr abordajes más integrales en las comunidades y de gestar cambios académicos sustantivos, por medio de la inter y transdisciplinariedad.

A pesar de estas limitaciones, la iniciativa está vigente y con expectativas de consolidación en el mediano plazo. Se mantiene un accionar muy calificado y sustantivamente beneficioso para las ampliación de libertades y logros de todos los participantes; por lo que constituye un verdadero ejemplo para la educación superior a nivel mundial.

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se dedica a las personas que aceptaron formar parte de él y nutrirnos con su experiencia, a los miembros de la Fundación ROC, de centros educativos marginales y de Springfontein; a los estudiantes, profesores y gestores de CE, especialmente a Mabel Erasmus, Karen Venter y Lingiwe Nögabe. Un agradecimiento especial a Melanie Walker y a todo su equipo del Centro de Investigación en Educación Superior y Desarrollo (CRHED, por su nombre en inglés Centre for Research on Higher Education & Development), por hacer posible esta investigación. A Alejandra Boni, y a todos los profesores del Máster en Cooperación al Desarrollo-UPV, por el soporte invaluable. A la UNA/CR, por promover la creación de capacidades académicas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arocena R (2010). Curricularización de la extensión: ¿por qué, cuál, cómo? Integralidad: tensiones y perspectivas, 9. Cuadernos de Extensión, Montevideo.
- Babbie E, Mouton J (2001). *The practice of social science research*. Cape Town.
- Boni A, Walker M (2013). Introduction: human development, capabilities and universities of the twenty – first century. En: Boni A, Walker M (eds). *Universities and Human Development. A New Imaginary for the University of the XXI Century*. Routledge, Abingdon.
- Boni A, Gasper D (2011). La Universidad como debiera ser. Propuestas desde el desarrollo humano para repensar la calidad de la Universidad. *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, (220):99-115.
- Boni A, Lozano F, Walker M (2010). La educación superior desde el enfoque de capacidades: una propuesta para el debate. *Revista electrónica interuniversitaria de formación del profesorado*, 13(3):123-131.
- Corbetta P (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Editorial McGraw-Hill. Edición revisada. Madrid.
- Dubois A (2006). Definición y elementos centrales del enfoque de desarrollo humano. En: Boni A, Perez A (coords). *Construir la ciudadanía global desde la universidad: propuestas pedagógicas para la introducción de la educación para el desarrollo en las enseñanzas científico-técnicas*. Intermón-Oxfam.
- Erasmus MA (2005). Introduction: Community service learning and the South African research agenda. *Acta Academica Supplementum* 3, pp 1-23.
- Erasmus MA (2007). Service learning: Preparing a new generation of scientists for a Mode 2 society. *Journal for New Generation Sciences*, 5(2):26-40.
- Erasmus M, Albertyn R (eds) (2014). *Knowledge as enablement: Engagement between higher education and the third sector in South Africa*. African SUN MeDia.
- Hatcher JA, Erasmus MA (2008). Service-Learning in the United States and South Africa: A Comparative Analysis Informed by John Dewey and Julius Nyerere. *Michigan Journal of Community Service Learning*, 15(1):49-61.
- Lazarus J, Erasmus M, Hendricks D, Nduna J, Slamati J (2008). Embedding community engagement in South African higher education. *Education, Citizenship and Social Justice*, 3(1):57-83.
- Nussbaum M (2002). *Las mujeres y el desarrollo humano*. Herder, Madrid.
- Osman R, Petersen N (eds) (2013). *Service learning in South Africa*. Oxford University Press Southern Africa.
- Preece J, Gabo P, Mmba O, Osborne M (2015). *Community engagement in African universities: Perspectives, prospects and challenges*. NIACE, Leicester.

- Robeyns I (2003). The capability approach: an interdisciplinary introduction, teaching material for the training course preceding the 3rd International Conference on the capability approach. Pavia, Italia.
- Sen A (2000). Libertad y desarrollo. Editorial Planeta, Bogotá.
- Sousa B (2005). La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad. *Revista Umbrales*, (15):13-70
- UFS (2012). Strategic Plan 2012-2016. University of the Free State. South Africa.
- Unesco (1998). Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Walker M, McLean M (2013). Professional education, capabilities and the public good: The role of universities in promoting human development. Routledge, Abingdon.

# Global Dimension in Engineering Education: promoting global learning in Spanish universities

## La Dimensión Global en los estudios tecnológicos: promoviendo el aprendizaje global en las universidades españolas

**LAZZARINI, Boris**<sup>1,2</sup>

boris.lazzarini@upc.edu

**PÉREZ-FOGUET, Agustí**<sup>2</sup>

agusti.perez@upc.edu

**BONI, Alejandra**<sup>3</sup>

aboni@dpi.upv.es

**SIERRA-CASTAÑER, Manuel**<sup>4</sup>

manuel.sierra@upm.es

### Abstract

The “Global Dimension in Engineering Education” (GDEE) initiative is a network that aims to increase the awareness, critical understanding and attitudinal values of undergraduates and postgraduates students in technical universities related to Sustainable Human Development (SHD). The goal of this initiative is integrating SHD as a cross-cutting issue in teaching activities by improving the competences of academics and through engaging both staff and students in initiatives related to SHD. It started as a collaborative project between a consortium of European Universities and Non-Government Organisations funded by EuropeAid. This contribution presents and discusses the GDEE European experience, deepening about barriers and opportunities founded during project implementation, especially focusing on the potential replicability of this initiative. These findings are complemented with a characterisation and comparative analysis of the academic profile of the community of professors involved in GDEE activities.

**KEYWORDS:** global dimension, engineering, sustainable human development, training of trainers.

### Resumen

La iniciativa “Dimensión Global en los Estudios Tecnológicos” (GDEE) es una red que pretende mejorar el conocimiento, la comprensión crítica y los valores actitudinales de los estudiantes y de los postgraduados de las universidades científico-tecnológicas en relación al Desarrollo Humano Sostenible (DHS). El objetivo es promover la integración del DHS como tema transversal en el currículo, mediante la mejora de las competencias de los profesores y a través de su participación y la de los estudiantes en iniciativas relacionadas con el DHS. La iniciativa empezó como un proyecto de colaboración entre un consorcio de universidades europeas y ONGs financiado por EuropeAid. Esta contribución presenta y discute la experiencia europea GDEE, profundizando las barreras y oportunidades encontradas, centrándose especialmente en la replicabilidad potencial de esta iniciativa. Estos resultados se complementan con la caracterización y el análisis comparativo del perfil académico de una comunidad de profesores implicados en actividades promovidas por GDEE.

**PALABRAS CLAVE:** dimensión global, ingeniería, desarrollo humano sostenible, formación de formadores.

- 
1. Autor Principal y responsable del trabajo.
  2. Universitat Politècnica de Catalunya.
  3. Universitat Politècnica de València.
  4. Universidad Politécnica de Madrid.

## 1. INTRODUCTION

Contemporary societies recognize Sustainable Development (SD) framework as the most appropriate way to address global challenges. The political impetus of the last decade towards the emergence of more equal and sustainable societies, has led to the adoption of historical agreements, such as the adoption of United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development (United Nations, 2015), and Paris agreement on Climate Change (UNFCCC, 2015). In both cases, it has been recognised that global challenges will hit low-income country hardest, so that particular efforts should be made to provide effective responses to the needs of the most vulnerable communities.

Engineering is a field that is especially relevant to address SD complex and interrelated problems affecting socio-economic and environmental systems and is directly related to many of SDGs, as well as technology development and transfer, addressed to climate change mitigation. Consequently, it is especially relevant providing engineers with skills and competences enabling them to exercise their profession prepared for the new challenges. The effects of this increasingly global profession, alongside a growing awareness of unsustainable changes that have emerged at a global level over recent decades, should be appropriately reflected in engineering curriculum. Despite the need to better connect engineering studies to the new realities of SD and globalization, already identified and analysed years ago (Crofton 2000), few engineering schools have made major updates to courses and curricula (Davidson *et al.* 2010). Nonetheless, during the last decade, many technical universities have been reconsidering the nature and content of their curricula to ensure that the concept of SD is incorporated into professional education with different approaches (Pérez-Foguet *et al.* 2005; Boni & Pérez-Foguet 2008; Mulder *et al.* 2012; Lozano *et al.* 2014). Contextually, different approaches have been followed to reinforce the alignment between engineering and development studies (Boni & Pérez-Foguet 2008; Pérez-Foguet *et al.* 2005), in line with Sustainable Human Development (SHD) theoretical framework (Absell 2015; Otano Jiménez 2015).

Current trends show that engineering faculties and departments tend to protect “core engineering” content from those that are still considered peripheral subjects (Bourn and Neal, 2008). Nevertheless, the active implication of academic staff has been indicated as a starting point to impulse transformative changes in curriculum innovation toward sustainable development (Barth & Rieckmann 2012; Lozano García *et al.* 2008; Cebrián *et al.* 2015). With the aim of fostering the active implication of faculty of technical and science based university towards SHD, in 2012, academics from different European technical universities and NGOs’ practitioners came together in a collaborative consortium known as Global Dimension in Engineering Education (GDEE). The beginnings of this process were driven by the opportunity for funding support from Europaid (Non-State Actors and Local Authorities in Development: Raising public awareness of development issues and promoting development education in the European Union). The consortium comprised five technical universities and four NGOs from three EU countries: Spain, United Kingdom and Italy.

## 2. FOSTERING GLOBAL LEARNING IN TECHNICAL UNIVERSITIES

The paper is organized as follows. Section two presents the overall strategy and results of the GDEE initiative, deepening respectively: i) GDEE materials and courses; ii) the impact of GDEE academic training; and iii) the characterization of the scientific profile of GDEE community. Section three presents main conclusions.

### 2.1. The GDEE strategy

The project started in 2012, with the aim of promoting the development of key capabilities and skills of relevant players in the HE system across the EU, notably academics and students of engineering degrees, in order to effectively mainstream SHD as cross-cutting issue in engineering education.

The proposed approach was to incorporate a Global Dimension (GD) as an integral part of engineering education. A GD is one that encourages students to think of themselves as global citizens and thus promote a sense of global social responsibility (Bourn & Neal 2008). The focus is on the incorporation of SHD in academic activities, specifically promoting the understanding of issues related to global development: extreme poverty, human rights, globalisation, equality issues and environmental challenges. This does not stand alone within engineering education as there are already relationships with other agendas, such as: sustainability science, humanitarian engineering and ethics. However, the benefits of including a global dimension is that it can help students make links to the real world, and enable engineers to play a role in poverty reduction, human rights issues, and conflict resolution. The composition of the consortium, comprising universities and NGOs, reflects the approach promoted with this initiative: fostering the cooperation between NGOs and academia as key factor in reinforcing the presence of SHD in formal teaching programs at all levels of engineering education.

The project strategy has been based on a holistic approach focused on three main areas:

1. Competences: enhancing the competences of academics and students with regards to their understanding of SHD issues and their capability to mainstream them in the academic curricula;
2. Connectivity: enhancing the capability of academic institutions to connect and share efforts within and across EU Member States as well as share and disseminate results and best practices regarding the integration of MDGs/SDGs into technology studies;
3. Collaboration: enhancing the ability to work with other stakeholders, notably Non-Governmental Organizations (NGOs) in order to advance a more practical dimension to the work carried out at academic levels.

According to this strategy, the project included different complementary activities aimed at up-skilling, motivating and engaging academics with development issues, as well as promoting SHD issues in engineering education. Specifically:

- Faculty training through a series of on-line training courses
- Production and promotion of a set of training materials addressed to academics as open educational resources (OER).
- Production and promotion of a set of contextual case studies written jointly by NGOs and academics to support teaching as OER.
- Creation of a European network of academics aimed at the integration of SHD into technology studies.
- Promotion of two editions of a “European award for best practices on the integration of SHD into technology education”.
- Promotion of formal and informal activities involving students, academics and NGOs’ members.
- Policy development actions.

Roots of the methodological approaches on which this initiative is based can be found in previous works of project partners. Specifically, it is worth highlighting the works of Boni Aristizábal and Pérez-Foguet (2006) and Oliete and Pérez-Foguet (2008) as examples of courses materials and contextual case studies specifically addressed to academics of technical universities that were promoted in Spain from 2004 to 2008 that have been taken into account in the project definition.

The project’s main outcome, namely on-line courses and training materials, will be presented extensively in next *section*. Other important outcomes that characterised the project strategy, namely European Awards and the European Network of academics, have been outlined elsewhere (Trimingham *et al.* n.d.).

### 2.1.1. GDEE materials and courses

In order to increase competencies among academics to engage with the global development agenda, training materials alongside nine courses were developed to train academics of technical or science-based course throughout Europe. A set of open source on-line courses were offered with the aim to increase the competencies and abilities of academic staff to integrate development-related issues in their teaching and research activities. Courses' pedagogical approach has been extensively described elsewhere (Trimingham *et al.* n.d.). It is worth highlighting, as a specific contribution of the project, that both academics and practitioners members of the consortium purposefully participated to materials and courses' design and implementation, contributing in curriculum development and courses' structure. Courses were divided into three thematic blocks, aimed at covering the specific needs of academic staff, depending on their grade of involvement and interest in development issues. Each block comprised of three short courses (see Table 1).

TABLE 1. Course outline

<p>Block A - <b>The Global Engineer</b></p>	<p>Addressed to those academics that want to introduce cross-cutting issues in their activities; i.e., including a session related to SHD within, typically, a BSc course. Course A.1: Making the case for a critical global engineer Course A.2: Key elements for addressing the global dimension of engineering Course A.3: The Global Engineer in Sustainable Human Development</p>
<p>Block B - <b>Supervising BS/MS thesis with fieldwork</b></p>	<p>Addressed to those academics who want to advice students involved in field-work or other extension activities during BSc projects or MSc thesis. Course B.4: Supervising Engineering Students Course B.5: Knowing the context and partners Course B.6: Knowing International Cooperation</p>
<p>Block C - <b>Integrating GDE into teaching and research</b></p>	<p>Addressed to those academics (or professionals) who want to design a course relating Technology and SHD, from their own technical expertise. Course C.7: Integrating GDE into the academic Course C.8: Integrating GDE into Teaching: Theory and Practice Course C.9: Integrating GDE into Research</p>

With the aim to support the implementation of each course, a set of training materials has been developed by selected European experts in this field. According to the networking strategy of the project, active participation of academics of non-partner European universities was strongly promoted. More than 40 academics from sixteen European universities and twelve experts in the field of development (from NGOs, development training centres, and engineering organizations, among others) have closely collaborated in developing materials. Nine separate publications, one for each course, have been published and disseminated as Open Educational Resources. Each publication corresponds to one course and includes five chapters, written by different experts.

Alongside these courses, a set of contextual case studies, aimed at providing academic staff with specific materials to be used with students in the classroom, were developed. 28 case studies of real development projects from NGOs', project partners, and external organizations were selected according to their relevance. Then, each case study was assigned to a specific academic whom, in close coordination with the NGO providing data, developed the teaching material following a standardised template. More than 50 authors, mainly European, collaborated in this process. Each case study combines practical/contextual information on the specific project from which it is drawn (the context) with more academic-oriented content that is specifically designed to be used in class and during self-directed study (activities). Case studies, which are published under the Creative Common License, can be adapted by each academic to suit their own teaching agenda.

The course structure consisted of nine on-line short courses equivalent to a total of 25 hours for each course (1 ECTS), with duration of approximately 3 weeks. Each session included one reading

lecture and a set of web resources (videos, reports, articles). In parallel, participants engaged with one another through collaborative tools and through discussion forums. Evaluation consisted of three types of assessment tools: i) assessment quizzes at the end of each session; ii) two academic activities, with the aim of putting in practice notions learnt through the sessions; iii) a final multiple-choice assessment.

Each course was overseen by an academic coordinator, responsible for the scientific and academic content of the materials developed and used for academic purposes. Moreover, each partner country selected course coordinators with expertise in a specific field and with knowledge of web-based teaching and tools. The open source nature of the online materials also allowed interested academics (and others) to “dip in” without completing the courses.

Courses have been implemented through distance learning in the three partners’ countries according to different strategies. In Spain, all courses have been offered through on-line learning via the virtual learning platform of the coordinator university. The UK adopted a different strategy, an NGO with previous experiences in faculty training lead courses activities with the support of the English university. In this case, instead of a university-based virtual platform, courses were run using free on-line tools for courses and social networks for groups’ activities. In Italy, courses were run using the virtual platform of the Italian university. Unlike the other partners’ countries, here a blended learning approach was adopted. Specifically, the first sessions of each course were offered presentially or via a videoconference with all registered members. Alongside this approach, courses were promoted for each thematic block, so that interested academics must register to the three courses of each block.

It is worth noting that special attention has been given to enhance replicability of this experience at different levels. The content and structure of each course, the contextual case studies, and supporting resources are available at project webpage ([www.gdee.eu](http://www.gdee.eu)) along with a number of other resources for academics. All academic resources have been published under a license Attribution-NonCommercial-ShareAlike of Creative Commons. Therefore they can be translated, improved and adapted to different contexts.

### 2.1.2. The characterization of the scientific profile of GDEE community

Starting from the context described earlier, we analysed comparatively and characterise two groups of the GDEE community, with the aim to enhance understanding of the scientific profile of academics engaged in development issues and, consequently, foster the replicability of the initiative in different contexts. The two groups analysed have different grades of expertise and involvement in SHD. From one side, 43 contributors, namely experts in SHD that have closely collaborated in developing training materials as well as in the delivery of on-line courses. From the other side, 47 participants, academics of engineering or science-based Spanish universities that completed one or more courses offered through the Spanish virtual platform.

The characterization of the scientific profile of GDEE community includes the following steps:

1. Selection and analysis of the research publications registered in Scopus database of the GDEE community.
2. Generation of an overlaid journal map based on data download from Scopus
3. Operationalization of a disciplinary diversity index.

After comparing the two main scientific databases Web of Science (WoS) and Scopus, following Chadegani *et al.* (2013) we opted to use the latter as our principal data resource mainly because Scopus adapts better to the characteristics of GDEE community. In fact, among GDEE courses participants there are a number of young; professors and PhD students, and Scopus covers a superior number has a broader coverage of journals even if with lower impact. Thus, essential research quality indicators (such as volume, impact, h-index) have been analysed using Scopus database.

Bibliometric analysis can be greatly enriched with the help of appropriate visualisations. Science maps, for example, are suitable tools for this purpose. They are visual representations built on the overall science interrelationship based on journal articles (Leydesdorff *et al.* 2014; Porter & Rafols 2009), and help to visually identify major areas of science, their size, similarity and interconnectedness. Specifically, the use of science maps is particularly helpful since allows to analyse different aspects of disciplinarity such as: i) the variety of “disciplines”; ii) the balance, or distribution, of disciplines (expressed by the relative size of nodes in the map); and iii) the disparity, or degree of difference, between the disciplines (expressed by the distance between the nodes of the map) (Porter & Rafols 2009).

Given the purposes of this study, we opted for a base map tool called Overlay.exe (Leydesdorff *et al.* 2014), a global map of science that can be interactively overlaid with journal distributions in sets downloaded from Scopus. Base maps can be used as a basic framework on which the journal distribution of a set of documents downloaded from Scopus can be projected. Subsequently, it is possible assessing the portfolio of documents in terms of the spread across journal and journal categories.

Furthermore, base maps can be used as a distance maps for measuring interdisciplinarity in term of journal composition. Simple to more complex indicators have been developed for the purpose of assessing interdisciplinarity of researchers. For the purpose of this research we opted for the use of Rao-Stirling index. Unlike other indexes commonly used to assess interdisciplinarity, such as Shannon or Herfindahl, Rao-Stirling accounts not only for the variety but also for also for the disparity, namely the ecological distance among different subsets of journals (Leydesdorff & Rafols 2011; Porter & Rafols 2009).

### 2.1.3. Results

#### *Impact of GDEE academic training*

The GDEE courses ran from March 2014 to May 2015. Overall, 295 people enrolled to one or more courses for a total of 885 enrolments; with a median average of 98 participants per course. The distribution of enrolments in each of the three training centres is respectively: 71 % Spain, 13 % UK, 16 % Italy. Enrolled academics came from more than 50 European universities. The majority of participants (77 %) are linked to a University, with 226 participants. They are in the majority professors and researchers (63 %) and PhD students (26 %). Among participants linked to university, females appear to be more interested, representing the 58 %. NGO personnel represent the second largest group, at 18 %. But also other categories (public administration, consultancy firms, etc.) showed an interest in the GDEE training initiative.

The completion rate can be defined as the percentage of enrolled participants who satisfied courses' criteria in order to earn a certificate. As reported in Table 2, completion rates of GDEE courses vary across different courses and thematic blocks. Overall, the highest rates of completions were registered during the introductory (A1, A2) and the mid-level blocks. The trend indicates a decrease within the first thematic block, then a slight increase for courses B4 and B5, then a clear decrease for the last thematic block.

According to the answers of anonymous surveys launched at the end of each GDEE course the training initiative had a positive impact on participants. Specifically, a very high percentage of participants (77 % to 100 %) agree that, as a result of taking a course, their interests in cross cutting issues (such as Millennium Development Goals, Human Development, extreme poverty, climate change, etc.) have increased. Moreover, a high percentage of participants (69 % to 100 %) agree that courses were useful for integrating crosscutting issues in teaching activities. Coherently, introductory courses, which dealt with topics in a more theoretical way, are perceived as less useful for integrating crosscutting issues.



TABLE 2. Completion rates for online GDEE courses (totals)

SPAIN		INTRODUCTORY BLOCK			MID-LEVEL BLOCK			ADVANCED BLOCK		
		A1	A2	A3	B4	B5	B6	C7	C8	C9
	Enrolments	65	67	73	60	63	74	66	73	84
	Completions	26	25	21	16	13	13	11	13	15
	Rate	40,00 %	37,31 %	28,77 %	26,67 %	20,63 %	17,57 %	16,67 %	17,81 %	17,86 %

UK		A1	A2	A3	B4	B5	B6	C7	C8	C9
		Enrolments	29	25	24	10	14	11	6	(offered by Spain)
	Completions	6	5	5	3	7	1	2		
	Rate	20,69 %	20,00 %	20,83 %	30,00 %	50,00 %	9,09 %	33,33 %		

ITALY		A1	A2	A3	B4	B5	B6	C7	C8	C9
		Enrolments	23	23	23	14	14	14	10	10
	Completions	9	7	3	6	7	3	3	2	2
	Rate	39,13 %	30,43 %	13,04 %	42,86 %	50,00 %	21,43 %	30,00 %	20,00 %	20,00 %

TOTAL		INTRODUCTORY BLOCK			MID-LEVEL BLOCK			ADVANCED BLOCK		
	Total	A1	A2	A3	B4	B5	B6	C7	C8	C9
	Enrolments	117	115	120	84	91	99	82	83	94
	Completions	41	37	29	25	27	17	16	15	17
	Rate	35,04 %	32,17 %	24,17 %	29,76 %	29,67 %	17,17 %	19,51 %	18,07 %	18,09 %

Remarkably, GDEE completion rates are higher than other free on-line courses. Research on MOOCs shows that the majority of courses have completion rates of less than 10 %, with a median average of 6.5 % (Jordan 2014). According to Table 3, the GDEE courses showed completion rates between 13 % and 40 %, a remarkable result considering the limited availability of faculty to invest in training activities. Furthermore, courses had to be scheduled with a very short break between courses, in order to meet the project timelines. This overload, in combination with demanding development training, might have affected participants' motivation to complete all course activities.

Noticeably, the number of enrolments and completions is significantly different among the three partners' countries, nevertheless, similar to the relative institutional presence of universities in the project. This is qualitatively related with the relative weight of partners within each of the engineering education sectors of the respective countries. In fact, in Spain the consortium includes academics from the three major polytechnic universities; whereas only one partner institution is included from the UK and Italy).

However, the different impact of courses may point out at differences in the implementation strategy followed in the different countries rather than problems with the dissemination strategy or lack of interest within academic sector. The positive impact of the courses on participants seems to confirm this assumption. In addition, a different degree of permeability of the concept of Global Dimension may have influenced the academic public's interest to training initiative. In this sense, in Spain this concept represented a novelty, while in UK different initiatives have been implemented under this concept in recent years.

#### *Scientific profile of GDEE community*

Following the methodology outlined earlier, the results of a comparative analysis and characterisation of a community of professors involved in GDEE activities is outlined in this

section. Due to the high number of enrolments and completions in courses offered through the Spanish platform, the analysis especially focuses on Spanish faculty.

After performing author search in Scopus database for each member of the groups of contributors and participants, for a total of 90 entries. We found out that, roughly, only 60 % of the members of GDEE community have a Scopus ID, for different reasons. Among contributors, mainly due to a number of NGO practitioners and other experts that do not have research publications. Instead, among courses participants, we found, surprisingly, a significant number of professors without Scopus ID as well as few practitioners and PhD students. Subsequently, we examined the scientific literature of all the members of the GDEE community with Scopus ID (respectively 31 contributors and 22 participants).

Table 3 summarizes overall results of the analysis of the two groups. It includes, from left to right, in the first line, the number of people with or without Scopus ID, the number of papers (Np), the number of total contributions (Nt) and the percentages of them classified in Scopus Engineering subject; and in the second line, the total number of hits in different categories (Ncat), the ratio of Ncat over number of papers, the percentage of hits in Engineering, the number of hits of total contributions (Ntca), ratio of Ntca over total number of contributions, and ratio of them in Engineering subject.

It is interesting to highlight some differences between GDEE contributors and participants. First of all, contributors have a higher number of Scopus ID than participants. However, participants with Scopus ID are scientifically more productive, almost 21 % more papers/person. Secondly, contributors' research publications (including both articles and total contributions), are more focused in the category of Engineering, than those of participants, more than 20 % in both. Finally, contributor's articles are more interdisciplinary in nature, counting in average in 2,63 categories, versus 1,98 of participants and, equivalently, when considering total contributions.

TABLE 3. Figures summarizing main characteristics of both groups analysed

	SCOPUS ID	NO SC. ID	NUM PAPERS	NUM TOTAL	ENG/NP	ENG/NT
Contributors	31	12	220	352	60 %	64 %
Participants	22	25	362	536	36 %	42 %
Total	53	37	582	888	45 %	51 %

	NUM CATEG.	NCAT/NP	ENG/NCAT	NUM T. CAT.	NTCA/NT	ENG/NTCA
Contributors	578	2,63	23 %	891	2,53	25 %
Participants	715	1,98	18 %	1003	1,87	22 %
Total	1293	2,22	20 %	1894	2,13	24 %

Figure 1 presents the total number of scientific contributions of the two groups, respectively articles and all contributions, using Scopus classification (only categories with more than 10 contributions are displayed). Coherently with the target of the project, the average profile of GDEE academic has the most relevant activity in the field of engineering, followed by Environmental Science and Chemical Engineering.

Figure 2 presents the relative distribution of scientific publications using Scopus Subject Classification. Respectively, scientific articles and all contributions (comprising articles, book chapters, conference papers) of the two groups are displayed. Being engineering the predominant subject in both cases, it fixes the reference value for 100 %. Then the order of subjects is fixed by decreasing the relative value of articles of contributors. It can be appreciated that the highest relevance of contributors is in Environmental Science and Social Sciences. Instead, the group of

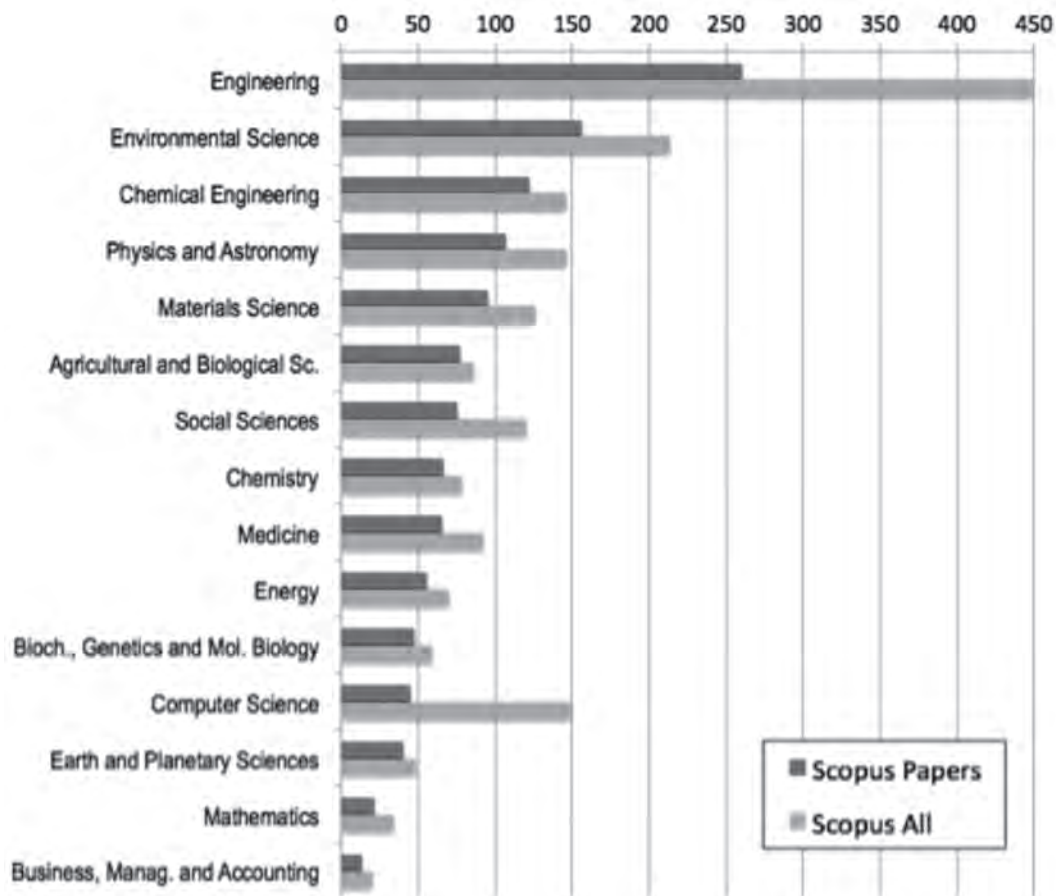


FIGURE 1. Number of papers and all contributions of GDEE community using Scopus classification

participants shows higher relevance in more categories (Physics and Astronomy, Materials Science, Agricultural and Biological Sciences, Medicine, etc.). Remarkably, the key areas that differentiate the two groups are Social Science and Medicine. In both categories, a particularly relevant research activity of one group is opposed to a significantly low activity of the other.

These findings can be easily visualised in Figure 3 with the help of overlaid Science Maps. The figure shows the journals distribution of the scientific production of the two groups, highlighted onto a base map of global science (in light green), according to Scopus classification. At the top of the two maps are well visible the journals of Engineering fields (blue and yellow), predominant subject of research for both groups. Then, contributors and participants show journal distribution focused in opposed research areas, respectively left for journal categories related to social sciences journals and right for categories related to medicine/biotechnology/medical physics etc.

As outlined earlier, the information provided by science maps is particularly useful to assess interdisciplinarity of different portfolios of publications. Specifically, in the case of the two groups analysed, Rao-Sterling interdisciplinarity index can be operationalized using the values of the distance among the respective subsets of journals provided by the map. The calculation of Rao-Sterling index shows that the degree of interdisciplinarity of the two groups is similar. In fact, the index is almost identical for the two groups, respectively 0,1848 for contributors and 0,1892 for participants. It can be visually appreciated that, although the spread across the map of the two groups is opposite, the relative distances between core engineering publications and other publications classified in different disciplines is similar.

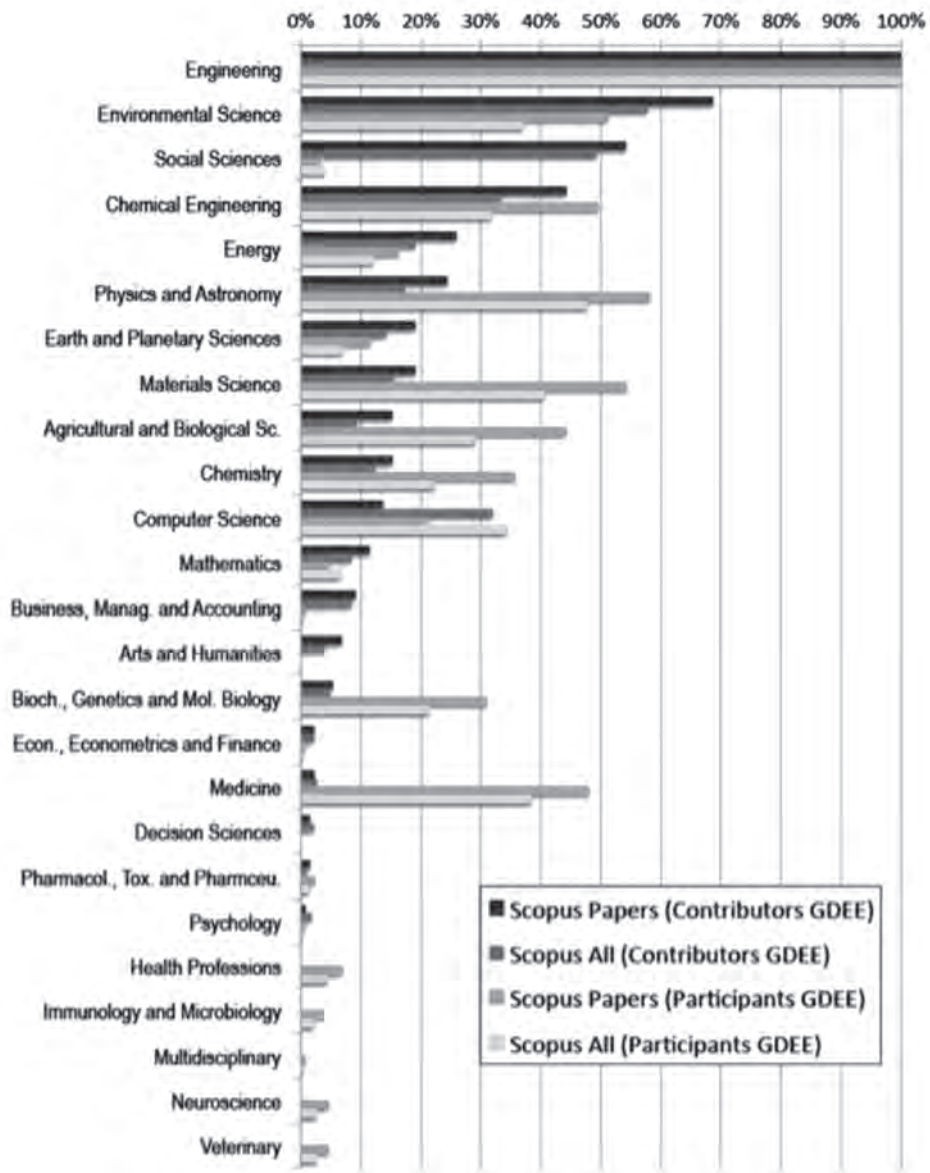


FIGURE 2. Relative distribution of articles and all contributions of GDEE community using Scopus classification



FIGURE 3. Journals distribution of the scientific output of “contributors” (right) and “participants” (left)

### 3. CONCLUSIONS

The GDEE can be described, overall, as a successful initiative. Academics and practitioners from across Europe have worked together to develop a learning strategy aimed at engaging engineering faculty in curriculum reorientation towards SHD. The integrated approach adopted by the consortium has contributed not only to enhance professional competencies of academics but also to foster the connectivity and collaboration between academia and other key actors in international development, such as NGOs. In fact, the active implication of NGOs in academic activities of the project has been a key factor in reinforcing the presence of SHD, in formal teaching programs as well as in non-formal activities. Furthermore, this partnership between academia and NGOs has strongly contributed to the quality and novelty of training materials and courses.

The analysis presented specifically points out two key operational aspects for a successful implementation of a country or region based initiative similar to GDEE. Firstly, the identification and the active participation of a community of engaged contributors (authors, trainers) with a scientific background comprising engineering, environmental and social sciences. Secondly, the implementation of modular on-line courses jointly promoted and coordinated by partnerships of higher education institutions.

GDEE courses, as main output of the project, had a very positive impact on participants and special attention has been given to the replicability of the training initiative in other contexts. Spanish academics have shown especial interests in GDEE training courses and different initiatives, based on this project, have been promoted at local level in Spain. Despite very positive assessment from participants and surprisingly high completion rate, some critical considerations are needed. On the one hand, it should have been taken into account, to a greater extent, the limited amount of time of academics for activities of training and capability development. In fact, the volume of materials and the general pace of the courses were perceived as burdensome from participants. On the other hand, the decision of using existing (and separate) national structures and platforms may have limited European visibility of the project.

The comparative analysis and characterization of the scientific production of a reduced community of professors involved in GDEE training activities highlights important issues. First of all, Spanish participants trained in SHD are, in the majority, university professors with scientific production specifically focused in engineering-related disciplines. Notwithstanding, their research extends to other disciplines, especially in the fields of Medicine and Biological Science. Compared with the group of contributors, participants show the same degree of interdisciplinary research. The main difference between the two groups is whereas contributors have particularly relevant research activity in Social Science; participants are particularly active in Medicine-related disciplines. It can be argued that faculty, including those with consolidated research trajectory and high degree of interdisciplinary research, are looking for a wider perspective and understanding of global challenges relevant to SHD, and their relations with the field of engineering.

This reflects wider societal debates that concern particularly higher education. Societal awareness on global challenges has tremendously increased in the last decade. A number of academics recognise that there is a variety of global challenges that need appropriate engineering solutions that current engineering formal training could hardly provide. The contribution of the GDEE initiative is specifically addressed at fostering the engagement of academic providing them with conceptual and practical instruments to integrate SHD in their teaching and academic activities.

### ACKNOWLEDGMENTS

The authors would like to thank Dr. Ismael Ràfols, Ingenio CSIC-UPV, and Dr. Loet Leydesdorff, University of Amsterdam, for their precious support on journal maps and interactive overlays used in this article.

## REFERENCES

- Absell CD (2015). The Lexicon of Development: A Quantitative History of the Language of Development Studies. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 4(1), pp 4-34. <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84947942943&partnerID=tZOtx3y1>, accessed 18 March 2016.
- Barth M, Rieckmann M (2012). Academic staff development as a catalyst for curriculum change towards education for sustainable development: An output perspective. *Journal of Cleaner Production*, 26(2012), pp 28-36. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2011.12.011>, accessed February 1, 2016.
- Boni Aristizábal A, Pérez Foguet A (eds) (2006). *Propuestas pedagógicas para la introducción de la educación para el desarrollo en las enseñanzas científico-técnicas (edición digital)*. Intermón Oxfam, Barcelona. <http://upcommons.upc.edu/handle/2117/24727>, accessed March 18, 2016.
- Boni A, Pérez-Foguet A (2008). Introducing development education in technical universities: successful experiences in Spain. *European Journal of Engineering Education*, 33(3), pp 343-354. <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-47349106512&partnerID=tZOtx3y1>, accessed February 1, 2016.
- Bourn D, Neal I (2008). *The Global Engineer Incorporating global skills within UK higher education*. DFID, UK. <https://eprints.ioe.ac.uk/839/1/Bourn2008Engineers.pdf>, accessed February 1, 2016.
- Cebrián G, Grace M, Humphris D (2015). Academic staff engagement in education for sustainable development. *Journal of Cleaner Production*, 106, pp 1-16. <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84938208923&partnerID=tZOtx3y1>, accessed June 28, 2015.
- Chadegani AA, Salehi H, Yunus MM, Farhadi H, Fooladi M, Farhadi M, Ebrahim NA (2013). A comparison between two main academic literature collections: Web of science and scopus databases. *Asian Social Science*, 9(5), pp 18-26. <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84876995338&partnerID=tZOtx3y1>, accessed January 21, 2016.
- Crofton FS (2000). Educating for sustainability: Opportunities in undergraduate engineering. *Journal of Cleaner Production*, 8(5), pp 397-405 <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-0033666076&partnerID=tZOtx3y1>, accessed April 6, 2016.
- Davidson CI, Hendrickson CT, Matthews HS, Bridges MW, Allen DT, Murphy CF, Allenbye BR, Crittendenf JC (2010). Preparing future engineers for challenges of the 21st century: Sustainable engineering. *Journal of Cleaner Production*, 18(7), pp 698-701. <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-77950297929&partnerID=tZOtx3y1>, accessed March 18, 2016.
- Jordan K (2014). Initial trends in enrolment and completion of massive open online courses. *The International Review of Research in Open and Distributed Learning*, 15(1). <http://www.irrodl.org/index.php/irrodl/article/view/1651/2788>, accessed March 18, 2016.
- Leydesdorff L, de Moya-Anegón F, Guerrero-Bote VP (2014). Journal maps, interactive overlays, and the measurement of interdisciplinarity on the basis of Scopus data (1996-2012). *Journal of the Association for Information Science and Technology*, p.n/a-n/a. <http://dx.doi.org/10.1002/asi.23243>, accessed February 1, 2016.
- Leydesdorff L, Rafols I (2011). Indicators of the interdisciplinarity of journals: Diversity, centrality, and citations. *Journal of Informetrics*, 5(1), pp 87-100. <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-78650521748&partnerID=tZOtx3y1>, accessed April 6, 2016.
- Lozano García FJ, Gándara G, Perrni O, Manzano M, Hernández DE, Huisingh D (2008). Capacity building: a course on sustainable development to educate the educators. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 9(3):257-281. <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-49349085177&partnerID=tZOtx3y1>, accessed April 1, 2016.
- Lozano R, Ceulemans K, Alonso-Almeida M, Huisingh D, Lozano FJ, Waas T, Lambrechts W, Lukman R, Hug J (2014). A review of commitment and implementation of sustainable development in higher education: results from a worldwide survey. *Journal of Cleaner Production*, 108, pp.1-18. <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84908305795&partnerID=tZOtx3y1>, accessed March 23, 2015.
- Mulder KF, Segalàs J, Ferrer-Balas D (2012). How to educate engineers for/in sustainable development Ten years of discussion, remaining challenges. Svanström M, ed. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 13(3):211-218. <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84863446760&partnerID=tZOtx3y1>, accessed January 27, 2016.
- Otano Jiménez G (2015). La libertad como relación social: Una interpretación sociológica del enfoque de las capacidades de Amartya Sen. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 4(1):98-127. <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/view/144>, accessed March 18, 2016.

- Pérez Foguet A, Lobera J (2008). La transversalización del DHS en asignaturas técnicas: proyecto piloto en la UPC, en “IV Congreso Universidad y Cooperación al Desarrollo”, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Servei de Publicacions. <http://upcommons.upc.edu/handle/2117/8709>, accessed March 18, 2016.
- Pérez-Foguet A, Oliete-Josa S, Saz-Carranza A (2005). Development education and engineering: A framework for incorporating reality of developing countries into engineering studies, *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 6(3), pp.278-303. <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-22944452731&partnerID=tZOtx3y1>, accessed February 1, 2016.
- Porter AL, Rafols I (2009). Is science becoming more interdisciplinary? Measuring and mapping six research fields over time. *Scientometrics*, 81(3):719-745, accessed February 1, 2016.
- Trimingham R (in press). Global Dimensions in Engineering Education: experiences from a collaborative project. En: Leal W, Pace P (eds). *Teaching Education for Sustainable Development at University Level*. Springer.
- United Nations, General Assembly resolution 70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1 (25/09/2015). [undocs.org/A/RES/70/1](http://undocs.org/A/RES/70/1), accessed February 1, 2016.
- UNFCCC United Nations Framework Convention on Climate Change, Adoption of the Paris Agreement, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1 (12/12/2015). <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>, accessed February 1, 2016.





# Development Education in Nongovernmental Development Organizations' in Portugal: preliminary impressions from an online study

## La Educación para el Desarrollo en las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo en Portugal: impresiones preliminares de una pesquisa online

COELHO, Dalila<sup>1</sup>  
dalila.coelho.ed@gmail.com

CARAMELO, João<sup>1</sup>  
caramelo@fpce.up.pt

MENEZES, Isabel<sup>1</sup>  
imenezes@fpce.up.pt

### Abstract

In Portugal, development education (DE) exists since the last 40 years, mostly as a grassroots movement promoted by development non-governmental organizations (NGDOs), considered DE's main actor. The field has been encouraged by a gradual commitment at the governmental level, particularly with the provision of a budget line for DE projects and the creation of a National Strategy for DE. Despite such commitment and the amount of actions promoted by NGDOs the field of DE faces a considerable lack of research concerning its practices, impacts, as well as the perspectives of actors involved. In this work we intend to discuss preliminary impressions of a study that analysed the information provided online by NGDOs working in DE. Resorting to their official websites, the study aimed to identify the overall rationale and approach to DE as well as to map relevant information about these organizations' DE cofinanced projects implemented between 2005 and 2015.

**KEYWORDS:** development education, online information analysis, nongovernmental development organizations (NGDOs), Portugal

### Resumen

En Portugal, la educación para el desarrollo (ED) existe hace 40 años, siendo sobretodo promovida por las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGDs), consideradas el principal actor en ED. El campo tiene sido estimulado por un compromiso gradual en el nivel gubernamental, particularmente, con la provisión de cofinanciamiento a proyectos de ED y de una Estrategia Nacional para la ED. No obstante esto comprometimiento y el volumen de acciones promovidas por las ONGDs, el campo de ED se enfrenta con una considerable falta de investigación acerca de sus prácticas, impactos, o de las perspectivas de los atores implicados. En esto trabajo intentamos discutir impresiones preliminares de un estudio sobre información disponible online por ONGDs que actúan en ED. Recorriendo a sus websites oficiales, lo estudio buscó identificar lo rationale y abordaje general en ED, y mapear información relevante sobre los proyectos cofinanciados de ED implementados entre 2005 y 2015.

**PALABRAS CLAVE:** educación para el desarrollo, análisis de información online, organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGDs), Portugal

---

1. University of Porto, Faculty of Psychology and Educational Sciences, Centre for Research and Intervention in Education (CIIE).

## 1. INTRODUCTION

The current text focuses on an empirical study, conducted online with Portuguese non-governmental organizations working in development (NGDOs), that are active in Development Education (DE), Global Education or Global Citizenship Education, usually adopted as synonymous expressions in this context. This study relies on a theoretical exploration of literature in the fields of education, citizenship, development and NGOs role, and about the Portuguese situation, as well as in the results of an exploratory study with relevant DE stakeholders in Portugal previously conducted by the authors. Such study, where actors from academia, governmental and non-governmental sector were interviewed, corroborated theoretical evidence pointing out to the need of research about DE in Portuguese scenario, namely, in NGDOs, considered the main actor in this field (GENE 2014).

For framing the current study, in a first moment, we provide brief overview of the Portuguese situation regarding DE, looking at some key-information at the governmental, nongovernmental and higher education levels. A second point presents in detail the methodology adopted. In a third moment, the instrument designed to support the data collection process is briefly analysed. A fourth moment brings some elements for reflection based on the experience of collecting data online for research purposes.

## 2. DE IN PORTUGAL: CONTEXTUAL ELEMENTS

In Portugal DE is estimated to date back around 40 years. It has been attributed to the action of informal civil society around the Portuguese revolution in 1974, subsequent end of dictatorship and colonial period (CIDAC 2006; GENE 2014). Actions delivered by that time were mostly promoted by students and religious groups, and sometimes also in collaboration with existent NGOs. Mostly clandestine, these actions intended “to inform the national public opinion about realities in the territories under Portuguese colonial domination (...) aiming to raise a critical awareness and a will for acting towards justice and peace” (CIDAC 2006, p. 2). After the end of dictatorship in 1974, DE started to expand, mostly within NGOs’ scope of intervention. It proceeded focusing on providing information about the countries in the “global south” and training to development cooperation agents overseas (Pereira 2014).

An important turning point in the NGDOs’ actions in DE would happen in the mid 1980s, with the creation of the Portuguese Platform of Development NGOs (PPDNGOs) (1985), as well as with the Portuguese entrance in the European Economic Community (1986). This connection to Europe was beneficial for the field, by allowing the access of Portuguese organizations to financing, training and networks around DE (CIDAC 2006). In the 90’s, a group dedicated to DE action in the Portuguese Platform of Development NGOs. This group, still active, was focused on raising awareness and mobilizing Portuguese actors towards DE, and in strengthening the connection with European DE peers.

Development education, development cooperation and humanitarian and emergence assistance became regulated as the main fields of intervention of development NGOs in 1998, by the Ministry of Foreign Affairs. DE is allocated since 2001 in the nowadays-called Camões, Institute of Cooperation and Language I.P.<sup>2</sup>. The year 2005 marks an important milestone. On one hand, DE was assumed for the first time as strategic priority for the work of the Portuguese Cooperation

---

2. Previoulsy named Institute of Portuguese Cooperation (ICP) and IPAD – Portuguese Institute of Development Support, I.P. This structure is currently named *Camões Institute of Cooperation and Language* (Retrieved: <http://www.instituto-camoes.pt/quem-somos/root/sobre-nos/quem-somos>, acceded in 25<sup>th</sup> February 2016). The integration of DE as governmental affair happened in the sequence of the Portuguese participation in the Global European Network Europe (GENE), in 2002.

of the Ministry of Foreign Affairs (IPAD 2006). On another hand, this Ministry created the first funding scheme for financing DE projects in national development NGOs (GENE 2014; Pereira 2014; Camões 2016). This grating scheme remains the main source of funding for the field.

Most recently, also worth noting is the creation of a *National Strategy for Development Education* (IPAD 2009), under implementation between 2010 and 2015. Besides its symbolic importance, the Strategy was also seminal as it marks the beginning of the participation of the Ministry of Education, also a promoter of this plan, in DE. The *Strategy* settled four priorities – “capacity building, DE in the formal education system, DE in non-formal education settings, and awareness raising and political action for concerted action among differing actors” (GENE 2014, p. 48), towards the following main goal:

*“Promoting global citizenship through learning processes and by raising awareness of development related issues aimed issues among Portuguese society, in a context of growing interdependence, and focusing on actions leading to social change”* (IPAD 2009, p.28).

Despite a considerable amount of actions and projects implemented by development NGOs, namely, with public funding, there is little empirical evidence about such initiatives, their promoters or professionals enrolled. This situation might be due to, among others, a reduced expression of DE in higher education, namely in the fields of Educational Sciences and Development (IPAD 2009; Krause 2010; GENE 2014; Pereira 2014). In fact, the important investment on the governmental and nongovernmental sides contrasts with the reduced presence of academia in this subject. This is visible in training offer, research and in scientific production (Coelho 2015). Nevertheless, higher education is becoming more active on this field. Widely recognized by international literature (Boni *et al.* 2012), the importance of higher education for DE in Portugal has been strategically assumed for the first time in the National Strategy for DE. This document acknowledges that:

*“In Portugal, the engagement of higher education in citizenship education and in DE in particular lacks a considerable strengthening, namely because it is in this scope that initial teacher training occurs (...). The closest articulation between higher education institutions and scientific research constitutes an opportunity for a specific contribution towards a pedagogical and discursive agenda that accompanies conceptual and methodological transformation occurring in various knowledge areas”* (IPAD 2009, p.33).

In fact, according to Costa (2012), the interest and growing use of the term *development education* in the universe of cooperation and social intervention in Portugal, by policy makers and civil society actors, has not been followed by a “scientific reflection and systematic critique in the landscape of national academic production about what underlies the development education concept and practices” (p. 23).

### 3. METHODOLOGICAL OPTIONS

Bearing this scenario, our work focuses on DE in Portuguese development NGOs, considered the most experienced actors in the field. It attempts to provide input to characterize and problematize constitutive aspects of their intervention in DE, inspired by postcolonial lenses. Work in this line has already been proposed for the fields of DE, global education or global citizenship education in other contexts, most notably, by Andreotti (2011; 2006) and Andreotti & Souza (2012). This perspective “informs and structures an analysis of knowledge production and power relations that attempts to identify ethnocentric, paternalistic, depoliticized, ahistorical, and hegemonic tendencies (or assumptions of cultural supremacy) and their implications in the discursive production of self and Other in institutionalized discourses” (Andreotti 2011, p. 58).

The understanding of the DE's in the context of Portuguese NGDOs was designed to be analysed by crossing three axes: a) institutional/organizational, consisting on key-information about these organizations, publicly available online in their official websites; b) initiatives promoted

by these organizations, specifically by analysing the final reports of DE projects cofinanced under the Development Education granting scheme from the Ministry of Foreign Affairs, between 2005 and 2015; and c) representations from organizational' actors most engaged in DE, to be collected by interviews and survey.

This text focuses on the first axis, specifically, in the methodology and instruments used, providing some insights on the experience of collecting and analysing data online. The online study focused on the information publicly made available by Portuguese NGDOs in their official websites. This study was implemented between February and July 2016, complying the design and external validation of the research instruments, and the retrieval and analysis of the information available in 13 NGDOs.

### **3.1. Context and NGDOs under search: selection criteria**

According to Franco (2015), in the most recent study about Portuguese NGOs, there are around 17.012 NGOs, 220 of which work on development education and development cooperation fields. From these, the Ministry of Foreign Affairs recognizes 174 as development NGOs. The most recent data on NGDO's working in the field of DE were compiled by the Portuguese Platform of NGOs for Development and published in 2014 (PPONGD 2014).

In this period, this Platform was composed by 65 organizations, from which 13 were selected as our research object, since they cumulatively fulfil the following criteria: a) are active in 2016 (57 organizations); b) claim to work in the fields of development education, global education or global citizenship education (provisionally assumed as synonymous expressions for the purpose of this study) (48 organizations); and c) have more than one project cofinanced between 2005 and 2015, by the DE grant scheme from the Ministry of Foreign Affairs (13 organizations). These projects must be concluded, in order to have the respective final report available.

Since the creation of the cofunding scheme in 2005 until 2015, around 120 projects on DE have been financed (Camões 2016). Despite a reduced number when comparing to the group of organizations operating in DE, these 13 organizations actually represent 107 of the global amount of DE projects approved under this granting in the referred period.

### **3.2. Validation process**

In order to systematize the online information retrieval about these organizations, a data collection form was created and filled by the researcher. This instrument, presented in detail in point 4, was validated in three stages. A first stage consisted in testing this form, with real examples. The test was made by the researcher, with two NGDOs, with larger and smaller volume of information, respectively. In a second step, two professionals in the field of DE and Evaluation were invited to analyse the instrument against its relevance, adequacy and coherence, as well as to test it with one NGDO each. Once completed, researcher and validators discussed in presence the contributes to the online data collection process and instrument. These meetings were audio-recorded and the main inputs were transcribed and sent to the validators for their approval, together with an informed consent form. In a third moment, one expert working in DE in higher education was asked to analyse and discuss the instrument, focusing on its conceptual framework. Once completed, similar procedures to the second stage were adopted. The current instrument reflects inputs gathered throughout the validation process, as well as from the experience during data collection.

### **3.3. Online data collection process**

Institutional websites can be repositories of NGDOs' lives or reflect mostly the reality in a given period. They can contain a more or less wide range of information, and very distinct ways

of structuring and presenting such contents. For the sake of clarity, it is important to specify what was and wasn't collected in each website for the current study. Regarding the information collected, whenever publicly available, it was consulted and analysed: i) information in all menus and submenus. Usually, this consisted in the information that presents the organization (history, mission, goals, team...), focus of intervention, projects, ways of supporting the NGDO, among others; ii) activities report for 2015; iii) activities plan for 2015 or 2016; iv) statutory documentation; and v) frequently asked questions section.

Even when available, the following types of content were not consulted: i) accountability reports; ii) organizational regulations; iii) activities report prior to 2015. Nevertheless, it was noted when existent, as these will be vital for a future stage, where a subgroup of NGDOs will be analysed in more detail; iv) activities plans prior to 2015 (idem); v) resources: images, videos, thematic publications, pedagogical resources or others produced by the organization in the scope of financed projects or of their mission; vi) thematic dossiers (e.g. TTIP); v) news and press dossiers; and vi) content presented in social media or other web spaces belonging to the organization (e.g. projects' websites). However, in the instrument was registered the existence or absence of these elements, in a general field for observations created to include relevant, not foreseen and/or variable information.

The information collected was categorized in accordance to the way it is portrayed by the NGDO, attempting to minimize the researcher's interpretation in this stage.

#### 4. DEVELOPMENT EDUCATION FROM ORGANIZATIONAL PERSPECTIVE: A WORKING PROPOSAL

This instrument designed for systematizing data collected is structured in three levels. At the most global level, it is composed by dimensions, which represent main fields of analysis. These are specified in sub-dimensions, which represent related topics within the former. Both are operationalized in indicators, the most specific level. In each indicator, a brief explanation and theoretical basis is provided. The ultimate level contains the questions formulated. The list of components is relatively broad, since due to the lack of research on DE in the scope of Portuguese NGDOs, the study also assumes an exploratory purpose. Looking at a varied set of elements might prompt critical issues in understanding DE's recent and current path in these contexts. The elements composing the data collection form result from both literature input and from the researchers' perspectives.

Besides elements regarding the *identification* of each organization (1) (e.g. numeric code for anonymity purposes, complete name, acronyms and official website), the instrument is composed by three main dimensions – *overall organizational profile* (2), *working profile* (3) and *DE's profile in the organization* (4). These dimensions are specified in a subset of sub dimensions and indicators, hereby briefly described.

The second dimension – *overall organizational profile* – attempts to provide a main overview on institutional elements that help to acknowledge NGDOs' history, legal form, geographical location and relevant resources that might be keen in contextualizing the action in DE. Hence, such profile is drawn upon the following elements: i) juridical form of the organization – in order to identify the type of organization (e.g. not for profit association; foundation; religious institute) (Franco 2015); ii) religious inspiration – as to understand whether in its creation or current work the organization assumes the existence of such feature (e.g. NGDO belonging to a religious institute); iii) history/foundation of the NGDO – that usually conveys organizations' rationale, overall trajectory or main milestones, since the foundation until the present time; iv) year of creation and year of attribution of the statute of NGDO by the Ministry of Foreign Affairs; v) geographical location of the organization's headquarters and, if existent, number of delegations and respective location; vi) human resources (Franco 2015), characterized regarding: number of people working in the organization's headquarters (paid and long term volunteers), its functional organization (e.g. DE department; development cooperation team; human resources office), educational background,

sex, and labour situation (paid or volunteer); vii) source of funding, by type (Franco 2015; Proença 2013), in order to identify the current main sources of financing (e.g. own, private, public, national, international). This is relevant information due to the financial fragility and sustainability issues commonly noted by literature (Fowler 2000a,b; Chabbott 2003; Rajacic *et al.* 2010; Lang 2013; GENE 2014).

The third dimension – *working profile* – was based on the following indicators: i) working areas regarding international development (emergence and humanitarian help, development education, development cooperation)(PPONGD, 2014). Other areas beyond the scope of international development were also recorded, as we often can identify a “multifunctional” profile in this type of organizations (PPONGD 2014; Franco 2015) that can be vital to understand the specific action in DE. When mentioned by the organization, it was distinguished which of these are considered as being the main core of intervention; ii) working sectors in which the organization focuses its intervention (e.g. education, health); iii) geographical context of intervention (Proença 2013; PPONGD 2014), specified in terms of countries where the organization claims to work; iv) number of financed projects between 2005 and 2015, by country and working areas, as promoter or partner. Understanding institution’s profile regarding financed projects is relevant for the future steps in the study, connected with the “initiative axis” (above mentioned) but also because of the “projectization” trend (Fowler 2000b) mentioned by several authors as characteristic of this field, including in Portugal (Proença 2013; Franco 2015). It also allows to identify whether the organization works in countries in the Global South; v) target groups that the organization considers as the main focus of its mission (Menezes and Ferreira 2012), independently of targets within specific projects; and vi) belonging to networks or partnerships, national or international, temporary or permanent (PPONGD 2014; Franco 2015).

In what respects *DE’s profile in the organization*, the forth and last dimension, the following indicators were observed: i) year the organization began to work in DE; ii) existence of a specific strategy for DE, meaning, a public document containing the vision and planning for DE for a certain period (e.g. included in the overall documentation or as specific document); iii) existence of a team allocated to the work in DE, in the organization headquarters, and its characterization regarding, number of elements, educational background, sex and labour situation (paid or voluntary work); iv) belonging to networks or partnerships, national or international, temporary or permanent in the specific field of DE; v) work in DE, specified in the following aspects: global issues (Barghava 2006) mentioned as focus of the intervention in DE, independently of issues addressed in specific projects (e.g. global economy, global human development, peace and security), and current and concluded actions, by modality and by type of financing source, between 2005 and 2015. It comprises financed projects, continuous or sporadic actions promoted by the organization, independently from the existence of a funding scheme.

Looking at DE as being at the cross-roads of development and citizenship, and bearing in mind the growing of the term “global citizenship education” as a “nodal point” to where DE and others related seem to be converging (Mannion *et al.* 2011; Bourn, 2015), the three last questions in this forth dimension focused on: vi) the vision of DE, aiming to understand how the organization presents DE and its work in this scope. Expected elements to profile this vision include, for instance, terminology adopted, principles, values and functions associated to DE, educational perspectives, reference to key-documents, among others (Argibay *et al.* 2009; Mesa 2011; Bourn 2015); vii) the vision of development contained in the description of DE. Expected elements that might unveil what is understood by development include terminology adopted (e.g. sustainable development, poverty), and elements that point out to possible models or theories of development (Parfitt 2002; Willis 2005; Harber 2014), as well as to alternatives *to* and *from* development (e.g. degrowth). An important issue to be observed is also the perspective on North/South relations, as well as the integration of the historical dimension and colonial past as relevant elements for a postcolonial reading of the subject (Andreotti 2011; Andreotti and Souza, 2012). Lastly, the fourth dimension includes viii) the

vision of global citizenship (education), contained in the description of DE. Expected references to understand this vision include elements that might expose what is understood as the profile of a (good) global citizen, by citizenship (education), or the identification with a specific logic inside the various existent perspectives (Davies *et al.* 2005; Davies 2006; Mannion *et al.* 2011; Menezes and Ferreira 2012; Oxley and Morris 2013; Koyama 2016).

## 5. PERILS AND PROMISES OF ONLINE (RE)SEARCH: SOME REFLECTIONS

Collecting online information is advantageous in various aspects. First, represents an option that avails the information already provided by the organizations under analysis, and in this sense it can be less invasive for the for them. Furthermore, on the organization's side, it prevents the duplication of efforts around information that already has been provided (e.g. being asked to fill a questionnaire). On the researcher's side, it can allow a first general overview of the study object and to identify eventual information gaps, and support a proper decision regarding the most adequate complementary instruments to overcome them, facilitating researcher's time and space logistics (Markham 2011, 2008; Hine 2011). Also, as Markham (2008, p. 457) notes, "Websites and website archives, for example, can give researchers a mean of studying the ways in which social realities are displayed or how these might be negotiated over time".

In fact, websites can be important hubs for institutional key-information and a valid starting point to being introduced to the organization, and as an intensive preparation for a future in-depth data collection with each organization. Furthermore, by combining a multitude of contents (e.g. visual, textual, content hierarchies...) they might allow other understandings on how the organization presents itself to the outside.

Such analysis can provide relevant input to the comprehension of DE in the specific context of each NGDO and how it is presented alongside the remaining contents. Even if not necessarily in close connection with DE, it can subsidize its analysis, as DE is part of an organizational whole. As an example, it is worth mentioning that, despite not making part of research instrument under analysis, it was noticed that the majority of NGDOs communicate clearly and in detail how can one support the organization's work. Usually, one or more pages in the main menu or other areas are devoted to such purpose, explaining for instance, how to donate or how to engage as a volunteer. This can resonate with literature on the sustainability issues or on the importance of volunteer work for this sector. On another example, several organizations present themselves as belonging to the social and solidary economy sector, and provide a diverse range of services beyond the scope of development, a growing trend in NGOs working in this field, as noted by Fowler (2000a,b). In another example, some of the oldest NGOs also seem to position themselves as "information repositories" on development and global issues, by providing permanent thematic dossiers beyond particular projects (e.g. fair-trade).

But there are also obstacles when conducting an online research process. One first and important challenge, oblivious to the researcher, has to do with differences around the information displayed: there are variations in the type of information presented, in the ways of organizing it within the website's "skeleton" and, more important, in terms of its density. Also worth noticing, is the fact that in latent, not self-evident questions, the information needed to understand a given indicator might actually be spread in more than one place. As such, websites have to be integrally browsed, in order to assure an answer to the questions, or properly conclude that the information is missing (which is relevant in itself). In fact, since we don't acknowledge the communication strategy adopted by the organizations, absence of information or the weight of certain contents against others might have very different meanings. They can range from inexistence to the more or less important role played to the organization in a given moment. Hence, online analysis is provisional and limited in the sense that we might not be able to conclude that something doesn't exist; but only that it is not mentioned.

Furthermore, attempting to characterize the organization with a previous set of indicators is very useful, but it also represents a specific arrangement for the information, that does not necessarily matches the empirical situation. For instance, one might attempt to understand the specific work of the NGDO in DE, but is it really possible (or useful) to do so without analysing other contents on extra-DE topics (e.g. publications about development cooperation)? Consequently, this requires an extra interpretation effort from the researcher, on searching the information needed in the global amount available and matching it with the intended one. Even contextualizing the information excerpts, a certain interpretation bias can be generated by this retrieval process. Together with an unequal volume of information between websites this can introduce or reinforce (artificial) differences in the organizations' portrait.

Another issue has to do with the need of tracking records of the information collected (printings, print-screens, files,...) for future proof and consultation, as web links are not enough nor permanent. In websites with poor user-friendly features (e.g. with layers of content overlapping when printed), or with a complex navigation structure (great number of menus, submenus and subpages) this task can be specially time consuming.

This also entangles with the history vs. present dilemma, i.e., it is not always clear if the information displayed is updated or out-dated, as usually, contents don't have the publication date. Moreover, when searching information about a relatively broad time span (e.g. actions between 2005 and 2015, in this case), gaps are likely to happen, and complementary information has to be requested directly to the organization. Nevertheless, the single fact of being out-dated is worth noticing, considering the increasing relevance of online communication technologies. Time is also a challenge when facing the change of information: how to address information updates (suppressions, modifications, new relevant information) by the organizations, after the data collected, but still during the research period?

## 6. CONCLUDING REMARKS

In this text we attempted to systematize the rationale and methodology used for analysing DE in the context of Portuguese NGDOs, resorting to the information provided by them in their official websites online. The main components of the research instrument designed for this purpose were briefly described, as well as the validation procedures and methodological options adopted while conducting the study. Together with the results analysis (forthcoming), the reflection on the process of conducting such study is crucial, not only as a meta-analysis exercise for the researchers, but also as tool for preparing future steps of this study on DE initiatives and representations from NGDOs' actors.

The online study was organized bearing in mind the importance of understanding the context where DE practices are happening, attempting to situate them in the overall organizational reality. In fact, literature evidences that development NGOs face several tensions, which might impact the understanding of the DE they promote. For instance, their double role played in global development, as historically they are understood both as part of the problems and solutions (Fowler 2000a,b; Lewis and Kanji 2009). Other concerns the relation between civil society and state, where again, NGOs seem to occupy an unclear position. Whether they attempt an independent defence of their constituencies and social causes, often they also face excessive proximity or dependency from governments (Lang 2013; Lewis and Kanji 2009). Alongside this, the trend of *ngoization* and its consequences experienced by NGOs, also poses questions at the level of legitimacy, expertise and relevance of intervention (Lang 2013). As noted by some authors, development NGOs need to reconfigure the ways they act and the proper object of such action, expanding the intervention outside the universe of development (e.g. by promoting citizenship education or social entrepreneurship) (Fowler 2000a,b; Bebbington *et al.* 2008).



## ACKNOWLEDGMENTS

Project supported by the Portuguese Foundation for Science and Technology, IP, by national funds from the Ministry of Education and Science, under the reference PD/BD/105706/2014, with scientific supervision from Professor Isabel Menezes and Professor João Caramelo.

## REFERENCES

- Andreotti V (2011). Actionable postcolonial theory in education. Palgrave MacMillan, New York.
- Andreotti V, Souza LM (2012). Postcolonial Perspectives on Global Citizenship Education. Routledge, London.
- Argibay M, Celorio G, Celorio JJ (2009). *Educación para la Ciudadanía Global. Debates y desafíos*. Hegoa, Bilbao.
- Barghava V (ed.) (2006). Global issues for global citizens – an introduction to key development challenges. World Bank, Washington.
- Bebbington A, Hickey S, Mitlin D (2008). Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives. Zed Books, London.
- Boni A, Hofmann-Pinilla A, Paino JS (2012). Educando para la ciudadanía global. Una experiencia de investigación cooperativa entre docentes y profesionales de las ONGD. *Estudios sobre Educación*, 23, diciembre 2012, pp 63-81.
- Bourn D (2015). The theory and practice of development education. A pedagogy for social justice. Routledge, Oxon.
- Chabbott C (2003). Constructing education for development – International organizations and education for all. Routledge: London and New York.
- CIDAC (2006). Uma visão da história da educação para o desenvolvimento em Portugal. Centro de Intervenção Para o Desenvolvimento Amílcar Cabral, Lisboa.
- Coelho D (2015). Trajetórias e constelações de sentido(s) da Educação para o Desenvolvimento em Portugal: um estudo a partir de práticas e representações dos seus atores. Qualification proof presented in the Doctoral Programa in Educational Sciences. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Universidade do Porto, Porto (non published document).
- Costa AS (2012). As pessoas acima do lucro: políticas de educação, desenvolvimento e novos movimentos sociais. Doctoral thesis, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto.
- Davies I, Evans M, Reid A (2005). Globalising citizenship education? A critique of “global education” and “citizenship education”. *British Journal of Educational Studies*, 53(1):66-89.
- Davies L (2006). Global citizenship: abstraction or framework for action? *Educational Review*, 58(1):5-25.
- Fowler A (2000a). NGDOs as a moment in history: Beyond aid to social entrepreneurship or civic innovation? *Third World Quarterly*, 21(4):637-654.
- Fowler A (2000b). NGO futures: Beyond aid: NGDO values and the fourth position, *Third World Quarterly*, 21(4):589-603.
- Franco R (2015). Diagnóstico das ONG em Portugal. Estudo sobre organizações não governamentais realizado pela Universidade Católica Portuguesa, sob orientação de Raquel Campos Franco. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- GENE (2014). Global Education in Portugal – The European Global Education Peer Review Process. Global Education Network Europe, Amsterdam.
- Harber C (2014). Education and international development – theory and practice issues. Symposium Books, Oxford.
- Hine C (2011). Internet Research and Unobtrusive Methods. *Social Research Update*, Issue 61, Spring 2011, pp 1-4. University of Surrey.
- IPAD (2006). Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa. IPAD, Lisboa.
- IPAD (2009). Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2010-2015. IPAD, Lisboa.
- Koyama J (2016). The elusive and exclusive Global citizen. Working Papers. Mahatma Gandhi Institute of Education for Peace and Sustainable Development New Delhi/UNESCO.

- Krause J (2010). European Development Education Monitoring Report – “DE Watch”. European Multi-Stakeholder Steering Group on Development Education.
- Lang S (2013). NGOs, civil society, and the public sphere. Cambridge University Press, Cambridge.
- Lewis D, Kanji L (2009). Non-Governmental Organizations and Development. Routledge, New York.
- Mannion G, Biesta G, Priestley M, Ross H (2011). The global dimension in education and education for global citizenship: genealogy and critique. *Globalisation, Societies and Education*, 9(3-4):443-456.
- Markham A (2008). Internet in qualitative research. En: Given L (ed). *The SAGE Encyclopedia of qualitative research methods*. Volume 1&2. Sage, Thousand Oaks, pp 454-458.
- Markham A (2011). Internet research. En: Silverman D (ed.) (2011). *Qualitative research: theory, method, and practices* (3<sup>rd</sup> ed). Sage, London, pp 111-128.
- Menezes I, Ferreira P (eds.) (2012). *Educação para a cidadania participatória em sociedades em transição: uma visão europeia, ibérica e nacional das políticas e práticas da educação para a cidadania em contexto escolar*. CIIIE-Centro de Investigação e Intervenção Educativas Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Porto.
- Mesa M (2011). Evolution and Future Challenges of Development Education. *Global Education Research*, Issue 0, pp 141-160.
- Oxley L, Morris P (2013). Global Citizenship: A Typology for Distinguishing its Multiple Conceptions. *British Journal of Educational Studies*, 61(3):301-325.
- Parfitt T (2002). *The end of development. Modernity, post-modernity and development*. Pluto Press, Sterling.
- Pereira LT (2014). Diálogo - Conversa com Luísa Teotónio Pereira, por Júlio Santos. *Sinergias - Diálogos educativos para a transformação social*, 1, Dezembro de 2014, pp 116-127.
- Plataforma Portuguesa ONGD (2014). *Guia das ONGD 2014*. Plataforma Portuguesa das ONGD, Lisboa.
- Proença F (2013). *As ONGD e a qualidade, em todos os campos e latitudes*. Plataforma Portuguesa das ONGD, Lisboa.
- Rajacic A, Surian A, Fricke HJ, Krause J, Davis P (2010). DEAR in Europe – Fieldwork data – annex b of the development education and awareness raising study final report. Contract Nr 2009/212558. SOGES/ECO.
- Willis K (2005). *Theories and Practices of Development*. Routledge, London.

### **Weblinks**

- Camões (2016). Camões Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. – Projetos de Educação para o Desenvolvimento. <http://www.instituto-camoes.pt/projetos/root/cooperacao/sociedade-civil/projetos>, accesss 25 febrero 2016

# Construyendo conocimiento crítico sobre el asilo y el refugio como Derechos Humanos. Una experiencia innovadora de Educación para el Desarrollo en la docencia universitaria

## Building critical knowledge about the asylum and the refuge as Human Rights. An innovative experience of Development Education in Higher Education

FUEYO GUTIÉRREZ, Aquilina<sup>1</sup>  
mafueyo@uniovi.es

HEVIA ARTIME, Isabel<sup>1</sup>  
heviaisabel@uniovi.es

### Resumen

Presentamos un proyecto llevado a cabo en el Grado de Pedagogía de la Universidad de Oviedo dentro de la asignatura “*Educación para la Cooperación y el Desarrollo Humano Sostenible*”. Esta materia se orienta a la adquisición de conocimientos y competencias propias de la Pedagogía para aplicarlos al campo de la Educación para el Desarrollo y a la construcción de una Ciudadanía Global a través de la implicación de diferentes entidades sociales y ONGD. Se ha utilizado la metodología del Aprendizaje por Proyectos para trabajar cuestiones ligadas al refugio y el asilo en Europa con el fin de promover una reflexión crítica sobre este tema que sirva de base para que el alumnado diseñe un proyecto de intervención en un contexto educativo.

**PALABRAS CLAVE:** educación para el desarrollo, innovación universitaria, derechos humanos, refugio

### Abstract

In this paper we present a project developed in the Degree of Pedagogy in the University of Oviedo in the subject “*Education for Cooperation and Sustainable Human Development*”. This subject is aimed to the acquisition of knowledge and competencies of pedagogy to apply in the field of development education and to build Global Citizenship through the implication of different social and NGO entities. We used the methodology of Project Based Learning (PBL) to teaching issues related to the theme of refugee and asylum in Europe in order to promote a critical collective reflection on the subject as a basis of the students task to design a pedagogical project to develop in an educational context.

**KEYWORDS:** education for development, university innovation, human rights, refuge

---

1. Universidad de Oviedo, Departamento de Ciencias de la Educación.

## 1. INTRODUCCIÓN

En esta comunicación se muestra una experiencia basada en la creación de espacios académicos universitarios para desarrollar prácticas educativas transformadoras, invitando a la reflexión y a la acción a todas aquellas personas que deseen incorporar la Educación para el Desarrollo (en adelante EpD) en la Universidad. Para enmarcar la propuesta, es oportuno comenzar con una reflexión sobre el papel que ocupa la EpD en el ámbito universitario.

Partiendo de la necesidad de formar a profesionales críticos y comprometidos con los principios de justicia social, equidad, cooperación y responsabilidad ética y social (Celorio y Celorio, 2012), la propuesta de incluir la EpD en la formación universitaria es algo sumamente necesario. Más aún cuando se está formando a profesionales de la educación que deben trabajar a favor del desarrollo de una ciudadanía global, concibiendo su trabajo de una manera crítica y comprometida. Es cierto que, poco a poco, la EpD se ha ido abriendo camino en el mundo universitario superando la visión parcial que la restringía al ámbito de la cooperación, pero aún existen ciertas limitaciones para que las universidades puedan explotar todo el potencial de trabajo del que disponen en materia de EpD. Este déficit tiene mucho que ver con la poca valoración institucional y el escaso apoyo que dan las propias universidades a este tipo de experiencias, existiendo una falta de reconocimiento entre pares al interno de la propia Universidad, así como dificultades para reconocer este tipo de actividades dentro de los méritos para la acreditación externa por parte de las entidades competentes (Ortega *et al.* 2013:33; Fueyo, 2015). Por su parte, Ruiz-Varona y Celorio (2012) destacan una serie de problemas a los que se enfrenta la EpD en este ámbito y que tienen que ver con cómo penetrar en el ámbito formal más allá de las acciones o el compromiso solidario puntual, cómo convencer a la comunidad educativa de que trabajar la EpD contribuye a mejorar el conocimiento académico o cómo extender la idea de que los centros educativos tienen que ser escuelas de ciudadanía democrática. Todo ello no imposibilita que cada vez con más frecuencia se desarrollen y mantengan líneas esenciales de trabajo para la incorporación de la EpD en la Educación Superior.

La universidad tiende a verse como el espacio en donde se construye el conocimiento científico y pareciera que la formación en valores y actitudes implicados en la justicia social está excluida de este conocimiento. Consideramos que la EpD resulta fundamental para garantizar, en este contexto, una educación global crítica ya que proporciona una formación en la que el desarrollo de las capacidades del alumnado para el análisis crítico de la realidad cobra especial relevancia. Estas capacidades están ligadas al desarrollo personal, pero no son menos relevantes para el desenvolvimiento profesional futuro. La formación en EpD puede proporcionar un mayor entendimiento de la realidad sociopolítica, mayores posibilidades de participación, de intercambio de ideas, etc. y en este sentido puede ampliar enormemente el conjunto de capacidades del alumnado. Éstas, indudablemente, pueden servirle para tener mayores oportunidades de acceso al mercado de trabajo pero preparar a las y los estudiantes exclusivamente para su futuro profesional es algo muy limitado. El desarrollo de procesos intrínsecamente valiosos, entre los que se plantea el análisis crítico de la realidad y también la libertad de las personas para perseguir unas metas que consideran necesarias en sí mismas, puede servir para incrementar el autodesarrollo, emancipación y empoderamiento del alumnado (Vilafranca y Buxarrais, 2009; Boni *et al.* 2010).

La perspectiva de la enseñanza universitaria como “práctica social crítica” es la más apropiada para desarrollar una EpD de quinta generación puesto que nos permite situar el currículo de estas enseñanzas como un producto “cultural, ideológico y social” que puede y debe ser transformado y reconstruido por las personas que tienen que desarrollarlo (Fueyo 2015:39). Sin embargo, cada vez con más frecuencia, observamos el desarrollo de currícula cerrados que entorpecen las posibilidades de adaptar ese currículo a las condiciones del contexto socio-académico en el que se desarrollan y a las características de quienes se están formando. Es preciso llevar a cabo una educación universitaria que permita introducir temas de relevancia social en el propio desarrollo de las materias, comprender que las prácticas educativas son, ante todo, sociales y deben orientarse a promover la transfor-

mación y emancipación de las personas que participan en ellas (Rodríguez-Hoyos, 2015). Para ello, se hace necesario la creación de entornos de trabajo teórico-prácticos sobre EpD en la Universidad, de encuentro entre organizaciones sociales y alumnado que posibiliten la creación de nuevos espacios democráticos en donde se de voz a otros discursos y realidades distintos a los hegemónicos.

En la búsqueda de estos espacios se enmarca la experiencia presentada en esta comunicación. El drama humanitario de las personas refugiadas, iniciado en Europa durante el 2015, era un asunto que, en una asignatura sobre EpD, no podía pasarse por alto sin un análisis crítico que permitiera entender y analizar lo que sucedía en el mundo en ese momento. Con esta idea como eje central de las prácticas que se iban a desarrollar, se pone en marcha un curso más la asignatura “*Educación para la Cooperación y el Desarrollo Humano Sostenible*” del Grado de Pedagogía de la Universidad de Oviedo. Esta asignatura, de carácter optativo, tiene una duración de seis créditos ECTS que se imparten durante el primer cuatrimestre y en ella participan 27 estudiantes de 4º curso. Es una materia que se orienta a la aplicación de conocimientos y competencias propias de la Pedagogía al campo de la Educación para el Desarrollo y para la Ciudadanía Global a través de la implicación de diferentes entidades sociales y ONGD asturianas que colaboran en el desarrollo de la misma. Durante el curso 2015/2016 se ha incorporado a la asignatura la metodología didáctica del Aprendizaje basado en Proyectos (ABP) mediante la que se proporciona una experiencia de aprendizaje que pone al alumnado en contacto con una realidad concreta (en este caso la de las personas refugiadas y la de las organizaciones que trabajan con ellas en diferentes ámbitos dentro de la comunidad asturiana) en un ambiente académico (el de la asignatura), por medio de la realización de proyectos basados en situaciones reales (Garrigós y Valero-García, 2012). En esta experiencia, el alumnado aplica el conocimiento adquirido al diseño de un trabajo dirigido a satisfacer una necesidad social, lo cual contribuye en primer lugar a potenciar su análisis crítico de la realidad sobre la que versa el trabajo y refuerza sus valores y su compromiso con el entorno (Maldonado, 2008). Todo ello implica que la enseñanza que se desarrolle esté mediada por el plano pedagógico pero también por las interacciones sociales encaminadas al análisis crítico del contenido de los proyectos y a su diseño. Incorporamos a nuestra práctica, por tanto, las teorías de Freire sobre la concientización y pensamiento dialógico como base del análisis de problemas que están presentes en nuestras prácticas orientadas al desarrollo de un pensamiento crítico sobre la realidad.

## 2. DESARROLLO DE LA EXPERIENCIA

El programa de la asignatura “*Educación para la Cooperación y Desarrollo Humano Sostenible*” se articula en cinco bloques de contenidos a través de los cuales se pretenden trabajar las siguientes competencias:

- a) Conocer y comprender los procesos de EpD, su evolución y perspectivas actuales, así como los criterios para el diseño de materiales y proyectos en ese ámbito.
- b) Diseñar planes, acciones y recursos en el ámbito de la EpD tanto en la modalidad presencial como en la virtual, con una perspectiva innovadora.
- c) Diseñar planes de formación del profesorado y otros profesionales en el ámbito de la EpD.
- d) Asesorar en la elaboración de aplicaciones de las tecnologías de la información y el uso pedagógico de los medios didácticos en el campo de la EpD.

Tomando esto como referencia, la experiencia parte de un supuesto práctico en el que el alumnado debe asumir su futuro papel como orientadores y orientadoras de un Instituto de Educación Secundaria y diseñar un proyecto de intervención educativa para abordar el tema del refugio con los y las estudiantes de ese centro educativo. Dicho proyecto debe tener las siguientes características:

- a) La temática tiene que estar vinculada con el tema del refugio, incorporando información sobre lo que está sucediendo en Europa en ese momento.

- b) Tiene que ser una acción a desarrollar al menos durante dos semanas del periodo lectivo, pero puede abarcar un trimestre, varios o un curso académico
- c) La experiencia puede llevarse a cabo con estudiantes, profesores, familias... varios de esos colectivos a la vez, hay muchas posibilidades.
- d) En el diseño de la acción puede implicarse a instituciones y organismos sociales externos al centro educativo.
- e) La variedad de acciones en las que puede centrarse el trabajo son múltiples: campañas, exposiciones, charlas, foros, material educativo, material audiovisual, talleres para la formación de profesorado, etc.

Por otro lado, y teniendo en cuenta que es un tema que prácticamente la totalidad de los y la estudiantes no habían trabajado anteriormente, se ha optado por guiar los contenidos con la idea de que cada grupo aborde el refugio desde diferentes perspectivas, de tal manera que al final pueda tenerse una visión global sobre el tema.

Para el desarrollo del trabajo se establecen una serie de fases, desarrollándose de manera simultánea las tres primeras.

**1º FASE: Conocimiento del Tema.** Consistente en recopilar información sobre el refugio y lo que en ese momento estaba ocurriendo en el mundo en relación con el mismo: qué nos dicen los medios y cómo nos lo muestran, qué países están implicados, cuál es el origen de esa situación, quiénes son los responsables y qué podemos hacer, etc. Conocer esta información supone el primer paso para poder comprender y explicar qué ocurre en Europa en ese momento, así como la elaboración de una interpretación propia de ideas. La aplicación de estos conocimientos a las tareas prácticas posteriores, así como su relación con otros contenidos teóricos abordados en las clases, completa el aprendizaje de los y las estudiantes que se persigue en esta asignatura.

**2º FASE: Análisis y reflexión.** Para poder diseñar una buena intervención es necesario conocer el tema en profundidad, tener una opinión sobre el mismo y poder manejar una visión más allá de la que nos ofrecen los medios. Para favorecer estos procesos de reflexión se ha contado con la participación de entidades sociales y personas que trabajan el tema del refugio o bien lo han vivido. Estos relatos nos ayudan a situarnos y a poner historias a las cifras que los medios nos muestran, nos ayudan a conocer las causas reales de la situación que obliga a las personas a tener que dejar su país y facilitan la reflexión sobre la responsabilidad que los países occidentales tenemos y lo que podemos hacer. Para ello, se ha contado con la colaboración de Patricia Simón, periodista especializada en relaciones internacionales y subdirectora de Periodismo Humano hasta 2013, la cual nos relató su experiencia y la de sus compañeros/as cubriendo el conflicto de Siria en la primavera-verano del 2015. Beatriz Menéndez, una de las mujeres impulsoras de la “*Red Asturiana de familias de acogida a personas refugiadas*” que nos mostró la solidaridad ciudadana y la importancia del movimiento social de base para hacer frente a las desigualdades sociales. También se tiene la oportunidad de contar con la participación de tres personas refugiadas que pertenecen al “*Programa Asturiano de Atención a Víctimas de la Violencia en Colombia*” y que participan en una sesión en la que tratan de mostrar al alumnado la realidad silenciada de violencia y vulneración de Derechos Humanos que tiene lugar en Colombia. Por su parte, desde UN-RWA España nos visita Cristina Morales para desarrollar un taller sobre mujeres y cine en donde se abordan algunos aspectos relevantes del conflicto Israel-Palestino y cómo este afecta a los derechos de las mujeres. Estas visitas, centradas en el tema del refugio, se complementan con la charla ofrecida por Gema Celorio de HEGOIA (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional del País Vasco) que aporta las claves necesarias para introducir acciones de EpD en el ámbito formal y, en el caso de nuestro alumnado, aspectos que debían aplicar en su proyecto de intervención.

La necesidad de favorecer estos procesos de conocimiento, análisis y reflexión sobre el tema elegido en las Fases 1 y 2 se basa en la idea de formar al alumnado para la ciudadanía global y también en la necesidad de que entre sus competencias profesionales se incluyan las relativas a potenciar

procesos de EpD de quinta generación. Los resultados de un cuestionario de evaluación inicial que se suministra al alumnado en la primera semana de la asignatura, nos permiten saber que un 41 % no sabe lo que es la Educación para el Desarrollo. Por ello, cuando se les pide que definan estas prácticas, las entienden como una forma de educación general y poco definida orientada por la idea de “ayudar a los demás”. Un amplio porcentaje no ha participado en ninguna acción de Cooperación al Desarrollo y en la misma medida hay un porcentaje alto de personas que no conocen ningún proyecto de Educación para el Desarrollo. Un 41 % no conoce ninguna ONGD.

**3º FASE: Diseño y Comunicación de Proyectos.** En este momento el alumnado ya cuenta con toda la información necesaria para empezar a diseñar sus proyectos, los cuales deben centrarse en trabajar el tema con estudiantes de secundaria desde una perspectiva crítica y participativa. Finalmente, se conforman cinco grupos que trabajan las siguientes temáticas:

1. *Los derechos humanos y las personas refugiadas:* violación de los derechos humanos que motivan los desplazamientos, el derecho al asilo, grupos más vulnerables, mecanismos de protección...etc.
2. *En busca de un hogar, ¿quiénes son las personas refugiadas?:* países de origen de las personas refugiadas, motivos de los desplazamientos, de dónde vienen y por qué huyen.
3. *¿Qué está pasando ahora en Europa?:* crisis, guerras, apertura de fronteras, ayuda....
4. *No sólo números:* episodios por los que habitualmente pasa una persona refugiada, desde la opresión en su país de origen hasta la acogida en el país de asilo, ¿qué pasa cuando llegan al país de acogida?
5. *Refugio y medios de comunicación:* tratamiento que realizan los medios de este tema, uso de imágenes, léxico, sensacionalismo, estereotipos....

**4º FASE: Exposición de experiencias.** Para cerrar la actividad, cada grupo tiene que realizar una presentación de su proyecto al grupo clase y tiene que proceder a la elaboración de un panel que resuma el tema abordado. Estos paneles componen una exposición sobre el tema trabajado que se exhiben en la Facultad de Formación del Profesorado y Educación de la Universidad de Oviedo<sup>2</sup>, a fin de acercar al resto de la comunidad educativa esta realidad (a lo que también contribuyen las charlas organizadas en el marco de la asignatura, descritas en las segunda fase, que fueron abiertas a toda la comunidad universitaria, participando personal docente y alumnado de otros cursos). La Imagen 1 ilustra la exposición.



IMAGEN 1. Exposición “Personas Refugiadas en el mundo, ¿de qué realidad hablamos?”

2. Los paneles de la exposición diseñados por los y las estudiantes pueden verse en la siguiente dirección web: [https://epdpedagogia.wordpress.com/2015/12/16/personas-refugiadas-en-el-mundo-de-que-realidad-hablamos/](https://epdpedagogia.wordpress.com/2015/12/16/personas-refugiadas-en-el-mundo-de-que-realidad-hablam/)

Por otro lado, la exposición del proyecto por parte de cada grupo ha consistido en una descripción general de los diferentes elementos del mismo como fase previa a la implementación de una de las actividades desarrolladas en el proyecto, con sus compañeros/as del grupo clase. Esto ha facilitado una comprensión más amplia de las temáticas abordadas por cada uno de los grupos, la puesta en común de las mismas y la generación de espacios de debate y reflexión así como la evaluación conjunta de cada una de las intervenciones y paneles diseñados.

### 3. CONCLUSIONES

El desarrollo de la metodología de Aprendizaje Basado en Proyectos ha requerido de la participación activa de los y las estudiantes y de su inmersión crítica en un problema real que estaba teniendo lugar en el tiempo en el que la asignatura se desarrollaba y que generaba un intenso debate social, político y mediático. Como diseñadores y diseñadoras de un proyecto de intervención, han tenido que ser capaces de buscar e integrar el conocimiento sobre un problema social en su trabajo como profesionales de la orientación. No solamente han tenido que profundizar en la comprensión de una realidad que posiblemente habían escuchado en los medios y sobre la que no se habían parado a reflexionar demasiado, sino que han trabajado para entender su responsabilidad social en el tratamiento de estos temas y para poder poner en juego las herramientas necesarias para contribuir a tratar esa realidad en el ámbito educativo. Para ello han tenido que contrastar informaciones procedentes de diferentes fuentes y han realizado un análisis sobre las mismas con el fin de integrarlas en su diseño final. En el conjunto de informaciones trabajadas se ha procurado que se contextualizase el tema del asilo y el refugio en Europa dentro de un contexto más general y menos eurocentrista, tomando conciencia de que pese a su magnitud el problema de las personas que buscan refugio debe entenderse en un contexto de crisis global que afecta también a otras zonas del planeta. También se ha tratado de proporcionar informaciones que desmonten el discurso oficial que por un lado “parece” dar carta de naturaleza a los derechos de las personas refugiadas frente a los de las personas emigrantes (a quienes se considera que se desplazan por complacencia) y, por otro, sitúa Europa como la zona en la que más problemas crea la llegada de personas refugiadas cuando otros países en situaciones mucho más difíciles han dado ya respuesta, en la medida de sus posibilidades, a contingentes de personas superiores en número.

El empoderamiento del alumnado universitario es posible a través de contenidos que les permitan la construcción de un conocimiento crítico y de actividades significativas que les permitan, tal como planteamos en trabajos anteriores (Fueyo, 2015), partir de su propia realidad y su visión de la misma, para tratar de transformar esa visión haciendo el esfuerzo de analizar desde ella otras realidades, viendo lo que tienen en común con las que conocen e identificando los elementos éticos y políticos que se deben transformar mediante la acción educativa.

Entre las conclusiones más relevantes a las que hemos llegado al desarrollar esta experiencia cabe señalar, sin duda, la importancia de los intercambios llevados a cabo con profesionales de las ONG y activistas sociales que han pasado por la Facultad y han aportado importantes “golpes de realidad” a los y las estudiantes. Ellos y ellas pasaron de ver lo que les mostraban los medios sobre el refugio en Europa, como algo lejano y que no les afectaba, a conocer de primera mano la experiencia de personas refugiadas o el relato de una periodista que compartió vivencias con las personas que huían de Siria en el verano de 2015, aspectos que valoran muy positivamente al finalizar la experiencia, “*vi la realidad del refugio y cómo chicas normales de a pie pueden acabar en esta situación*” comenta una alumna. Por el valor transformador que ha tenido la experiencia y los cambios que produce en el aprendizaje y en las actitudes del alumnado, creemos que estos intercambios no pueden quedarse en acciones puntuales sino que deberíamos poder ofrecerles un marco más estable dentro del ámbito universitario que permitiese abrir el aula al exterior. Esto requiere cambios que van más allá de lo metodológico y que tienen que ver con formas diferentes de pensar la organización de la



formación universitaria y maneras más flexibles de articular tiempos y espacios en función de esa necesaria apertura de la formación a lo que sucede en los contextos sociales reales.

Finalizaremos destacando una última conclusión muy vinculada a la anterior. El esfuerzo por abrir la asignatura y el aula al exterior que incluye los citados intercambios con profesionales de ONG y activistas sociales, y que se complementa con la realización de la exposición de paneles sobre el tema, nos sitúa ante un enfoque innovador de la enseñanza universitaria planteada como una práctica social y política vinculada con el contexto en el que se encuentra inserta. Se da por un lado un cambio importante en el rol de las profesoras que desarrollan la asignatura referido sobre todo a ampliar su papel tradicional y situarse como mediadoras de la comunicación grupal que se produce en el aula, así como facilitadoras de la apertura del aula a otros actores (organización de los seminarios con ONGD y activistas sociales) y hacia el exterior (desarrollo de charlas, exposición, blog de la asignatura, etc.). Por otro lado, al introducir temas de “relevancia social” como ejes del contenido en el propio desarrollo de la asignatura situamos a nuestro alumnado ante la necesidad de comprender, mediante la propia acción y reflexión, que las prácticas educativas son, ante todo, sociales y deben orientarse a promover la transformación de la realidad social concreta en la que nos situamos y a la emancipación de las personas que participan en ellas. En estos tiempos esa emancipación no puede tener un sentido puramente local sino que nos sitúa como ciudadanos de un mundo global donde los problemas están interconectados por lo que las soluciones deben pensarse también a escala global. Desde el punto de vista educativo, el problema de la construcción de una Europa Social, en la que tengan cabida aquellas personas excluidas o desplazadas por el sistema económico neoliberal y los conflictos que genera a escala planetaria, no es un problema local de la población siria o de otras poblaciones en idénticas circunstancias. Es un problema que nos afecta como ciudadanos y ciudadanas globales y como tal debe ser abordado desde el punto de vista educativo.

## REFERENCIAS

- Boni A, Lozano JF, Walker M (2010). La educación superior desde el enfoque de capacidades. Una propuesta para el debate. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 13(3), 123-131. [http://www.aufop.com/aufop/uploaded\\_files/articulos/1285862708.pdf](http://www.aufop.com/aufop/uploaded_files/articulos/1285862708.pdf), acceso 12 marzo 2012
- Celorio G, Celorio JJ (2012). Aportaciones al debate sobre el papel de la Educación para el Desarrollo en la Universidad. En: Domínguez R, Tezanos S (eds). *Desafíos de los Estudios del Desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*. Santander 14-16 de noviembre de 2012. Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES).
- Fueyo A (2015). La Educación para el Desarrollo en la docencia universitaria: experiencias y propuestas en el ámbito socioeducativo. En: Fueyo A, Rodríguez Hoyos C (eds). *Expandiendo la Educación para el Desarrollo en la Universidad*. Manuscritos, Madrid pp 21-82.
- Garrigos J, Valero-García M (2012). Hablando sobre Aprendizaje Basado en Proyectos con Julia. *Revista de Docencia Universitaria-REDU*, 10 (3):125-151.
- Maldonado M (2008). Aprendizaje basado en proyectos colaborativos. Una experiencia en educación superior. *Laurus* 14, septiembre-noviembre, 158-180.
- Ortega ML, Cardón-Pedregosa MR, Sianes A (2013). Construyendo buenas prácticas de colaboración en el espacio universitario. En: Ortega Carpio ML, Cardón-Pedregosa MR, Sianes A (coords). *Educación para la Ciudadanía Global en el espacio universitario. Buenas prácticas de colaboración entre ONGD y Universidad*. Universidad Loyola Andalucía: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, pp 29-52.
- Rodríguez-Hoyos C (2015). Recursos para transversalizar la Educación para el Desarrollo en la enseñanza universitaria. En: Fueyo A, Rodríguez Hoyos C (eds). *Expandiendo la Educación para el Desarrollo en la Universidad*. Manuscritos, Madrid pp 117-172.
- Villafranca I, Buxarrais R. (2009). La educación para la ciudadanía en clave cosmopolita. La propuesta de Martha Nussbaum. *Revista Española de Pedagogía*, 242:115-130.



# Conflictos Armados y niños y niñas soldados. Experiencia de sensibilización desde la Educación para el Desarrollo y la Educación Social

## Armed conflict and child soldiers. Experience from the Education for Development and Social Education

HIPÓLITO RUIZ, Natalia<sup>1</sup>

Natalia.Hipolito@uclm.es

SÁNCHEZ SANTAMARÍA, José<sup>1</sup>

Jose.SSantamaria@uclm.es

### Resumen

La comunicación que presentamos surge de la inquietud y con el objetivo de explicar qué entendemos por Educación para el Desarrollo (EpD) y reflexionar hasta qué punto los y las educadores y educadoras sociales podemos ser agentes de EpD. Y, además, con el interés de exponer una experiencia de Educación Social en un programa de sensibilización de Save the Children sobre conflictos armados y cómo contextualizamos nuestras acciones en el mismo. Como metodología utilizamos el análisis y revisión crítica de la literatura académica sobre el tema tratado, que nos permite una aproximación al problema de estudio y a la comprensión de la relación entre ambas disciplinas. Además exponemos un estudio de caso que introduce en la comprensión de los procesos de reclutamiento de niños y niñas solado y en el que se evidencia la relación entre la Educación Social y la EpD para generar procesos de conciencia colectiva, de formación y transformación social en el trabajo con alumnos y alumnas de 1º a 4º de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Tras este análisis llegamos a la conclusión de la necesidad de formar a los y las menores en ser sujetos activos de la construcción de una ciudadanía global que apueste por el desarrollo humano.

**PALABRAS CLAVE:** educación social, educación para el desarrollo, educación, niños/as soldado.

### Abstract

The aim of this paper is to show a conceptualization of Education for Development (EFD) from the role of social educators in this field. To do this, an experience within an awareness program Save the Children about the armed conflict and contextualization of its education actions are analyzed. The methodology is based on an analytical review of the scientific literature. It allows a definition of the study problem and reinforces the arguments of relationship between EFD and Social Education. In addition, a case study for understanding the processes of recruitment of children from educational perspective is carrying out. In this case study the relationship between Social Education and EFD is evidenced for generating processes of collective awareness, training and social transformation in educational working with students of Secondary Education (ESO). To sum up, this paper reports the need for training the minors to be active participants in building a global citizenship that bet by human development.

**KEYWORDS:** social educational education for development, education, child-soldiers

---

1. Universidad de Castilla-La Mancha.

## 1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad existe la permanente tensión entre cómo conjugar lo local con lo mundial, la tradición con la modernidad, lo individual con la diversidad. En un continuo proceso de innovación y de cambio vertiginoso en las sociedades modernas en las que aunar estos aspectos que citamos se vuelve en ocasiones complicado. De manera similar pensamos la tensión que se genera entre la globalización y el desarrollo, cómo poder compaginar ambas cuestiones para buscar un modelo de desarrollo que de la mano de la globalización, nos permita crecer en el desarrollo social para poder vivir conjuntamente en sociedad partiendo de las capacidades para generar procesos de beneficio para todos en contrapartida a un modelo de desarrollo individual, economicista y competitivo.

En medio de esta tensión en ocasiones podemos pensar en la Cooperación al Desarrollo como instrumento mediador y como enlace entre el desarrollo puramente económico y el desarrollo humano. La Cooperación al Desarrollo ha ido evolucionando de la misma manera, no sabemos si al mismo ritmo, que las sociedades actuales y de la mano de esta evolución ha caminado la evolución de la Educación para el Desarrollo. Pasando de la primera etapa de una EpD más asistencialista, caritativa y desarrollista que establecía una relación vertical entre países del Norte con respecto a los del Sur; a otra EpD que empezaba a poner la mirada en las políticas de desarrollo del Norte para finalmente apostar por una educación para el desarrollo de la ciudadanía global.

En esta evolución que citábamos la labor de la Educación para el Desarrollo es cada vez más importante como uno de los ejes de la Cooperación. De hecho, la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGDE) sostenía ya años atrás que la EpD “se ha convertido en un componente importante de las políticas y las estrategias de los diversos actores que integran el sistema internacional de cooperación al desarrollo” (2004, p. 1) y en este mismo sentido se manifiesta el Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016.

## 2. EDUCACIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO

La Educación Social se define según la Asociación Estatal de Educación Social (ASEDES, 2007) como una profesión de carácter pedagógico que dirige su acción a, por un lado, facilitar procesos de socialización/sociabilidad de los sujetos y, por otro, a la promoción social y cultural que supone la adquisición de los saberes culturales propios de la época que formen ciudadanos en lo educativo, laboral, en el ocio y en la participación social. Es una profesión que favorece “incidir en la construcción de una ciudadanía activa, plural, consciente, solidaria, inclusiva y sensible, comprometida con el logro de un mundo mucho más habitable, que agrande los derechos de los sujetos, de la convivencia y de la cohesión social” (Caride, 2008, p. 122).

Por otra parte, cuando hablamos de EpD nos referimos a los procesos de sensibilización que desde los países del Norte podemos desarrollar para la concienciación de los sujetos con respecto a las desigualdades Norte-Sur. Pero no basta solo con procesos de sensibilización para hablar realmente de una educación para la ciudadanía global sino que además debemos promover la participación activa de los sujetos, la implicación en procesos sociales de cambio y de transformación hacia sociedades más justas y equitativas. Haciendo referencia a la EpD desde el punto de vista educativo, el Plan Director (2009-2012, p. 62) la define como “proceso educativo (formal, no formal e informal) constante encaminado, a través de conocimientos, actitudes y valores, a promover una ciudadanía global generadora de una cultura de la solidaridad comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión así como con la promoción del desarrollo humano y sostenible”. Es decir, podemos y debemos educar en procesos socializadores encaminados a la globalización de la defensa de los Derechos Humanos, a la participación para la creación de sociedades más justas y democráticas, hacia una visión crítica de los procesos de exclusión y orientados a pensar, a reflexionar sobre la posibilidad de alternativas equitativas, no siempre en consonancia con el orden social establecido.

En este proceso de sensibilización y concienciación las ONGD han tenido un papel importante siendo su punto de partida “las actividades de información relacionadas con los proyectos de las ONG y los esfuerzos de las comunidades para progresar por sí mismas” (Mesa, 2000, p. 9). La progresiva evolución de la EpD ha hecho que cada vez más, entren en juego actores desde diferentes ámbitos.

Por otro lado, si nos sentimos partícipes de la definición de Educación Social elaborada por Caride y por ASEDES y de la manera de entender la EpD por la Coordinadora de ONGD, nos deviene casi natural entender que los Educadores y Educadoras Sociales son agentes de Epd, y más si asumimos a estos profesionales como agentes de cambio y transformación social. Si nos remontamos a las principales fuentes teóricas de las que se nutre y con las que se complementa la Epd, parece existir un consenso (Caballero, 2004; Boni, 2003; Mesa, 1999; Polygone, 2003; Celorio, 2007) en señalar la Educación Popular y la Pedagogía Crítica. En este sentido, la Educación Social como objeto de estudio de la Pedagogía Social, pensamos se ubica en relación a la Epd en consonancia con los postulados que ambas definen. Y más concretamente dentro de la Pedagogía Social, nos posicionamos en la Pedagogía Crítica que, desde nuestro punto de vista, al igual que la Epd, busca transformar la realidad social, generar procesos educativos y formativos horizontales, alejados de los modelos tradicionales y bancarios de la educación y cuestionan la perpetuación de las estructuras sociales establecidas y luchan por que éstas sean compartidas, participativas e igualitarias.

Para concretar a qué nos referimos con estos supuestos teóricos proyectamos en el siguiente cuadro (cuadro 1) la complementariedad entre las funciones de la Educación Social y los contenidos y aspectos clave de la Epd. Los educadores y educadoras sociales nos dotamos de unos documentos profesionalizadores (ASEDES, 2007), en los que se reflejan cuáles son nuestros principios deontológicos generales que entroncan directamente con los de la EpD como son: el principio de respeto a los Derechos Humanos, de Justicia Social, de participación comunitaria o de respeto a los sujetos de la acción educativa, entre otros. De la misma manera estos documentos definen cuáles son las funciones que desempeñamos y, entre ellas, destacamos las Funciones Singulares y las ponemos en relación con las funciones que la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo define para la EpD.

CUADRO 1. Educación Social vs Educación para el Desarrollo

EDUCACIÓN SOCIAL. FUNCIONES SINGULARES. ASEDES (2007)	EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO. COORDINADORA ONGD (2005)
Transmisión, desarrollo y promoción de la cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilita la comprensión de las relaciones sociales globales</li> <li>• Aumenta el conocimiento sobre dinámicas políticas, sociales y económicas</li> <li>• Estudia y analiza hechos sociales</li> <li>• Contenidos relacionados con: educación para la paz, medio ambiente, interculturalidad, género, derechos humanos, etc.</li> </ul>
Generación de redes sociales, contextos, procesos y recursos educativos y sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomenta la participación en propuestas de cambio</li> <li>• Genera una ciudadanía activa y participativa</li> <li>• Articula lo local y lo global</li> <li>• Persigue la construcción de una nueva sociedad civil</li> </ul>
Mediación social, cultural y educativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dota a individuos y colectivos de estrategias y recursos para incidir en la realidad y transformarla</li> <li>• Genera procesos educativos no autoritarios</li> <li>• Desarrolla la autonomía</li> </ul>
EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO ESPACIO PROFESIONAL DE LA EDUCACION SOCIAL	

Fuente: (Hipólito, 2012)

En definitiva, hablamos de procesos educativos desde miradas similares en los que la educación y la práctica educativa buscan generar equidad social, bienestar y mejores condiciones de vida. En-

tendemos así la educación en su globalidad como derecho, como invitación a compartir vivencias, como deseo y utopía, como proyecto político, es decir, una educación en la que tomamos partido, como perspectiva para entender el contexto y reconocer a los sujetos, para comprender el mundo, como incertidumbre, educación tanto social como para el desarrollo destinada a la transformación, como equidad e igualdad de las diferencias, como sostenibilidad para mantener, mejorar o cambiar práctica educativas o educación como biodiversidad para compartir, respetar y valorar la identidad y el valor cultural de los pueblos (Sánchez-Santamaría e Hipólito, 2015). Estas educaciones nos llevan a buscar el camino de la autogestión y el empoderamiento de sujetos y comunidades, intentar encontrar el rumbo hacia la participación social, el acceso a la cultura, la protección frente a la vulnerabilidad de los sujetos, etc.

### **3. PROGRAMA DE SENSIBILIZACIÓN SOBRE CONFLICTOS ARMADOS**

#### **3.1. Punto de partida. Introducción a los conflictos armados según Save the Children**

La Convención de los Derechos del Niño (CDN) es un tratado internacional de carácter vinculante en el que los países firmantes (a día de hoy ha sido, según UNICEF, firmado por todos los países del mundo a excepción de Estado Unidos) reconocen los derechos de niños y niñas como titulares de sus propios derechos. Este tratado incluye un protocolo relativo a la participación de los niños y niñas en conflictos armados, es un protocolo facultativo, un instrumento que complementa a la CDN y que se especializa en niños soldado. En él se establece que la edad mínima de reclutamiento forzoso es de 18 años pero hasta el año 2000 era legal el reclutamiento forzoso a los 15 años, el proceso estuvo bloqueado mucho tiempo por EE.UU. En cuanto al reclutamiento voluntario puede darse a partir de los 15 años en grupos armados regulares, no en irregulares.

Pero, ¿qué se entiende por conflicto armado? Un conflicto armado es un enfrentamiento entre grupos armados regulares (ejército) e irregulares (guerrilla) que provoca un mínimo de 100 víctimas anuales y que pretenden objetivos diferentes a los de la delincuencia. Los motivos más comunes por los que se generan estos conflictos son por autodeterminación, poder político, por religión, control de recursos naturales... Se pueden dar conflictos internacionales (entre Estados) y conflictos no internacionales o de carácter interno, que se desarrollan en el interior de un Estado.

Estos conflictos afectan a la población en general. Se ha pasado, en el último siglo, de que un 5 % de las víctimas fueran población civil, a los datos actuales que hacen referencia a que un 90 % de las víctimas son civiles. De forma específica afecta a los menores ya que son las principales víctimas. De hecho, desde 1990 han muerto más de 2 millones y medio de niños y más de 6 millones sufren algún tipo de discapacidad. Les afectan en muchos ámbitos de su vida como en Educación, 50 millones de niños no van a la escuela, son adoctrinados, secuestran y matan a los profesores, se separan de sus familias, los propios niños lo señalan como una de las cosas más dolorosas, de convierten en menores “no acompañados”, huérfanos y además se producen miles de desplazamientos forzosos.

El reclutamiento para el ejército convierte a los niños y niñas en Niños soldado, que son aquellos menores de 18 años que forman parte de un ejército regular o un grupo armado irregular, no sólo portando armas si no también realizando cualquier otro tipo de función relacionada con el grupo paramilitar. En ocasiones estos niños y niñas son reclutados con 10 años y se calcula que existen entre 300.000 y 500.000 niños soldado.

El reclutamiento se lleva a cabo de dos maneras, de manera voluntaria mediante la manipulación ideológica, coacción, convencimiento por parte de sus padres o forzosamente a través del secuestro, engaño y/o redadas en pueblos. Estos niños son reclutados entre otras razones por la falta de soldados adultos, porque son fáciles de manipular, son obedientes y por su falta de miedo a determinadas situaciones.

Las causas principales de reclutamiento son económicas, pobreza, necesidad de subsistencia de las familias, ausencia de trabajo, viendo el ejército como una salida, también creencias tradicionales de las familias, persuasión, propaganda, chantaje, deseos de venganza o de protección a su familia, existencia de vínculos afectivos con militares, servicio militar obligatorio, duración de los conflictos y/o falta de miedo. A estas causas se añade, en el caso de las niñas, la posibilidad de “huir” de la explotación doméstica, referida tanto a abusos sexuales como a maltrato físico. Se sienten protegidas con armas y buscan la Igualdad.

Los riesgos y consecuencias que conlleva ser reclutado se relacionan con limpiar campos de minas anticipándose a los soldados adultos, portar armas ligeras, someterse, explotación y abusos sexuales. Derivado de estas situaciones los niños y niñas sufren el rechazo de la comunidad, daños físicos y psicológicos y falta de educación y de formación.

De manera global existen algunas soluciones que nos permitirían poder avanzar. Es fundamental aplicar las leyes vigentes y presionar a los estados desde la sociedad civil, desarrollar procesos de desmovilización en zonas armadas, es decir, de verificación de la participación de los niños en grupos armados, recolección de información sobre la identidad de los niños y ofrecer información sobre la situación posterior. Además generar procesos de reintegración que suponga ofrecer alternativas a la guerra y reanudar su vida en la comunidad.

Podemos sensibilizar a la población sobre las desigualdades que se generan entre las condiciones sociales de los niños y niñas del Norte con respecto a los del Sur, además de poner en marcha Programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración para ex niños y niñas soldado que deben contar con el apoyo de los gobiernos, la ONU y organizaciones de protección.

### 3.2. Experiencia desde la Educación Social y la Educación para el Desarrollo

Esta experiencia que desde la Educación Social podemos trabajar se basa en el programa La infancia en conflicto armado: una llamada a la construcción de la Paz de Save de Children.

Es un programa destinado a alumnos y alumnas desde 1º a 4º de ESO con el objetivo general de promover los valores de tolerancia, respeto, empatía, defensa de los Derechos Humanos, justicia y solidaridad hacia la infancia en conflictos armados.

Se ofrece a los alumnos y alumnas contenidos referidos a la educación de calidad, los desplazamientos forzosos, la protección/desprotección de los y las menores en caso de separación familiar y su reclutamiento como soldados de guerra en países en situación de conflicto armado.

Con una metodología basada en unidades didácticas diferenciadas para cada curso tratando, por un lado, los contenidos citados y, por otro, la exposición teórica de estos contenidos, la proyección de videos documentales, la elaboración de murales representativos, lectura de experiencias, representaciones teatrales, etc. en sesiones de 50 minutos por curso.

Una vez llevada a cabo la sesión se realiza una triple evaluación: A los alumnos y alumnas sobre sus conocimientos y percepciones antes y después de la sesión, al profesorado sobre la adecuación de los contenidos, la organización de la actividad y la actitud de alumnos y del educador. Además de una última evaluación del propio educador/a sobre conceptos, procedimientos, actitudes y organización de la actividad. Una vez recogida esta información se procede a la elaboración de un informe final, tanto de clase como del centro educativo.

En este caso y siguiendo lo que anteriormente proponíamos (Cuadro 1), contextualizamos nuestras acciones y reflejamos cómo se desarrollaban en la práctica:

- *Facilitar la comprensión de las relaciones sociales globales y aumentar el conocimiento sobre dinámicas políticas, sociales y económicas, articular lo local y lo global.* Los alumnos y alumnas aprenden a comprender cómo se establecen dinámicas interrelacionadas en las distintas partes

del mundo y las consecuencias que las actuaciones de unas zonas del mundo tienen sobre otras (uso de coltán, extracción de diamantes, industria armamentística, etc.). se les enseñan las relaciones existentes entre actitudes, comportamientos y decisiones que en lo local afectan a lo global y en lo global a lo local. Al inicio de las sesiones no comprenden demasiado qué tienen que ver con ellos niños y niñas soldados de la otra parte del mundo que sienten lejano a ellos pero, generalmente, después de la formación recibida se ponen en el lugar del otro y se sienten como ciudadanos globales.

- *Fomentar la participación en propuestas de cambio y generar una ciudadanía activa y participativa, dotar a los individuos de estrategias y recursos para incidir en la realidad y transformarla.* Ofrecerles conocimientos sobre las dinámicas sociales y culturales, posibilitarles el acceso a la información y facilitarles instrumentos de cambio les permite tener estrategias para afrontar la participación activa desde la base del conocimiento. A medida que se desarrolla la sesión e integran la información, la comprenden y hacen suya, se sienten más participes tanto de la actividad como de la comprensión de su participación en el mundo como sujetos activos.
- *Fomentar la construcción de una nueva sociedad civil.* Formar a alumnos y alumnas participativos, conscientes y sensibilizados nos permite construir una ciudadanía más sólida y asentada en principios democráticos fuertes. Una vez realizadas las sesiones en el aula, el grupo se compromete a poner en marcha acciones sensibilizadoras y solidarias en su centro educativo, acciones que partiendo de la idea que compartimos en el aula se llevan a cabo por parte de los mismos alumnos y alumnas y las ponen al servicio de toda la comunidad educativa.
- *Generar procesos educativos no autoritarios.* Trabajamos desde métodos didácticos participativos y no autoritarios que permitan la libre expresión, el tomar parte del propio proceso educativo y socializador de los alumnos. Entendiéndolos como ciudadanos de pleno derecho y posibilitando desarrollar la autonomía personal y social. Al inicio de las sesiones nos sienten como agentes desconocidos pero el uso de métodos no autoritarios permite generar confianza con el grupo, estrechar el vínculo entre nosotros como agentes, ellos y el contenido que presentamos.

Además de concretizar en estas acciones que hemos desarrollado, realizamos actuaciones encaminadas a nuestra propia formación y a la formación de los alumnos en contenidos sobre Derechos Humanos, a evaluar el programa, a ofrecer posibilidades para dar continuidad por parte del alumnado y profesorado a las actividades relacionadas con lo aprendido.

### 3. CONCLUSIONES

A lo largo del texto hemos reflexionado, entre otras cuestiones, sobre la relación de la EpD y la Educación Social con el objetivo de exponer las posibilidades de desarrollo de nuevas acciones educativas para los educadores/as sociales. Esta relación puede permitir generar procesos formativos e investigadores que vayan configurando un nuevo ámbito de estudio, es decir, conclusiones que deriven en la importancia de abrir nuevos campos de acción educativa en la Educación Social y cómo este proceso puede relacionarse con la EpD y, en este caso, con la Educación Secundaria Obligatoria.

El Plan Director de Cooperación define la EpD como “proceso educativo (formal, no formal e informal) constante encaminado, a través de conocimientos, actitudes y valores, a promover una ciudadanía global generadora de una cultura de la solidaridad comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión así como con la promoción del desarrollo humano y sostenible” (2009-2012, p. 62); pero en esta definición nos sentimos reconocidos en nuestra labor como Educadores Sociales y en la labor que la Educación Secundaria creemos debe desempeñar en la formación de estudiantes preparados para la Ciudadanía Global y para enfrentarse al mundo entendiendo que las cuestiones



globales afectan a las locales y viceversa y que ellos mismos pueden convertirse en agentes de cambio social para construir sociedades basadas en la Justicia Social y en el reparto equitativo de los bienes, tanto materiales como sociales y culturales.

Tanto las Universidades en las que se forman nuestros estudiantes de Educación Social como la escuela primaria y secundaria, son lugares propicios para incentivar la reflexión crítica, el conocimiento de la realidad social y la información acerca de cómo se generan los procesos que en ella tienen lugar, es por lo tanto, fundamental introducir acciones dirigidas a la EpD en la educación formal. Tenemos, en cierta manera, la obligación de formar a los estudiantes no sólo en conocimientos teóricos, si no también ofrecerles una formación integral que les permita enfrentarse al mundo con la capacidad de entender las relaciones entre diferentes fuerzas sociales, políticas y culturales, de comprender la diversidad de formas culturales, el respeto a los Derechos Humanos y la lucha por construir una sociedad justa y equitativa, etc. Se trabaja en dirección a facilitar a los alumnos y alumnas la comprensión de relaciones sociales globales, de la interconexión norte-sur, de conocimientos que permitan generar una ciudadanía activa y crítica, que conozcan las posibilidades o “no-posibilidades” educativas de alumnos en la otra parte del mundo, de llevar a las aulas lo “lejano” que pueda parecer un conflicto armado en Sudán (por ejemplo) para que en lo “cercano” genere conocimiento, conciencia crítica, reflexión, trabajo en equipo, etc.

## BIBLIOGRAFÍA

- ASEDES (2007). Eduso.net. Recuperado de Eduso.net: <http://www.eduso.net/archivo/index.php?c=27>.
- Boni A, Balsega P (2003). La Educación para el Desarrollo como estrategia prioritaria de la Cooperación. En Libro Blanco de la Cooperación para el Desarrollo-Comunidad Valenciana. Generalitat Valenciana, Valencia, pp 400-446.
- Caballero I (2004). Cuaderno de trabajo de Educación para el Desarrollo. Bilbao: UNESCO Etxea.
- Celorio G (2007). La Educación para el Desarrollo. En: Celorio G, López de Munain A, Diccionario de Educación para el Desarrollo (pp 124-130). Bilbao/Vitoria: Hegoa.
- CONGDE (2004). La educación para el desarrollo: una estrategia imprescindible para las ONGD. Recuperado de <http://guiarecursos-epd.coordinadoraongd.org/>.
- Hipólito N (2012). Educación Social y Educación para el Desarrollo (EpD) en la Universidad. En: Calvo SM, Castro JL, Mari RM (coords). La Pedagogía Social en la Universidad. Investigación, formación y compromiso social. Nau llibres, Valencia.
- Mesa M (1999). Polygone: la pedagogía como instrumento político. Recuperado de <http://www.ceipaz.org/images/contenido/pedagogíainstrumentopolítico.pdf>.
- Mesa M (2000). La educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid. Tendencias y estrategias para el siglo XXI: Informe a la Dirección General de Cooperación y Voluntariado de la Comunidad de Madrid. Recuperado de <http://www.ceipaz.org/images/contenido/Precedentes,%20desarrollo%20y%20madur.pdf>.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (sf). Plan Director de la Cooperación Española (2009-12). Recuperado de [http://www.aecid.es/ES/Paginas/La%20AECID/Publicaciones%20y%20documentos/Coop\\_Espanola/Plan\\_director/2009.aspx](http://www.aecid.es/ES/Paginas/La%20AECID/Publicaciones%20y%20documentos/Coop_Espanola/Plan_director/2009.aspx).
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (sf). Plan Director de la Cooperación Española (2013-16). Recuperado de [http://www.aecid.es/ES/Paginas/La%20AECID/Publicaciones%20y%20documentos/Coop\\_Espanola/Plan\\_director/Plan%20Director.aspx](http://www.aecid.es/ES/Paginas/La%20AECID/Publicaciones%20y%20documentos/Coop_Espanola/Plan_director/Plan%20Director.aspx).
- Polygone (2003). Mosaico educativo para salir del laberinto. Polygone, Vitoria-Gasteiz.
- Sánchez-Santamaría J, Hipólito N (2015). Educación Social como Cooperación al Desarrollo: la Promoción de la Equidad Social y Educativa. En: Sánchez-Santamaría J, Ramos FJ (coords). La educación social como acción transformadora: reflexiones y experiencia desde distintos ámbitos de intervención profesional. Servicio de publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, pp 103-119.



# Explorando cuestiones de poder en la facilitación de procesos de Video Participativo

## Exploring issues of power in the facilitation of Participatory Video processes

BONI ARISTIZÁBAL, Alejandra<sup>1</sup>  
aboni@dpi.upv.es

MILLÁN FRANCO, Gynna<sup>2</sup>  
g.f.millanfranco@qmul.ac.uk

### Resumen

Este artículo explora el rol de la facilitación en los procesos de Video Participativo, cuestión debatida y controvertida entre los y las profesionales que emplean herramientas audiovisuales en procesos de investigación-acción participativa. Para ello se utilizan las categorías de poder que proponen autoras como Rowlands y VeneKlasen y Miller —*poder sobre; poder para; poder con y poder interior*— y se entrecruzan con las categorías de espacio identificadas por Gaventa que son: *espacios cerrados, espacios invitados y espacios creados o demandados*. Para analizar el impacto que tienen las relaciones de poder en espacios de participación, usamos las fases del ciclo del Video Participativo empleado en dos experiencias llevadas a cabo en dos ciudades de España 1.Castellón (junio 2014) y 2. Valencia (marzo-junio 2015).

**PALABRAS CLAVE:** participación, poder, video participativo, investigación acción, activismo social, comunicación para el cambio social,

### Abstract

This article explores the role of facilitation in the process of Participatory Video, which has been largely debated among researchers and practitioners who use audiovisual methods in Participatory Action Research. To do this we use the expressions of power proposed by Rowlands and VeneKlasen and Miller —*power over; power to; power with and power within*— and cross them with the dimension of spaces of participation identified by Gaventa which are: closed spaces, invited spaces and created/demanded spaces. To analyse the impact that power relations have on spaces of participation we use the phases in which two process of Participatory Video, undertaken in two cities in Spain, developed. These were: 1. Castellon (June 2014) and 2. Valencia (March-June 2015).

**KEYWORDS:** participation, power, participatory video, action research, social activism, communication for social change

---

1. INGENIO (CSIC-Universitat Politècnica de València).  
2. Queen Mary University of London (London).

## 1. INTRODUCCIÓN

El rol de la facilitación en los procesos de Video Participativo (VP) genera controversia y está siendo debatido con más frecuencia entre los y las profesionales que emplean métodos audiovisuales en procesos de investigación-acción participativa (IAP). Dentro de una reflexión crítica sobre este tipo de investigación, Kemmis y McTaggart (2006) aluden el problema de la facilitación derivado de la confusión en la forma de orientar a otras personas en el aprendizaje y desarrollo de este tipo de procesos, y resaltan la falsa ilusión de la neutralidad con la que se tiende a asumir el papel de facilitador. Las dinámicas de poder impactan en la facilitación de IAP y, consecuentemente, en los resultados que estos generan. Muy frecuentemente se cuestiona que tan participativo ha sido un proceso cuando variables como el número de personas involucradas, la edad, el género o la creencia religiosa —por mencionar solo algunas— son tomadas en consideración. Sin embargo, y como se presenta a lo largo de este artículo, son las relaciones de poder entre las personas que realizan la facilitación y los y las participantes de una IAP, y el contexto donde se producen dichas relaciones, las variables que merecen mayor atención.

Este artículo quiere explorar las formas y fuentes de poder y cómo estas aparecen durante la facilitación de un proceso de VP. Para ello utilizamos la aproximación al poder que proponen Veneklasen y Miller (2002) quienes lo abordan con cuatro categorías: 1) el *poder sobre*, que se identifica con la dominación, coerción, represión, discriminación, corrupción; 2) el *poder para*, que se asocia con la agencia social, la capacidad de hacer, la capacidad de actuar; 3) el *poder con* que implica el apoyo mutuo, la solidaridad, la colaboración, la creación y acción colectiva y 4) el *poder interior* que tiene que ver con la auto-valoración, la capacidad de imaginar, el respeto y reconocimiento de las diferencias.

Es importante también determinar las características de los espacios en los que se dan esas relaciones de poder. Para esto nos basamos en la definición de espacios que desarrolla Gaventa (2006): *espacios cerrados, espacios invitados y espacios reclamados o creados*. El “espacio” es entendido como “oportunidades, momentos y canales donde la ciudadanía puede actuar para incidir en políticas, discursos, decisiones y relaciones que afectan sus vidas e intereses” (Gaventa, 2006, p. 11). En estos diferentes espacios es donde el poder toma forma, se negocia y se ejerce.

Partiendo de los tipos de poder y de los espacios donde se ejerce analizamos dos procesos de VP llevados a cabo entre el 2014 y el 2015 en Castellón y Valencia (en España); examinamos, en particular, los tipos de poder que emergen en la relación que se da entre las facilitadoras<sup>3</sup> y los y las participantes en la investigación.

La primera experiencia (Castellón) podría definirse como de aprendizaje en la acción dirigida a un grupo de treinta estudiantes de diferentes maestrías en desarrollo de universidades europeas. Se trató de un proceso intensivo, de dos semanas de duración, donde los y las estudiantes produjeron cinco videos que reflejaban las aspiraciones y problemáticas de los y las habitantes del Barrio San Lorenzo (Castellón). El segundo (Valencia) fue un proceso más extenso, de tres meses de duración, donde un grupo de quince personas produjo seis videos que reflejaban las iniciativas de distintos colectivos sociales de la ciudad de Valencia.

Como autoras de este artículo resaltamos que actuamos como co-facilitadoras de los dos procesos, tarea que fue compartida con otras personas en distintos momentos de los dos casos. Es a partir de nuestras percepciones, de los resultados de una evaluación externa realizada en el caso de Castellón (INCYDE, 2014) y de una evaluación interna realizada en el caso de Valencia, que identificamos distintos momentos de la facilitación y exploramos que formas de poder se promueven,

3. A partir de ahora nos referiremos a “las facilitadoras” de los dos procesos ya que la facilitación se realizó mayoritariamente por mujeres, entre ellas las dos autoras de este artículo.

apuntando a las diferencias y similitudes entre ambos casos, así como a las tensiones y contradicciones que emergen y los aprendizajes para la mejora de la facilitación de este tipo de procesos.

## 2. EL PROCESO DEL VP

De acuerdo a varios autores, el VP puede ser entendido como una de las manifestaciones de la relación entre los medios de comunicación y el mundo del desarrollo (Scott 2014; Plush 2012) pero, por su dinamismo regularmente orientado a la acción, es también identificado como herramienta metodológica dentro del ámbito de la IAP (Fals Borda y Rahman 1991). Donde más se ha dado la implementación del VP es en contextos en los que se quiere investigar, visibilizar o mediar en procesos sociales complejos que involucran intereses de actores diversos. El VP al igual que la IAP es un método de investigación y acción colaborativa caracterizado por el involucramiento activo de personas, los y las participantes del proceso. Las facilitadoras son quienes ayudan a estructurar el proceso y estimulan la interacción y el debate entre participantes para profundizar el conocimiento sobre la situación y así formular posibles soluciones.

Una de las características del VP es que pone a los y las participantes en el centro de la práctica de hacer un video, lo que requiere diferentes habilidades en diferentes estadios del proceso; partiendo de esto, podría decirse que los desequilibrios en las relaciones de poder entre facilitadores y participantes son constantemente desafiados. El acto de grabar un episodio social y volver a ver esas imágenes en grupo es considerado como la base participativa del video como herramienta, ya que instiga la reflexión, discusión y búsqueda de auto-representación por el grupo de participantes. El video es considerado un medio de comunicación creativo, de fácil acceso y también, cuando un apoyo técnico básico es provisto, fácil de usar. Una de las ventajas del video en su divulgación es su naturaleza visual, no depende de una audiencia alfabetizada o letrada para transmitir un mensaje ni tampoco de la presencia física de los que aparecen en las imágenes para su efectividad comunicativa. Por otro lado, como resalta Shaw (2013), no existe solo un método para llevar a cabo un proceso de VP; dependerá del contexto social, de los espacios necesitados, de las personas involucradas, los equipos técnicos disponibles, etc. El VP puede ser altamente flexible y generar diferentes enfoques, siempre y cuando se mantenga su carácter promotor de dinámicas inclusivas y de acción colaborativa. En un contexto global donde el bajo costo y fácil acceso a plataformas y aparatos digitales están facilitando a la ciudadanía proponer y comunicar formas alternativas de participación e incidencia a las estructuras tradicionales de poder político y social, el video se perfila como el medio audiovisual de mayor influencia social actualmente en materia de contenido digital (Vallet *et al.* 2015). En el PV, el arte de “contar historias” o “*storytelling*” y la construcción audiovisual de estas de manera colaborativa, busca principalmente ofrecer un espacio de reflexión crítica sobre procesos y luchas sociales y así, llamar a la incidencia y acción sobre injusticias que afectan a los y las participantes. Asimismo, el VP permite que las personas que participan ejerzan poder y tomen control al tiempo que se amplían las opciones de generar agencia y empoderamiento entre ellas (Lunch y Lunch 2006; Wheeler 2012; White 2003).

## 3. CONTEXTOS DE ANÁLISIS

### 3.1. Caso Castellón: Comunidad Barrio San Lorenzo

Dentro de un formato de escuela de verano, nuestro primer caso de análisis se desarrolla en un barrio de la ciudad de Castellón, el Barrio de San Lorenzo. Se trata de una iniciativa promovida por la Universidad Jaume I (UJI) de Castellón en colaboración con otras seis universidades europeas. La propuesta de llevar a cabo un VP en este caso no surge desde la comunidad que resulta involucrada sino desde el interés de la academia en explorar teorías del desarrollo humano en un contexto de exclusión y segregación social real (que se da en el Barrio de San Lorenzo) empleando el VP como método de investigación y aproximación. La propuesta surgió como un Proyecto Intensivo Eras-

mus financiado por la Comisión Europea. De aquí que esta experiencia haya sido planteada desde el inicio como un proceso pedagógico y de aprendizaje donde los y las participantes principales serían estudiantes europeas de maestrías con enfoque en el desarrollo y la cooperación internacional. Las universidades invitadas fueron escogidas a través de la red de colaboraciones europeas de los y las académicas españolas involucradas y que, en algunos casos, ya venían produciendo conocimiento principalmente en el ámbito del Desarrollo Humano. La UJI fue la universidad embajadora y coordinadora del desarrollo de la escuela de verano. A través de sus programas académicos y de extensión, la universidad trabaja con el Barrio San Lorenzo desde hace algo más de 15 años. Su papel a lo largo de este tiempo ha sido, mayormente, el servir como plataforma de reflexión y producción académica sobre las dinámicas y procesos sociales que allí confluían pero también, facilitar la elaboración de propuestas, desarrollo e implementación de programas por parte del gobierno local de la ciudad y brindar apoyo a actores locales (trabajadoras sociales, profesoras, líderes comunitarias, etc.) en sus prácticas diarias. Esto hizo que el Barrio San Lorenzo fuera identificado como el escenario ideal para la escuela de verano, no sólo por ser un colaborador cercano a la academia sino también por la complejidad de su contexto social.

San Lorenzo es uno de los barrios con índices más altos de desempleo y marginalización dentro de la ciudad. Desde su formación en los años 60 han existido conflictos espaciales que han reforzado las divisiones sociales entre sus moradores. Los primeros pobladores fueron trabajadores migrantes de diferentes partes de España quienes aparte de construir sus propias casas también desplegaron la red de infraestructura de servicios y equipamiento urbano básicos. El conflicto espacial y social empieza a emerger en los años 80 cuando el Instituto de Vivienda de Valencia empieza la implementación de un programa que apunta a la provisión de vivienda para familias gitanas reubicadas de los barrios informales de la ciudad. El programa se materializa en la forma de seis torres de apartamentos que claramente rompen la escala original del barrio y que con su mismo diseño parecieran aislarse de cualquier dinámica social existente a nivel de la calle. Desde entonces, en San Lorenzo han convivido de manera tensa y conflictiva dos comunidades, la de los primeros pobladores y sus generaciones sucesoras, pertenecientes a la clase trabajadora y españoles en su propia tierra, y luego, la comunidad gitana vista como invasora, sin educación, peligrosa y con dificultad para integrarse al modelo de vida comunitaria impuesta por los “payos”, como frecuentemente los y las gitanas describen a las personas que no pertenecen a su cultura.

Sin embargo, varios programas sociales se han venido desarrollando dentro del barrio desde el gobierno local, la UJI y diferentes ONG. Esto ha permitido consolidar un fuerte grupo de actores sociales que facilitan la vida comunitaria diaria e intermedian entre la comunidad y sus colaboraciones externas. Este grupo de actores, representado por trabajadoras sociales que viven fuera del barrio pero que a diario trabajan allí y los líderes comunitarios, se convierten durante el proceso en nuestros principales colaboradores aportando conocimiento experiencial sobre las dinámicas y disputas sociales del barrio y una extensa red de contactos entre la comunidad que nos permitió la realización del VP.

El proceso se desarrolló de manera intensiva durante dos semanas. Durante dos semanas, 30 estudiantes de seis universidades europeas profundizaron en contenidos teóricos relacionados con el Desarrollo Humano y fueron entrenadas en el uso del VP como herramienta de investigación social. Los y las facilitadoras del proceso fueron investigadores y académicos asociados a las universidades participantes con un alto interés personal en explorar el potencial del VP como método de investigación y a la vez reforzar la experiencia como facilitadoras de estos procesos. Son estas quienes diseñan el proceso del VP. Como veremos más adelante, es en esta primera instancia donde las tensiones y contradicciones de poder empiezan a surgir.

### **3.2. Caso Valencia: Toma Social, creando videos para el cambio**

Esta segunda experiencia nace también como una propuesta de las autoras de este artículo para continuar el aprendizaje y mejorar el proceso y facilitación del VP. Esta vez las motivaciones se

centran en explorar el VP como método de reflexión sobre las prácticas innovadoras de colectivos sociales en la ciudad de Valencia y que están proponiendo modelos de vida y desarrollo urbano alineados con una visión de desarrollo humano y sostenible. Con un presupuesto mínimo y destinado sólo a pagar la facilitación del proceso, el proyecto Toma Social (TS) inicia con una convocatoria a participar dirigida a los colectivos sociales de dentro y fuera del campus de la Universidad Politécnica de Valencia, donde residían para ese entonces, como investigadora invitada (Gynna) y como profesora titular e investigadora (Alejandra). La convocatoria se diseminó a través de redes sociales, correos internos, carteles, páginas web institucionales y de viva voz, y convocó a 11 personas representantes de seis organizaciones y colectivos sociales de la ciudad, unas con más trayectoria social que otras, pero todas con la curiosidad por la producción de VP como espacio para reflexionar sobre construcción de ciudadanía, desarrollo humano, innovación social y medios de comunicación audiovisuales como herramienta para desafiar los medios de comunicación convencionales.

Tomando como experiencia la escuela de verano en Castellón, TS se diseñó para ser un proceso más extenso que permitiera ciclos de reflexión y acción más largos, con el fin de profundizar sobre las prácticas de los y las participantes y su incidencia en procesos sociales más amplios. También, estos periodos más prolongados buscaban ajustarse a las limitantes de trabajo, estudio y otros compromisos de los y las participantes. La intención de las facilitadoras era que este proceso debía tratar de buscar los canales para incidir en el cambio social, empezando por las bases sociales de cada colectivo, sin importar si este fuera pequeño o grande. Asimismo, TS debía servir como un espacio comunicativo que permitiera “re-pensar la práctica” (Kemmis y McTaggart, 2006) y a la par sirviera como vehículo para continuar amplificando el mensaje de la necesidad de una práctica social alternativa. Las facilitadores aspiraban que el proceso de TS fuera más allá de la creación colaborativa de una historia con una narrativa poderosa condensada en el formato de video, para que, tanto durante y después del proceso se estimulara y permaneciera el pensamiento crítico que evalúa el alcance y la importancia de la práctica social y los poderes que necesitan ser desafiados para lograr su inserción en el imaginario colectivo.

El grupo participante era altamente heterogéneo (estudiantes de maestría de la UPV, ex-alumnado de la UPV, profesionales del desarrollo, voluntarias en colectivos sociales, etc.). En contraste con el caso de Castellón, en TS, los y las participantes escogieron participar por interés propio y traían consigo unas expectativas e intereses que querían socializar. Más que verse como participantes siendo introducidos a una herramienta, ellas se consideraban facilitadoras de la misma dentro de sus colectivos; consistió, por tanto, en un proceso de facilitación de facilitadoras, y esto supuso unas dinámicas de facilitación más complejas pues los cuestionamientos críticos sobre ciertos enfoques y la búsqueda colaborativa de soluciones a estos, fueron constantes a lo largo del proceso.

Las facilitadoras trabajaron con diversos colectivos sociales cuyas problemáticas y aspiraciones versaban sobre educación, la democratización en el acceso a la energía, la inmigración, el consumo responsable de alimentos y la movilidad urbana sostenible.

A continuación explicaremos la metodología diseñada para la implementación del proceso de VP en los dos casos de estudio que, aunque como se expuso anteriormente, tuvieron contextos y objetivos distintos, los ciclos pensados para la acción y reflexión funcionaron de manera similar.

#### **4. DISEÑO METODOLÓGICO PARA EL ABORDAJE DEL PROCESO DE VP**

La literatura que documenta los pasos usualmente seguidos en el proceso del VP es amplia y variada; como se mencionó antes, no hay una fórmula única, al contrario el proceso es altamente flexible según el contexto. Al estar la participación ligada al proceso técnico del desarrollo de un video, los espacios generados y las relaciones de poder que en cada uno de estos se desarrollan, son complejas y determinan el potencial del proceso.

En nuestros dos casos de estudio usamos la misma metodología que se diseñó en preparación para Castellón (ver figura 1). Sobre la base de las literatura consultada y construyendo sobre nues-

tras previas experiencias, agrupamos el proceso en cinco pasos que fueran lo suficientemente claros y que, al mismo tiempo, respondieran a las necesidades del contexto.

1. *Diagnóstico*, donde se discuten y empiezan a identificar temas de importancia para los y las participantes, las propuestas para abordarlos y cómo traducir las ideas al lenguaje creativo audiovisual.
2. *Planificación*: usando como guía los temas generados en el diagnóstico y las posibles narrativas audiovisuales, el grupo desarrolla un “guión gráfico” o “*storyboard*” consistente en un esquema visual hecho en a partir de una serie de dibujos o bosquejos que representan una escena o toma con la cámara en la narrativa del video (Mitchell *et al.*, 2011). Una vez la narrativa del video es clara, el grupo hace un plan de trabajo y delega funciones a cada participante para la ejecución del mismo. Son muchas y distintas las habilidades requeridas durante el proceso (director, camarógrafa, entrevistadora, guionista, etc.) y el objetivo es que cada participante encuentre un rol que le involucre activamente en cada estadio del proceso.
3. *Producción*. Durante esta fase se imparte un entrenamiento técnico sobre el uso de cámaras videográficas, usualmente de bolsillo o de bajo costo. También se socializan consejos prácticos para sacar mayor ventaja del lenguaje audiovisual. En esta fase los grupos empiezan a grabar sus narrativas. En paralelo a esta actividad, los grupos pueden acordar tener encuentros informales para ver las grabaciones y tomar decisiones que contribuyan al mejoramiento del video y del trabajo grupal.
4. *Edición o curación de material audiovisual*; después de un periodo de grabación, el grupo decide qué imágenes representan mejor el mensaje que se quiere transmitir y se edita el video final. En esta fase se entrena al grupo en el uso del software para la edición. Esta es una fase crucial pues es donde el proceso participativo se encuentra con la presión del producto final (video) y esto puede generar conflicto entre los y las participantes.
5. *Divulgación*. Una vez el grupo termina el video es importante generar un espacio para la proyección del mismo donde la comunidad participe. Este espacio es fundamental en el proceso pues es donde el grupo se expone al público y se transmite el mensaje. Quienes lo escuchen, sus opiniones, acciones y reacciones influenciarán la forma como los y las participantes evalúen su proceso.





## 5. TIPOS DE PODER Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

Para el análisis de poder en la facilitación del VP, usaremos las cinco fases como la representación de los tipos de espacios categorizados por Gaventa (2006) y que nos permitirán identificar donde se generan los tipos de poder mencionados por VeneKlasen y Miller (2002).

En el cubo del poder, Gaventa (2006) intersecta los conceptos de espacio y lugar para analizar las dinámicas del poder en el campo de la participación ciudadana y el involucramiento de la sociedad civil en procesos sociales para el cambio. Para la finalidad de este artículo usamos los tres tipos de espacios identificados por Gaventa que son:

1. *Espacios cerrados*: aquellos que son limitados a un cierto grupo de personas que tiene en sí mismas un nivel de poder, ya sea para tomar decisiones que afectan a la mayoría o porque son expertos en un área específica. De acuerdo con Gaventa, el enfoque de la acción ciudadana debe ser ejercer presión para que estos espacios sean más incluyentes, abiertos y transparentes.
2. *Espacios Invitados*: entre los espacios cerrados y la presión por la creación de otros más abiertos, Gaventa identifica a los invitados como espacios donde la ciudadanía interesada es invitada a participar pero con ciertos protocolos creados por los que invitan que pueden ser gobiernos locales, nacionales, agencias internacionales, ONG, etc.
3. *Espacios Creados o Demandados*: aquellos que emergen de la necesidad de actores con menos poder. Son espacios reclamados por personas que tienen en común una creencia o necesidad y no están representados por el sistema hegemónico.

Por otro lado, usamos las cuatro categorías de poder identificadas por Veneklasen y Miller (2002):

1. *Poder sobre*. Implica una visión del poder negativa, ya que tener poder sobre algo o alguien implica haberlo tomado de alguien más y luego ejercer dominio para no perderlo.

Las autoras usan este tipo de poder para explorar alternativas de poder con características más colaborativas y que al ser ejercidas generen relaciones más equitativas. Estas alternativas son:

2. *Poder para*, cuando la persona es capaz de identificar su potencial y desde allí crear su propio mundo. Cuando hay apoyo mutuo, el *poder para* puede llevar a la acción colectiva y en la creencia de tener el poder para hacer la diferencia.
3. *Poder con*, basado en la construcción de la fuerza colectiva, el apoyo mutuo, la solidaridad y la colaboración. Reconocer la diversidad de las habilidades y conocimientos de otros y promover relaciones más equitativas puede implicar la reducción del conflicto social y la realización de acciones más efectivas y representativas.
4. *Poder interior*; surge del interior de las personas, del sentido del autoestima y el autocoñocimiento. Es la capacidad del individuo de imaginar y tener esperanza y de afirmar la búsqueda común por la dignidad y la realización. Del desarrollo de este poder depende la construcción del “poder con” y el “poder para” que es la base de la agencia, entendida como la capacidad de actuar y cambiar el mundo.

## 6. ESPACIOS Y PODER EN LAS DINÁMICAS ENTRE FACILITADORAS Y PARTICIPANTES EN EL VP

### 6.1. Caso Castellón

En este caso los y las facilitadoras eran académicos e investigadores con un gran interés por explorar el VP como metodología de investigación y la escuela de verano funcionó como un *espacio invitado* para cumplir ese objetivo. Hubo dos tipos de participantes, 1. El grupo de estudiantes internacionales que venían a aprender a facilitar procesos participativos y 2. Las seis trabajadoras

sociales del barrio de San Lorenzo. Usando como evidencia el informe de la evaluación externa del proceso (INCYDE, 2014), las observaciones hechas por las facilitadoras y video-entrevistas hechas a los trabajadores sociales al finalizar el proceso, exploraremos las relaciones de poder entre facilitadoras y el grupo de estudiantes y las trabajadoras sociales; entre el grupo de estudiantes y las trabajadoras sociales y luego entre todas y el resto de la comunidad.

Para el análisis de los dos casos, dejaremos fuera el *poder sobre* debido a su carácter negativo y poco constructivo que no representa el espíritu de la I-AP ni de métodos como el VP. Nos centraremos únicamente en los tres tipos de poder más colaborativos.

### 6.1.1. Poder *para*

La escuela de verano fue un ejercicio pedagógico con unas limitantes y un programa específico diseñado por las facilitadoras. Por ello, el grupo de estudiantes no participó en el diseño previo del proceso. Sin embargo, durante la fase de *diagnóstico*, cuando el grupo de estudiantes se acerca e interactúa con las trabajadoras sociales y la comunidad, decide no seguir los temas propuestos por las facilitadoras y propone una nueva narrativa para los videos. Consideramos que esto es una manifestación de *poder para* puesto que, una vez el grupo de estudiantes interactúa con la comunidad y es conocedor de sus necesidades y cuestionamientos reales, aumenta el *poder para* concebir su propio proceso y tomar decisiones para llevarlo a cabo. Desde este momento y a través de las fases del VP, el grupo de estudiantes, con el apoyo de las facilitadoras y las trabajadoras sociales, se apodera del proceso *para* decidir colectivamente los contenidos visuales y las narrativas que les permitiría llegar al producto final (el video).

### 6.1.2. Poder *con*

El momento de la proyección pública al final del proceso, es decir la fase de *divulgación*, fue la fase con mayor *poder con* en el ciclo de VP. Para la proyección pública de los videos finales se convocó a toda la comunidad al centro comunitario del barrio. Dos concejales de la ciudad de Castellón fueron invitados. Las facilitadoras, el grupo de estudiantes y las trabajadoras sociales compartían el objetivo de que la proyección pública debía ser el momento en el que representar la realidad de la gente del barrio. La mayoría de la audiencia, alrededor de 100 personas, aparecía en los diferentes videos y querían verse allí reflejada. Fue un momento de alto impacto en todo el proceso y las dinámicas sociales que este espacio generó fueron muy especiales. Por ejemplo, al centro comunitario no entraba población gitana ya que era un espacio controlado por población paya. Sin embargo, ese día, los y las payas dieron la bienvenida a los y las gitanas, con un sentimiento de comunidad que se escuchaba a través de los videos, los cuales, en muchos momentos dejaban entrever las complejas contradicciones sociales existentes. Fue una manifestación de *poder con* comunitario, donde se promovieron relaciones más equitativas en el barrio ayudando, en ese momento, a la reducción del conflicto social entre las dos comunidades.

### 6.1.3. Poder *interior*

Después de la proyección pública, las trabajadoras sociales fueron entrevistadas por las facilitadoras y por los evaluadores externos del proceso. Ellas expresaron haber iniciado un cuestionamiento acerca de su propia práctica dentro del barrio durante los ciclos de reflexión generados principalmente durante las fases de *planeación*, *producción* y *edición*. El estar expuestas a las preguntas constantes de los grupos de estudiantes, de las facilitadoras, de contar y repasar sus prácticas diarias durante los encuentros grupales que también incluían miembros de la comunidad, les permitió valorar más su trabajo y el impacto que ha tenido en el barrio. Dos de ellas expresaron que durante la proyección pública tuvieron momentos demasiado emotivos al ver que, por primera vez (después de 20 años de trabajo), muchas de las personas allí sentadas entendían la labor que ellas hacían dentro del barrio. También manifestaron que las narrativas de los videos mostraban sus esfuerzos que en

ocasiones eran compartidos por la comunidad. También expresaron que el proceso las dejaba muy entusiasmadas para continuar luchando desde sus diferentes áreas por la integración de la comunidad y el acceso de ésta a los servicios generales de la ciudad de Castellón.

## 6.2. Caso Valencia

El proceso *Toma Social* (TS) surge como un *espacio invitado* desde el interés de las facilitadoras por continuar explorando del VP como herramienta para la investigación social; sin embargo, también clasificamos este proceso como un *espacio demandado* por parte del grupo de facilitadoras dentro del establecimiento de la institución académica. Son muy pocos los espacios dentro de la academia que valoran la creación de conocimiento a partir de la colaboración directa con las comunidades, e incluso más difícil, donde la universidad haga incidencia política desde el activismo social. Con unos objetivos claramente enfocados en la producción de videos para el cambio social con colectivos sociales de la ciudad de Valencia, las relaciones de poder en TS se desarrollan entre las facilitadoras y el grupo de participantes (activistas sociales); entre los activistas sociales y sus colectivos; y luego entre facilitadoras y activistas sociales y la comunidad de Valencia en general. Para este análisis, empleamos información obtenida a través de observación participante por parte de las facilitadoras, una sesión para la evaluación interna del proceso entre las facilitadoras y activistas sociales y a partir de conversaciones informales en espacios de interacción social generados a lo largo del proceso.

### 6.2.1. Poder *para*

Los y las activistas sociales tenían una gran curiosidad por explorar la herramienta audiovisual y usarla a favor de sus luchas y dar a conocer de manera más amplia sus propuestas alternativas a nivel ciudad. Es así como desde la etapa inicial de *diagnóstico* el proceso estuvo totalmente en sus manos. Fueron los y las activistas quienes propusieron las estrategias para el desarrollo de las narrativas de los videos, ya que eran conocedoras de la forma de operar y de las necesidades de sus respectivos colectivos sociales. Aunque las iniciativas de los colectivos eran diferentes, a medida que el proceso del TS avanzaba, los lazos de solidaridad y amistad se estrechaban de tal manera que el grupo de activistas y las facilitadoras formaron un nuevo colectivo social, que demandó un espacio público diferente al previsto inicialmente para realizar la proyección pública de los videos. Este fue el de la Feria Alternativa de Valencia, un encuentro anual donde todos los colectivos y causas sociales de Valencia se reúnen para dar a conocer a la ciudadanía sus luchas y propuestas alternativas en busca de un desarrollo más sostenible y equitativo. Para las activistas sociales era claro que si iban a hacer un video, el mejor espacio para divulgarlo debía ser en ese espacio *reclamado* por los colectivos sociales de más trayectoria en la ciudad.

### 6.2.2. Poder *con*

Igual que en el caso de Castellón, el *poder* generado *con* el grupo, las facilitadoras y el resto de personas pertenecientes a los colectivos sociales involucrados en las narrativas de los videos, se ve reflejado en el momento de la proyección pública. Conseguir el espacio para proyectar los videos finales en el marco de la Feria Alternativa de la ciudad, atendida por miles de personas durante todo un fin de semana, hizo que el grupo diera un valor único al proceso del VP y evidenciara casi de inmediato el potencial que tiene la herramienta en transmitir un mensaje de contenido social. Como se menciona anteriormente, el grupo del TS se convirtió en otro colectivo social dentro de la feria, dedicado a la producción audiovisual para el cambio social.

### 6.2.3. Poder *interior*

En este caso no hay la suficiente evidencia para demostrar el impacto que este proceso ha tenido en el poder *interior* de las activistas sociales; sin embargo casos puntuales y cercanos a las facilitado-

ras, debido a relaciones de amistad y trabajo, nos indican que al menos dos de las activistas sociales implicadas en el proceso decidieron continuar la producción de videos participativos de una manera profesional. Teniendo en cuenta que ninguna de ellas había hecho un video antes de iniciar el proceso, este cambio podría indicar el desarrollo de un *poder interno* para decidir orientar sus prácticas profesionales hacia el ámbito de la comunicación para el cambio social.

## 7. CONCLUSIONES

El proceso del VP pone herramientas de comunicación en las manos de gente que busca compartir un mensaje. El potencial real de la herramienta será el que las personas usándola decidan que tenga (Bery, 2003). En los dos casos de análisis se observan varias similitudes en la forma como el poder se desarrolla a lo largo del proceso; en la fases iniciales los grupos participantes se dan cuenta que tienen un *poder para* cambiar las cosas que luego del trabajo colectivo y en la fase final del proceso se condensa en el apoyo mutuo, la solidaridad y la colaboración para enfrentar una comunidad más amplia y divulgar sus mensajes apuntados al desarrollo de relaciones más equitativas y respeto hacia la diversidad étnica (Castellón) y el poder que todos tenemos para general alternativas de desarrollo urbano más sostenible (Valencia).

El uso de las categorías de poder propuestas por Veniklasen y Miller y los espacios de participación denominados por Gaventa son útiles para analizar las fuentes de poder desarrolladas durante el ciclo del VP; en trabajos futuros también podrían ser utilizadas otras categorías de poder como las empleadas por Gaventa (2006) en el cubo del poder (poder visible, invisible y oculto) que pueden dar más luz al análisis de las relaciones de poder.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bery R (2003). Participatory video that Empowers. En: White SA (ed). Participatory Video: images that transform and empower. Sage, London, pp 145-156.
- Fals-Borda O, Rahman MA (eds) (1991). Action and Knowledge: Breaking the Monopoly with Participatory Action Research (1<sup>st</sup> ed.). Apex Press, New York.
- Gaventa J (2006). Finding Spaces for Change. A Power Analysis. IDS Bulletin, 37(6):23-33.
- INCYDE (2014). Evaluación “Global Identity through Human Development: Summer School on Participatory Research Video”. INCYDE, Bilbao.
- Kemmis S, McTaggart R (2005). Participatory Action research: Communicative Action and the Public Sphere. En: Denzin K, Lincoln Y. The Sage Handbook of Qualitative Research third edition. Sage, Thousand Oaks, pp 559-604.
- Lunch C, Lunch N (2006). Una Mirada al Video Participativo: Manual para Actividades de Campo. Insightshare, Oxford.
- Millan GF, Frediani AA (2014). Terms of Reference of the Summer School. UJI, Castellón.
- Mitchell C, de Lange N, Moletsane R (2011). Before the Cameras Roll: Drawing Storyboards to Address Gendered Poverty”. En: Theron L, Mitchell C, Smith A, Stuart J (eds). Picturing Research: Drawing as Visual Methodology. Sense Publishers, Rotterdam pp 219-232.
- Scott M (2014). Media and Development. Zed Books, London
- Shaw J (2013). Using Participatory Video for Action Research. Real Time. (real-time.org.uk).
- Plush T (2012). Fostering Social Change through Participatory Video. A Conceptual Framework. En: Milne EJ, Mitchell C, De Lange N (eds). Handbook of Participatory Video. Alta Mira Press, Plymouth, pp 67-84.
- Vallet D, Shlomo B, Ardon S, Mahanti A, Kafaar MA (2015). Characterizing and Predicting Viral-and-Popular Video Content. Proceedings of the 24th ACM International on Conference on Information and Knowledge Management. ACM, New York, pp 1591-1600.
- Veniklasen L, Miller V (2002). A New Weave of Power, People & Politics: The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation. World Neighbors, Oklahoma City, OK, Ch.3.

- Wheeler J (2012). Using Participatory Video to Engage in Policy Processes: Representation, Power, and Knowledge in Public Screenings. En: Milne EJ, Mitchell C, De Lange N (eds). Handbook of participatory video. AltaMira Press, Plymouth, pp 365-382.
- White SA (2003). Participatory video: Images that transform and empower. Sage, London.

## **AGRADECIMIENTOS**

Nuestro profundo agradecimiento a todas las personas que participaron en los dos procesos de VP que se describen en el artículo. Gracias también al Centro de Cooperación al Desarrollo de la UPV y al Life Learning Programme de la Comisión Europea que apoyaron financieramente los VP.



# Educación para una ciudadanía global: una propuesta educativa centrada en los microcréditos

## Education for a global citizenship: an educational microloans proposal

MARTÍN LUCAS, Judith<sup>1</sup>  
judithmartin@usal.es

### Resumen

Nos encontramos ante un mundo caracterizado por procesos globales, guiados en primera instancia por los procesos económicos. Ante esta situación, la educación para el desarrollo, en su quinta generación pretende incorporar la responsabilidad y el compromiso por parte de una ciudadanía crítica y actualizada, conectada con la globalidad del mundo en que vivimos. Dentro del ámbito de trabajo de la educación para el desarrollo y ante la importancia de la economía en este mundo global, los microcréditos se pueden presentar como un instrumento de inclusión financiera y lucha contra la pobreza, que hasta el momento ha sido poco estudiado, trabajado y aplicado en la práctica educativa.

**PALABRAS CLAVE:** educación, microcréditos, desarrollo, guía didáctica.

### Abstract

We're faced with a world characterized by global processes, guided mainly by economical cycles. Before this situation, education for sustainable development, in its fifth generation, tries to incorporate the responsibility and commitment by an updated and questioning society, connected with the globality of the world we live in. Within the field of education for sustainable development and knowing the magnitude of economy in this global world, microcredits could be presented as an instrument for financial inclusion and a way to fight against poverty that, until now, has been studied and used with educational purposes on a small scale.

**KEYWORDS:** education, microloans, development, learning guide.

---

1. Martín Lucas, Judith (Universidad de Salamanca).

## 1. INTRODUCCIÓN

La educación para el desarrollo se presenta en la actualidad como una educación que responde a las necesidades de una ciudadanía global. Nos encontramos ante un contexto complejo, en el que las fronteras cada vez se vuelven más difusas y dónde el sistema económico y sus directrices imperan y dirigen la vida de millones de personas en todo el mundo. La desigualdad por falta de acceso a los recursos se convierte en un pilar fundamental de trabajo de la educación para el desarrollo en la actualidad.

Una de las herramientas de lucha contra la pobreza y la desigualdad más polémicas surgidas en las últimas décadas, han sido los microcréditos, pues desde su llegada en los años 70, los microcréditos han sido objeto de estudio por parte de economistas y sociólogos. Los resultados de estas investigaciones en muchas ocasiones resultan reveladores, siendo positivos, negativos o incluso contradictorios. No obstante, la realidad es que las IMF (Instituciones Microfinancieras) a día de hoy siguen operando en un gran número de países y con una gran cantidad de clientes que optan por sus servicios en su lucha por salir del círculo vicioso de la pobreza y ser incluidos dentro del sistema financiero.

Este documento pretende dar a conocer los microcréditos desde una perspectiva educativa ligada a la cooperación al desarrollo dentro del marco educativo, así como justificar la importancia del trabajo de sensibilización que la educación para el desarrollo adquiere en relación con el fenómeno de los microcréditos.

## 2. La educación para el desarrollo

### 2.1. Concepto de educación para el desarrollo

La UNESCO reconoció en el año 1974 la importancia de la educación para el desarrollo, como medio para contribuir a la solución de problemas como la desigualdad, las relaciones internacionales a través del uso de la fuerza, o las injusticias existentes en el mundo (Martínez, Barba, Monja & Torregro, 2012). Así, hablamos de un tipo de educación que nació al margen de las escuelas, en el seno de las ONGD, como una estrategia complementaria a la cooperación para el desarrollo, pero ha ido evolucionando y creando sus estrategias políticas y pedagógicas en paralelo al crecimiento del sector (Celorio & López, 2011; Mesa, 2000).

El concepto de educación para el desarrollo es un concepto complejo, vivo y dinámico, que ha ido evolucionando con el paso de los años en función de la concepción y los cambios de conceptos de educación y desarrollo. Así, en la actualidad el grupo Hegoa, recoge en su Diccionario de educación para el desarrollo una de las definiciones más completas del término:

*“La Educación para el Desarrollo (ED) hace referencia a un proceso educativo encaminado a generar conciencia crítica sobre la realidad mundial y a facilitar herramientas para la participación y la transformación social en claves de justicia y solidaridad. La educación para el desarrollo pretende constituir una ciudadanía global, crítica, políticamente activa y socialmente comprometida con un desarrollo humano justo y equitativo para todas las comunidades del planeta. Desde esta concepción, que se corresponde con lo que habitualmente se denomina ED de 5ª generación con perspectiva de género e intercultural, se deben articular nuevos discursos y prácticas con capacidad para imaginar modelos alternativos para otros mundos posibles” (Celorio & López, 2007: 124).*

De esta definición podemos extraer que la educación para el desarrollo se caracteriza por:

- Ser vista desde una perspectiva *interdisciplinar*. Los temas que trata son propios de diferentes disciplinas y ramas del conocimiento.
- Se trata de una *educación permanente*, es decir, a lo largo de toda la vida.
- Es una educación que se puede dar en los contextos *formal, no formal e informal*.



- Se compone de procesos educativos que pueden darse a *medio* y *largo plazo*.
- Forma parte de un proceso en el que la *participación activa* de la población es un elemento esencial para el éxito de las estrategias y acciones que promueve.
- Su principal objetivo es la construcción de una *ciudadanía crítica*, a través de la muestra de problemas, sus causas y consecuencias, una ciudadanía *activa* y con una concepción *global* del mundo y del desarrollo.
- Se trata de una educación, que ha de darse tanto en el Norte como en el Sur global.
- Es una educación en *valores*, tomando como referencia la Declaración de los Derechos Humanos (Martínez, et, al., 2012).
- Se comprende como una educación integral, incluyendo una dimensión cognitiva, actitudinal y procedimental (Baselga et, al., 2004; Mayoral, 2011).

## 2.2. Sectores de intervención y ejes de la educación para el desarrollo

La educación para el desarrollo puede ir dirigida a diferentes grupos objetivo, delimitados en función de los sectores sociales sobre los que se quiera ejercer influencia (Argibay & Celorio, 2005).

Atendiendo a la *Tabla 1* podemos observar que las diferencias en estos tres ámbitos residen en la intencionalidad del proceso educativo y la institución desde la que se promueva.

TABLA 1. Sectores de intervención educativa

ÁMBITO EDUCATIVO	FORMAL	NO FORMAL	INFORMAL
Características	Educación reglada y programada	Educación no reglada y programada	Educación no reglada, no programada e indirecta.
Grupos objetivo	Instituciones educativas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Escuela Infantil y Primaria</li> <li>• Escuela secundaria</li> <li>• Formación profesional</li> <li>• Universidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociaciones</li> <li>• Educación de adultos</li> <li>• ONGD</li> <li>• Sindicatos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mass Media</li> <li>• Sociedad en general</li> <li>• NN.TT.</li> </ul>
Medios para su integración	A través de currículo educativo. EpD como tema transversal.	A través de programas, proyectos e intervenciones como talleres, jornadas, etc. fuera del currículo educativo.	Sectores y medios de la sociedad como los Mass Media (televisión, radio, prensa...) y NN.TT (internet...)

Fuente: *elaboración propia*

Lo más importante y novedoso de la educación para el desarrollo es que trata de llevar al ámbito educativo cuestiones como la importancia de la equidad de género o los impactos sociales, políticos, económicos, culturales o ambientales, y generar así, una participación activa de ciudadanos responsables y comprometidos con la causa para resolver problemas que afectan a personas que viven tanto en el Norte como en el Sur global (Argibay, 2009; Martínez, et, al., 2012). Podemos basar su acción en tres ejes, dentro de los cuales se trabajarían las cuestiones citadas (figura 1).

## 2.3. Evolución de la educación para el desarrollo

Considerando el modelo que propone cinco generaciones, en la *Tabla 2* recogemos los aspectos principales de cada generación de la educación para el desarrollo, pero antes, es importante destacar ciertos aspectos sobre la última y quinta generación, la cual hace referencia a una *ciudadanía global*, entendida ésta como una construcción de la identidad individual, basada en una relación de respeto



Fuente: *elaboración propia*.

FIGURA 1. Ejes de la educación para el desarrollo.

con la diversidad cultural. Además, busca la comprensión de los problemas globales en su doble dimensión tanto local, como global (Argibay et, al., 2009; Mesa, 2000) desde la perspectiva global de la justicia y la solidaridad (De Paz, 2007).

Tanto en los países del Norte como del Sur, se presenta el planteamiento de una educación para una ciudadanía global, aceptando el contexto global ante el que nos encontramos y teniendo en cuenta que el modelo de implantación occidental en los países del Sur que se había llevado a cabo hasta el momento, no ha servido para fomentar el desarrollo de estos países (Argibay, et, al., 2009). Estas cuestiones, llevan a replantearse el concepto de educación para el desarrollo (Mayoral, 2011).

Nos encontramos ante un nuevo desafío de la educación; es necesario incorporar la responsabilidad y el compromiso que implica la ciudadanía global en la vida cotidiana. La ciudadanía a día de hoy adquiere conciencia planetaria, esto es, exige soluciones globales y va más allá del contexto Norte-Sur (CONGCYL, 2014). Para acercarnos aún más al concepto de ciudadanía global, es preciso considerar que sería la ciudadanía que es empoderada, corresponsable, crítica, política, inclusiva, intercultural y diversa, formada e informada, universal, propositiva, transformadora, empática, generadora de soluciones, conocedora del funcionamiento del mundo, participativa y dispuesta (Argibay, 2009; CONGCYL, 2014; Celorio & López, 2011; de Paz, 2007). Una educación transformadora que requiere de múltiples aprendizajes cognitivos, conductuales y actitudinales y que ha de estar presente tanto de forma transversal en las unidades didácticas escolares, como en el panorama de la educación no formal.

TABLA 2. Evolución de la Educación para el Desarrollo

	1ª GENERACIÓN	2ª GENERACIÓN	3ª GENERACIÓN	4ª GENERACIÓN	5ª GENERACIÓN
<b>Cronología</b>	Años cuarenta-cincuenta	Años sesenta	Años setenta	Años ochenta	Años noventa en adelante
<b>Enfoque</b>	Caritativo-asistencial	Desarrollista	Crítico-solidario	Educación Global	Educación para la Ciudadanía Global
<b>Visión de Desarrollo y subdesarrollo</b>	El Subdesarrollo se concibe como un atraso.	El Subdesarrollo es un problema de los países del Sur.	El Subdesarrollo es una herencia del colonialismo. Responsabilidad histórica.	“Maldesarrollo” en el Sur, por sus estructuras políticas, locales, etc. (deudas, comercio, inversión...).	Desarrollo y Subdesarrollo son un “problema global”. Poder creciente de empresas transnacionales y financiarización. Globalización neoliberal. Desarrollo local.
		Visión desarrollista. El Desarrollo se produce por etapas, siguiendo el modelo de los países industrializados.	El proceso de Desarrollo se centra en el ámbito económico y político.	Década pérdida para el Desarrollo, por la crisis de la deuda en países del Sur. En el Norte, se da un proceso de Desarrollo no sostenible.	
<b>Concepción de la EpD</b>	Caridad y compasión. Eurocentrismo. Enfoque paternalista. Sensibilización.	Empatía y altruismo.	Justicia, solidaridad y equidad. Proceso educativo.	Respeto y tolerancia a la diversidad y al medio ambiente.	Sentido de Ciudadanía Global.
<b>Objetivos</b>	Recaudar fondos.	Recaudar fondos. Asistencia técnica. Concienciar acerca de las causas de la desigualdad.	Concienciar sobre las causas de la desigualdad.	Comprender la interdependencia global.	Promover una conciencia de ciudadanía global. Generar una participación activa por parte de la ciudadanía.
<b>Conocimientos y temáticas</b>	Información de situaciones de emergencia y los tipos de manifestación del subdesarrollo. Refuerzo de estereotipos.	Difusión de iniciativas de auto-ayuda en el Sur y de proyectos de desarrollo implementados por las ONGD de países del Norte global. Información sobre los “obstáculos” al desarrollo.	Se constata y denuncia la desigualdad internacional. Se cuestiona el eurocentrismo. Aparecen nuevas temáticas. Se crítica a la AOD. Comprensión de la relación estructural entre desarrollo y subdesarrollo.	Multiculturalismo. Conocimiento crítico respecto a los “problemas globales” Se cuestionan los modelos y valores del Norte. Se examinan a fondo las causas y consecuencias de los conflictos armados. Se defiende la AOD frente al fenómeno “fatiga de la ayuda”. Desarrollo comunitario. Desarrollo sostenible.	Conocimiento sobre la interdependencia global entre el Norte y el Sur. “Educar globalmente frente a la globalización”. Desarrollo humano.
<b>Actores predominantes</b>	ONG humanitarias. Iglesias. Misiones.	ONGD. Iglesia.	ONGD. UNESCO. UNICEF.	ONGD. Instituciones educativas. Entidades de la sociedad civil (Sindicatos, estudiantes, jóvenes...)	ONGD. Instituciones educativas. Entidades de la sociedad civil. Movimientos altermundialistas <sup>2</sup> . Mass Media y NNNT.
<b>Marco temporal</b>	Inmediato.	Medio-largo plazo.	Medio-largo plazo.	Medio-largo plazo.	Acción inmediata con enfoque estratégico a largo plazo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mesa, 2002; Argibay et, al., 2009; Mayoral, 2011.

2. Movimiento social compuesto por personas de perfiles variados que comparten un pensamiento común basado en que la globalización y el desarrollo humano, se sustentan sobre valores ambientales y sociales, pensamiento opuesto a quienes se centran en el neoliberalismo económico.

### 3. LOS MICROCRÉDITOS

Para justificar por qué los microcréditos se sitúan como un fenómeno que ha de ser tratado por la Educación para el Desarrollo, primero daremos unas pinceladas sobre qué son y para qué sirven.

#### 3.1. ¿Qué son?

Con el fin de hacer frente al avance del número de personas pobres en el mundo, hacia el año 1970 (Yunus, 2006) los microcréditos aparecieron como una herramienta y estrategia de progreso económico, destinado a los países más pobres de entre los pobres (Lacalle, 2002). El microcrédito es una herramienta orientada a una doble función, la de paliar la pobreza (Lacalle, 2007) y permitir la inclusión financiera de millones de personas pobres en el planeta. Tal es así, que algunos autores señalan que el microcrédito es el pilar fundamental de las microfinanzas (Felder-Kuzu, 2010).

Desde que comenzara a definirse el microcrédito en 1997 en la primera Cumbre Global del Microcrédito en Washington D.C., la definición de microcrédito aunque abarcando un mayor número de instrumentos, ha ido siendo más precisa con el paso de los años, como indica Lacalle (2007) “*Los microcréditos son un instrumento de financiación para el desarrollo cuyo objetivo final es la reducción de la pobreza en el mundo*”. No obstante en lo que coinciden todas las definiciones dadas hasta la fecha, es que se dirigen a personas muy pobres.

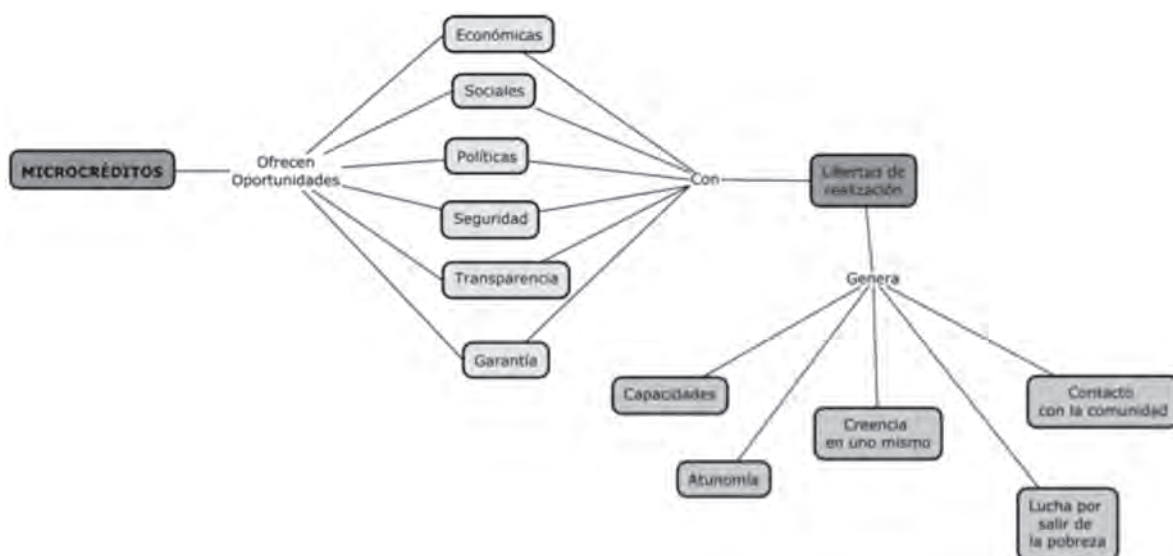
En cuanto a las características del microcrédito, podemos destacar las siguientes:

- a) Reducida cuantía de los préstamos, que varía según la zona geográfica y que siempre es inferior al préstamo de una entidad bancaria normal (Lacalle, 2002, 2007; Fernández, 2006; Garayalde, González & Mascareñas, 2014).
- b) Corto plazo. La concesión de los préstamos es mucho más rápido de lo habitual (Lacalle, 2002, 2007; Fernández, 2006; Garayalde, González & Mascareñas, 2014).
- c) Operaciones de préstamo sin grandes trámites ni burocracia (Lacalle, 2007; Roodman, 2012; Garayalde et, al., 2014).
- d) Pequeños periodos de reposición (Lacalle, 2002, 2007; Fernández, 2006).
- e) Cantidades de reembolso muy reducidas (Lacalle, 2002, 2007; Garayalde et, al., 2014).
- f) Las actividades que se ponen en marcha suelen ser microempresas o micronegocios (Lacalle, 2002, 2007).
- g) Las actividades son escogidas de antemano por los prestatarios (Lacalle 2002, 2007; Garayalde et, al., 2014).
- h) Se conceden sin avales o garantías patrimoniales, sustituyéndolas por garantías solidarias o la promesa de préstamos sucesivos, entre otras (Lacalle, 2002, 2007; Garayalde et, al., 2014; De la Cuesta, 2006).
- i) Las sucursales de las entidades microcrediticias se encuentran cerca de las localidades dónde viven sus prestatarios (Lacalle, 2002).

En definitiva, los microcréditos ofrecen oportunidades de diferente índole a las personas más desfavorecidas, o que no pueden tener acceso al sistema formal de financiación, como puede verse en la *Figura 2*.

#### 3.2. ¿Cómo surgieron?

La idea básica de lo que hoy entendemos por microcrédito es tan antigua como la historia de la humanidad (Garayalde et, al., 2014), desde hace mucho tiempo, los ricos han prestado el excedente



Fuente: elaboración propia.

FIGURA 2. Oportunidades de los microcréditos

de dinero que tenían a los más pobres. Así, lo hicieron personas como Jonathan Swift, autor de los *viajes de Gulliver* en el año 1720 y fueron surgiendo diferentes instituciones en Dublín que utilizaban este sistema (Gutiérrez Nieto, 2005; Roodman, 2012; Felder-Kuzu, 2010). A partir de aquí siguieron durante los siglos XVIII y XIX las *Friendly societies* y las *building societies* en Escocia e Inglaterra (Roodman, 2012), o las primeras cooperativas de crédito en Alemania (Gutiérrez Nieto, 2005).

Como en olas históricas previas, las microfinanzas surgieron en diferentes lugares y de diferentes formas, pero su nacimiento y avance fundamental tuvo lugar en Bangladesh, de la mano de Muhammad Yunus (Roodman, 2012; Lacalle, 2002, 2007; Claret & Lens, 2007).

Muhammad Yunus es economista y fue profesor de la Universidad de Chittagong, en Bangladesh. Durante los años setenta, mientras ejercía como docente, una hambruna afectó severamente a las fracciones más pobres del país. Tal es así, que este profesor, aparte de detectar el problema, tuvo la idea de comenzar a prestar pequeñas cantidades de dinero a los más pobres y mientras los bancos inicialmente calificaban esta idea como descabellada, la insistencia y perseverancia de Yunus en este proyecto hicieron que recibiera el premio nobel de la paz en el año 2006 (Lacalle, 2007).

El camino de este profesor no fue fácil, tuvo que contar con apoyos tanto de dentro como fuera de la universidad y acabó fundando Grameen Bank, que inició su andadura en 1977 y cuya filosofía responde a la perseguida por los microcréditos (Yunus, 2006).

### 3.3. Funciones

La función más importante, y por la que nacieron los microcréditos fue reducir los niveles de pobreza en el mundo (Lacalle, 2002), y para ello, los microcréditos trabajan en una doble vertiente, como alternativa a la usura, salida de la pobreza y como método para propiciar la inclusión financiera. Esta, sería una de las partes más importantes a las que la Educación para el Desarrollo debería dar difusión, puesto que el papel social que cumplen los microcréditos, así como los valores que pretende transmitir, se explica a la perfección a través de sus funciones:

#### 3.3.1. La salida de la pobreza

La pobreza puede definirse como “situación de una persona cuyo grado de privación se halla por debajo del nivel que una determinada sociedad considera mínimo para mantener la dignidad” (Diccionario Hegoa de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, 2006).

Según el PNUD, en el Informe sobre Desarrollo Humano 2014, 2.220 millones de personas son pobres o se encuentran al borde de la pobreza, y lo que es más alarmante, según el Informe sobre Desarrollo Humano 2015, en torno 230 millones de personas en el mundo aun trabajando, son pobres.

Banerjee y Duflo (2011) afirman que los pobres son como gestores de *hedgefounds*, porque viven acumulando enormes cantidades de riesgo, además son responsables al 100 % de las pérdidas. Por tanto, la gente pobre no solo tiene una vida más arriesgada, sino que cualquier obstáculo que encuentre en el camino será mucho más dañino. Una persona pobre no se quita de caprichos, se quita de cosas esenciales como la ingesta de alimentos.

Para enfrentarse a estos riesgos, estas personas acuden a diferentes estrategias, una de ellas es la usura o los prestamistas informales.

### 3.3.2. Una alternativa a la usura

Las instituciones financieras formales prefieren no prestar a las personas pobres, ya que no poseen garantías o avales que asuman el riesgo del préstamo y los costes administrativos de prestar pequeñas cantidades son muy elevados además, hay que pasar numerosos trámites burocráticos para los que muchas de estas personas no están preparadas y además la fragilidad e inestabilidad que presentan los pequeños negocios a los que se dedican estos préstamos es elevada, por todo ello, estas personas son consideradas clientes de alto riesgo (Lacalle, 2007).

Ante estas circunstancias, las personas pobres se ven obligadas a recurrir a la financiación informal (Banerjee & Duflo, 2011). La figura informal más conocida es la del prestamista o usurero, una persona que concede préstamos al margen de la legalidad y con un alto tipo de interés, accediendo muy rápido a las peticiones de sus clientes, (Lacalle, 2007; Yunus, 2006). Ifran Aleem, economista del Banco Mundial, estuvo investigando en Pakistán a los usureros y prestamistas informales, llegando a la conclusión de que el acceso a un préstamo en la mayoría de los casos quitaba libertad a las personas, pero éstas aceptaban las condiciones porque necesitaban comer (Roodman, 2012).

### 3.3.3. La inclusión financiera

El hecho de que las personas pobres tengan acceso a los préstamos y en definitiva, a las microfinanzas, es importante, porque de este modo estas personas pueden pensar en el futuro de una forma que hasta ahora no era posible (Banerjee & Duflo, 2011). Las microfinanzas se han presentado como generadoras de riqueza en colectivos que se encontraban en riesgo de exclusión o que al menos, tenían serias dificultades para poder acceder a un crédito (Chodwhury & Pérez, 2011).

El beneficiario/a de un microcrédito es una persona que carece de garantías o avales, lo cual hace que se encuentre excluida del sistema financiero, y por ende, de la estructura social. Para poder hacer frente a este tipo de exclusión, estas personas necesitan un capital mínimo que le permita poner en marcha pequeños proyectos productivos para poder generar ingresos suficientes destinados a satisfacer las necesidades del prestatario y el pago de la deuda contraída (De la Cuesta & Galindo, 2006).

La inclusión financiera es tan importante, que en 2008 se creó AFI<sup>3</sup> (Alliance for Financial Inclusion), una red global de intercambio de conocimientos que lucha por la inclusión financiera de los países en desarrollo.

Así, las microfinanzas surgieron como una respuesta y alternativa al sistema vigente, en el que las personas pobres no podían acceder a un préstamo formal por el simple hecho de ser pobres, siendo excluidas del sistema y perpetuando el círculo vicioso en el que se encontraban.

3. <http://www.afi-global.org> (visitado el 08/03/2016).

#### 4. ¿POR QUÉ UTILIZAR LOS MICROCRÉDITOS EN EL MARCO DE LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO?

La educación para el desarrollo se constituye como el área educativa dónde trabajar temas relacionados con la cooperación al desarrollo, en su *quinta generación*, atiende a un contexto global, dónde las fronteras se vuelven difusas y aparece un nuevo desafío para la educación, generar una conciencia crítica sobre la realidad mundial y facilitar herramientas para la participación y transformación social en claves de justicia y solidaridad. La desigualdad por falta de acceso a los recursos se convierte en un pilar fundamental de trabajo de la educación para el desarrollo en la actualidad, siendo objeto de estudio, análisis y conocimiento, dentro de las prácticas educativas que se desarrollan. Hasta ahora, los microcréditos han sido poco trabajados por esta disciplina y se trata de una de las temáticas que se enmarca dentro de la desigualdad por falta de acceso a los recursos. Uno de pocos antecedentes importantes en esta línea ha sido la experiencia de educación para el desarrollo llevada a cabo en la V Cumbre Mundial del Microcrédito (Área de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Valladolid, 2012), en la que se llevaron a cabo experiencias educativas de carácter formal, obteniendo muy buenos resultados.

Los microcréditos se presentan como una herramienta que pretende mejorar las condiciones de vida de los más desfavorecidos. Podemos afirmar, por tanto, que luchan también por promover el Desarrollo Humano, entendiendo este como “*Proceso de ampliación de las opciones y capacidades de las personas, que se concreta en una mejora de la esperanza de vida, la salud, la educación y el acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida digno*” (Diccionario Hegoa de Acción Humanitaria y Educación para el Desarrollo). Por todo ello, los microcréditos han de situarse como un fenómeno que ha de ser trabajado por la educación para el desarrollo dentro de la *quinta generación*. Si queremos crear una conciencia crítica y global de las problemáticas que existen en el mundo actual, los microcréditos son un claro ejemplo de propuesta de actuación dirigida a promover desarrollo.

En definitiva, los microcréditos, pueden considerarse un fenómeno que permite transmitir a la sociedad una educación en valores, crítica e integral (desde las dimensiones cognitiva, actitudinal y procedimental) y que fomenta la participación activa de la población en los procesos globales de cambio, características que atienden a la educación para el desarrollo en su *quinta generación, educación para la ciudadanía global*.

#### 5. “CONECTANDO REALIDADES. LOS MICROCRÉDITOS. CIUDADANÍA GLOBAL” UN EJEMPLO DE CÓMO TRABAJAR LOS MICROCRÉDITOS DENTRO DE LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO

Como puesta en práctica de las reflexiones y conocimientos expuestos a lo largo de este artículo, hemos elaborado la guía didáctica “*Conectando realidades. Los microcréditos. Ciudadanía Global*” (Martín, 2015) se trata de una herramienta que pretende ofrecer información de una manera lúdica y dinámica sobre una realidad en la que se ven envueltas muchas personas en el mundo, tanto de países del Sur como del Norte global.

Esta guía didáctica nace con el principal objetivo de demostrar que los microcréditos son un fenómeno importante a trabajar por la Educación para el Desarrollo, al tratarse de un fenómeno de gran repercusión en la vida de muchas personas en el mundo y que es poco conocido. Está elaborada tanto para el ámbito de educación formal como no formal y los objetivos específicos que se marca esta propuesta educativa responden a la necesidad de proporcionar información, conocimiento y herramientas didácticas para que educadores/as y profesores/as colaboren en la difusión y comprensión de los microcréditos y lograr que los participantes analicen este fenómeno y reflexionen sobre él, para llegar a comprenderlo.

Antes de trabajar los contenidos, esta propuesta educativa incide en realizar un análisis de la realidad para comprobar si el colectivo con el que estamos trabajando conoce o no esta temática.

Los contenidos que se trabajan pretenden dar respuesta a cuatro preguntas:

- ¿qué son los microcréditos? y ¿para qué sirven? Pretende primero acercarnos al nivel conocimiento de los participantes sobre la temática, y comenzar a explicar de qué se trata este fenómeno.
- ¿cómo funcionan los microcréditos? Una vez comprendido el fenómeno, en esta parte se pretende mostrar cómo una persona puede llegar a obtener un microcrédito y cómo funcionan los microcréditos en las diferentes regiones del mundo dónde más demandados están.
- ¿cuál es su impacto y/o situación actual? Puesto que la educación para el desarrollo pretende generar conciencias críticas, en este apartado se muestran diferentes experiencias dentro del mundo de los microcréditos y se trabajara la opinión sobre los detractores y defensores del fenómeno.

Y por último y a modo de evaluación de los contenidos:

- ¿Cuánto sé sobre microcréditos? En esta parte, se pretende realizar una evaluación sobre los conocimientos que los participantes han adquirido sobre microcréditos, con el fin de comparar estos resultados con los obtenidos en el análisis de la realidad.

Hasta ahora esta propuesta educativa ha sido probada con un colectivo de jóvenes de 16 a 20 años, cosechando un gran éxito y corroborando por un lado, el desconocimiento de este fenómeno por parte de este colectivo en nuestra sociedad y la importancia de darlo a conocer con el fin de crear una conciencia crítica y dar a conocer una realidad existente tanto en el Norte como en el Sur global.

## 6. CONCLUSIONES

La inclusión de los microcréditos como uno de los elementos a tratar por la educación para el desarrollo, se presenta como algo relevante y novedoso, ya que hasta la fecha apenas existe material educativo centrado en dicha temática.

Siendo los microcréditos una herramienta que pretende mejorar las condiciones de vida de los más desfavorecidos, tanto en países del Norte, como del Sur global y que se ha configurado durante las últimas décadas como una herramienta estratégica de lucha por la inclusión financiera de millones de personas en el mundo, buscando la erradicación de la pobreza, consideramos que este fenómeno debe ser trabajado por la Educación para el Desarrollo dentro del marco de la *quinta generación*, dando a conocer una de las realidades y prácticas dentro de la cooperación al desarrollo y con el fin de generar conciencia de una ciudadanía global, una ciudadanía crítica, formada e informada, transformadora, generadora de soluciones, participativa y dispuesta. En definitiva una educación que permita a las personas ser conocedoras de la realidad en el mundo y poder luchar por crear un mundo más justo, a través de prácticas que comienzan en lo personal, para trasladarse a lo global.

La guía didáctica *Conectando realidades. Los microcréditos. Ciudadanía global*. Se presenta como un ejemplo de práctica educativa que hasta ahora ha cosechado unos resultados muy positivos y que pretende continuar contribuyendo tanto a la práctica educativa como a la investigación en educación para el desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

- AFI (Alliance For Financial Inclusion) (2016). <http://www.afi-global.org> acceso 8 de marzo de 2016.
- Área de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Valladolid (2012). Experiencias de educación para el desarrollo en el marco de la V Cumbre Mundial sobre el microcrédito. Valladolid. [http://www.eii.uva.es/webcooperacion/doc/catedra/Experiencias\\_ED.pdf](http://www.eii.uva.es/webcooperacion/doc/catedra/Experiencias_ED.pdf) acceso 8 de marzo de 2016.
- Argibay M, Celorio G (2005). La educación para el desarrollo. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Bilbao.



- Argibay M, Celorio G, Celorio J (2009). Educación para la ciudadanía Global. Debates y desafíos. Hegoa, Bilbao.
- Banerjee AV, Duflo E (2011). Repensar la pobreza. Taurus, Madrid.
- Baselga P, Ferrero G, Boni A, Ortega ML, Mesa M, Nebreda A, Celorio JJ, Monterde R (2004). La educación para el desarrollo en el ámbito formal, espacio común de la cooperación y la educación. Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.
- Celorio G, López A (2007). Diccionario de Educación para el Desarrollo. Hegoa, Bilbao.
- Celorio G, López A (2011). Educación para la ciudadanía global. Hegoa, Bilbao.
- Claret A, Lens J (2007). Microcréditos. La revolución silenciosa. Debate, Barcelona.
- CONGICYL (2014). Posicionamiento sobre la importancia de la Educación para el Desarrollo y el rol de las ONGD en la construcción de una ciudadanía global.
- CONGICYL. <http://www.congde.org/contenidos/documento-ciudadania-global.html> acceso 7 marzo 2016.
- De La Cuesta M, Galindo A. (2006) Las microfinanzas, instrumento de desarrollo entre Europa e Iberoamérica. Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca.
- De Paz D (2007). Escuelas y educación para la ciudadanía global. Una mirada transformadora. Intermón-Oxfam, Barcelona.
- Diccionario Hegoa de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. (2006) <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/172> acceso 7 marzo 2016.
- Felder-Kuzu N (2010) Micro-franquicias. Casos prácticos. Más allá de los microcréditos. Ariel, Barcelona.
- Fernández B (2006) “Microfinanzas en los países del sur: surgimiento y características generales”, en Galindo A. De la Cuesta M (2006). Las microfinanzas, instrumento de desarrollo entre Europa e Iberoamérica. Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca.
- Garayalde ML, González S, Mascareñas J (2014). Microfinanzas: evolución histórica de sus instituciones y de su impacto en el desarrollo. REVESCO, vol. 116. Universidad Complutense de Madrid: pp 130-159.
- Gutiérrez Nieto B (2005). Antecedentes del microcrédito. Lecciones del pasado para las experiencias actuales. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, vol. 51:25-50. Valencia.
- Lacalle M (2002). Microcréditos. De pobres a microempresarios. Ariel, Barcelona.
- Lacalle M (2007). Microcréditos y pobreza. De un sueño al Nobel de la Paz. Turipal, Madrid.
- Martín J (2015). Conectando realidades. Los microcréditos. Ciudadanía Global. <http://guiadidacticamicrocreditos.blogspot.com.es> acceso 5 marzo 2016.
- Martínez S, Barba JJ, Monjas R, Torrego L (2012). Estado de la cuestión de la Educación para el Desarrollo. En: Observatorio de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Universidad de Valladolid (2012) Educación para el desarrollo en Castilla y León: cómo vemos el mundo. Valladolid, AECID.
- Mayoral S (2011). Los enfoques de la Educación para el Desarrollo en España. Acciones e investigaciones sociales, No30, Universidad de Zaragoza: 43-75.
- Mesa M (2000). La educación para el desarrollo: entre la caridad y la ciudadanía global. Papeles de cuestiones internacionales. 70:11-26.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). Informe sobre desarrollo humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Communications Development Incorporated, Washington DC.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). Informe sobre desarrollo humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano. Communications Development Incorporated, Washington DC.
- Roodman D (2012). Due diligence. An impertinent inquiry into microfinance. Center For Global Development, Washington DC.
- Yunus M (2006). El banquero de los pobres. Los microcréditos y la batalla contra la pobreza en el mundo. Paidós, Barcelona.



# Investigando colaborativamente en Educación para el desarrollo. Crónica de una experiencia

## Collaborative research on Development Education: A chronicle of an experience

**PÉREZ CREGO, M<sup>a</sup> Cristina<sup>1</sup>**  
cristina.prego@udc.es

**DEPALMA ÚNGARO, Renée<sup>1</sup>**  
r.depalma@udc.es

**SERANTES PAZOS, Araceli<sup>1</sup>**  
boli@udc.es

**RODRÍGUEZ ROMERO, Mar<sup>1</sup>**  
mar.rromero@udc.es

**ZAPICO BARBEITO, M<sup>a</sup> Helena<sup>1</sup>**  
helena.zapico@udc.es:

**PAZOS LEIS, Vanessa<sup>1</sup>**  
mesvpl00@udc.es

**COTELO GUERRA, M<sup>a</sup> Dolores<sup>1</sup>**  
dolores.cotelo@udc.es

**IGLESIAS SALGADO, José Luis<sup>1</sup>**  
jose.luis.iglesias@udc.es

**LAMPÓN GUDE, Ana<sup>2</sup>**  
educacion@solidaridadgalicia.org

### Resumen

Presentamos la experiencia de investigación colaborativa en Educación para el desarrollo llevada a cabo entre la ONGD Solidariedade Internacional de Galicia (SIG) y un equipo de investigación de la Facultad de Ciencias de la Educación en la Universidad da Coruña. La experiencia comenzó en septiembre de 2013. Desde entonces se han encadenado tres proyectos de investigación que aplican metodologías cualitativas. Actualmente estamos en el periodo de ejecución de la tercera investigación, un proyecto piloto de investigación-acción colaborativa que trata de explorar cómo introducir de manera transversal la dimensión global y conseguir la participación de todo el profesorado de una forma más efectiva, teniendo en cuenta tanto la especificidad de las distintas áreas de conocimiento como la singularidad de cada centro educativo en su globalidad.

**PALABRAS CLAVE:** educación para el desarrollo, dimensión global, investigación colaborativa, investigación cualitativa.

### Abstract

We present an experience of research collaboration on Development Education between the NGO Solidariedade Internacional de Galicia (SIG) and a research group based at the University of A Coruña. The experience began in September of 2013, and has unfolded as a series of three separate but linked investigations utilizing qualitative methodology. We are currently implementing the third, a PAR (Participatory Action Research) pilot project. The aim is to introduce the Global Dimension across the curriculum in a way the involves effective participation of all teachers, taking into account the specific characteristics of different subject areas as well as the singularity of each center as a whole.

**KEYWORDS:** development education, global dimension, collaborative research, qualitative research.

---

1. Universidad de A Coruña.  
2. Solidaridad Internacional Galicia.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Educación para el Desarrollo (en adelante EpD) anhela convertirse en una poderosa herramienta de transformación social, una oportunidad para el aprendizaje participativo que genere conciencias críticas haciendo a las personas responsables y activas para construir una sociedad más justa. Esta aspiración está fundamentada en la necesidad global de promover saberes y prácticas ciudadanas que garanticen la convivencia y el respeto a los derechos y libertades democráticos en un mundo cada vez más complejo y desigual.

Sin embargo son muchos los obstáculos con los que nos encontramos para que la EpD pueda desplegar todo su potencial. No debe quedarse en un esfuerzo aislado ni ser abordado tangencialmente solo desde unas pocas áreas, consideradas de nivel inferior en términos académicos. La educación para una ciudadanía activa y comprometida con la democracia, los derechos humanos y la justicia social deberían abordarse en todas las áreas del currículo y ser objeto de aprendizaje reflexivo. Es en este punto donde la EpD puede cumplir un papel clave. De hecho, esto está sucediendo en algunos países de nuestro entorno, como Reino Unido, que empiezan a introducir en el currículo oficial la enseñanza de la Educación Global, que supone antes que nada otro modo de hablar de la Educación para el Desarrollo. Una propuesta que está directamente ligada a la EpD de 5<sup>a</sup> generación (Mesa 2002) y cuya principal aspiración es contribuir a crear una ciudadanía global, activa y comprometida con la democracia, la justicia social y los derechos humanos, siguiendo la noción de ciudadanía cosmopolita de Nussbaum (2005).

En este camino para aumentar la incidencia de la EpD en la educación formal puede ser muy útil investigar los desafíos y las posibilidades de esfuerzos concretos en este campo a través de la colaboración entre ONGD y equipos de investigación de la Universidad. Precisamente este es el objeto de esta comunicación: presentar la trayectoria de colaboración que en materia de investigación vienen realizando la ONGD Solidaridade Internacional de Galicia y el grupo de investigación PEHS de la Universidade da Coruña para mejorar la influencia de la EpD.

A pesar de que la cooperación gallega lleva muchos años desarrollando acciones tanto de cooperación exterior, sobre el terreno en los distintos países empobrecidos, como en la propia comunidad gallega a través de distintas iniciativas de EpD y sensibilización, la investigación sobre EpD en Galicia es muy escasa.

Afortunadamente recientes iniciativas en el ámbito oficial están impulsando la investigación en EpD. En Galicia, el III Plan Director Gallego de la Cooperación 2014-2017, en el objetivo específico 8, se refiere a construir una ciudadanía global comprometida con el cambio social, la solidaridad y el desarrollo humano sostenible, a través de varias líneas de trabajo entre las que incluye la investigación para el desarrollo a través de una convocatoria específica. Además, una de las cuatro dimensiones por medio de las que se desenvuelve la EpD, que aparece recogida en la Ley 3/2003 de Cooperación para el Desarrollo, es la “*investigación sobre la Educación para el Desarrollo*”, que se refiere al fomento de la investigación sobre las causas del subdesarrollo que permita abrir nuevas vías de cooperación y fortalecer las ya existentes. En este sentido el análisis de las iniciativas de la EpD es básico resulta fundamental y prioritario.

A través de estos cauces oficiales se está haciendo posible poner en relación el mundo académico-investigador y el mundo de la acción. La investigación proporciona unos procedimientos de acercamiento a la realidad y una perspectiva de análisis de la misma que ayuda a responder interrogantes clave y a mejorar la práctica de la EpD facilitando la transferencia del conocimiento. Además la universidad “contribuye a los cambios necesarios derivados de la sociedad del conocimiento, para conseguir un mundo más justo y solidario basado en valores democráticos” (Giménez Pardo 2015, p.20).

## 2. UNA COLABORACIÓN CONTINÚA ENTRE UNIVERSIDAD Y ONG (HASTA EL PRESENTE)

Desde el año 2013 la ONG Solidaridad Internacional de Galicia y el grupo de investigación PEHS de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidade da Coruña están colaborando en tres investigaciones sobre Educación para el Desarrollo. Estos proyectos fueron llevados a cabo con la financiación de las convocatorias de subvenciones de la Dirección General de Cooperación Exterior de la Xunta de Galicia de los años 2013, 2014 y 2015.

Esto ha sido posible debido a que a través de la convocatoria de subvenciones del año 2013 de Educación para el Desarrollo y Sensibilización, convocada por la Dirección Xeral de Cooperación Exterior de la Xunta de Galicia, en el marco del II Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de Galicia (2010-2013) incluyó, por primera vez, la investigación sobre el desarrollo dentro de las estrategias de Sensibilización y Educación para el Desarrollo (EpD).

Esta colaboración se ha materializado en tres proyectos consecutivos y encadenados que aquí se describen:

1. Investigando en Educación para el Desarrollo: un estudio de caso sobre la implementación del proyecto El Tesoro de Acahualinca (2013-2014).
2. Explorando las posibilidades de extender la dimensión global de la ED en la educación secundaria obligatoria. Una investigación diagnóstica en centros educativos de Galicia (2014-2015).
3. Investigando la dimensión global de la educación para el desarrollo. Un proyecto piloto de investigación-acción colaborativa en un centro educativo de Galicia (Fase I) (2015-2016), *(En fase de finalización)*.

El objetivo general del primer estudio era investigar los proyectos de Educación para el Desarrollo llevados a cabo por SIG y generar conocimiento trasladable a la práctica que hiciera posible la mejora de la organización y la transferencia de los hallazgos. La investigación se organizó en dos partes: La primera parte consistía en un análisis comparativo de carácter descriptivo de los proyectos implementados desde 2002 hasta 2013 por la ONGD. En la segunda parte se realizó un estudio de caso sobre un proyecto específico “El Tesoro de Acahualinca” (agosto 2012-junio 2013). Investigando la trayectoria de actuación de la ONGD buscábamos tener una perspectiva acerca de la evolución de sus actuaciones en materia de EpD. Realizando un estudio de caso de un proyecto específico implementado en centros de educación secundaria queríamos contextualizar y caracterizar los pormenores de una actuación concreta con la intención de iluminar desafíos permanentes como: ir más allá de acciones puntuales, mostrar el vínculo con conocimientos académicos o presentar los centros como escuelas de ciudadanía democrática (Ruíz Varona y Celorio 2012).

Respecto de los hallazgos relativos al análisis de los proyectos de EpD puede concluirse que:

- Se ha incrementado la duración de las intervenciones y en paralelo se ha reducido el número de centros educativos sobre todo de educación secundaria con los que trabaja, optando por una intervención más profunda e incisiva que extensa y divulgativa.
- Se observan variaciones diacrónicas en el planteamiento de los proyectos que responden a cambios en la normativa y, lo más interesante, cambios en el enfoque de actuación de la organización que responde a un modo más reflexivo de abordar su labor y más coherente con una perspectiva de la EpD más compleja y comprometida con la justicia social.

En relación con los hallazgos del estudio de caso hay que decir que el proyecto de EpD “O Tesouro de Acahualinca”, presenta un planteamiento pedagógico que lo sitúa dentro las coordenadas de la EpD de Quinta Generación. Dos acciones en el curso de su desarrollo son especialmente indicativas del potencial de este proyecto. La creación de un “producto solidario”, en concreto de videoclips participativos por parte de los estudiantes, constituye un vehículo positivo para vincular

sus vivencias con las de los jóvenes de Nicaragua que actúan como espejo de ellos pero desde la realidad del Sur Global.

Respecto de las materias que se implican en el desarrollo de este proyecto en los 13 centros estudiados puede concluirse que:

- Preferentemente son Ética y Educación para la ciudadanía y en dos casos Religión Católica. Los contenidos de estas asignaturas están directamente relacionados con la formación democrática y los derechos humanos. Es decir, son materias menos académicas que ponen el acento en valores y actitudes. Esta cualidad concede al profesorado más libertad curricular pero, como contrapartida, los aprendizajes vinculados a ellas se valoran menos. Además su presencia horaria es muy reducida lo que dificulta la continuidad de las intervenciones y limita su profundidad.
- Solo hay un caso de participación de una docente de la materia de CC Sociales, que revela el potencial que proyectos de EpD como el Tesouro de Acahualinca tiene para materias más académicas. La docente engarzó las dinámicas del proyecto realizadas por personal de SIG con sus propias actividades consiguiendo el aprendizaje de contenidos específicos de la materia de CC Sociales.

Respecto de las estrategias educativas de corte participativo y experiencial puede concluirse que este tipo de estrategias están más vinculadas a procesos y destrezas de aprendizaje que requieren un trabajo del alumnado más participativo que no forma parte de sus rutinas ni se ve facilitado por la organización temporal de las clases en educación secundaria. Para sacar partido de las estrategias participativas del proyecto el profesorado necesita una implicación expresa y un tiempo de dedicación fuera del horario lectivo. Estas cuestiones así como la implementación de actividades de vinculación específica con la materia correspondiente son claves para incluir las tareas del proyecto en la dinámica curricular de las diferentes asignaturas y para apoyar y estimular el trabajo de los estudiantes y con ello conseguir los objetivos formativos del proyecto.

La segunda investigación “Explorando las posibilidades de extender la dimensión global de la EpD en la educación secundaria obligatoria. Una investigación diagnóstica en centros educativos de Galicia”, nos permitió plantear modos de abordar la presencia de la dimensión global en los centros educativos para futuros proyectos de EpD ofreciendo a las áreas más académicas un abanico más amplio de competencias y aprendizajes y apoyando un trabajo más interdisciplinar y significativo para el conjunto del centro. Se constituye así en un modo de ir facilitando la introducción de la Educación Global en la dinámica escolar (Polo Morral 2004) tal y como es entendida a nivel internacional (Bourn y Hunt 2011).

Siguiendo, pues, esta tendencia emergente, con este segundo proyecto pretendimos ir un paso más allá de las intervenciones tradicionales en EpD en la escuela, y abrir el camino para extender la participación del profesorado de áreas consideradas más académicas. Nuestro objetivo era explorar las perspectivas del profesorado respecto de la relación entre su materia y el mundo global e interdependiente en el que vivimos para mostrar el vínculo entre los contenidos habituales y los aprendizajes y destrezas con la dimensión global. Con un propósito diagnóstico queríamos descubrir los intereses, necesidades y perspectivas del profesorado de materias vinculadas a saberes más académicos con respecto a la dimensión global. También nos interesaba tener un conocimiento de la peculiaridad de los centros educativos que ya tienen profesorado colaborando en proyectos de EpD con SIG y con otras organizaciones para estudiar su cultura de centro y su identidad pedagógica de forma que las intervenciones puedan hacerse siendo significativas para los centros educativos.

Este estudio que aún no estaba terminado en el momento de redactar el 3º proyecto pone de manifiesto que:

- El estudio de la presencia de la dimensión global de la EpD en el currículo del Reino Unido (RU) y de otras experiencias a nivel español nos sirve de base para cimentar nuestro proyecto

piloto, tomando como referencia las cuestiones positivas que de ellas se extraen y teniendo una visión de las dificultades con las que nos podemos encontrar en el desarrollo del mismo.

- Las visitas a los centros educativos nos permitieron recoger información fundamental sobre cómo introducir el aprendizaje global en un centro educativo, conocer las inquietudes de los docentes y del alumnado, la visión de los equipos directivos de otros docentes implicados en proyectos transversales como los de bibliotecas.
- Nuestro estudio pone de manifiesto la carencia que hay en Galicia en cuanto a centros que trabajen transversalmente la EpD en todas las dinámicas de la escuela, no solo en la propia aula sino en todos los espacios de convivencia.
- Se nos presenta también como un reto incorporar la materia de la EpD en las materias troncales. Por ejemplo, según la investigación del Development Education Research Centre, DERC.<sup>3</sup> La tendencia en el RU ha sido limitar la EpD a geografía, educación para la ciudadanía, o días temáticos, en vez de incorporarlo en asignaturas como matemáticas o ciencias, una situación que están trabajando para cambiar en la iniciativa *Global Learning Programme* de 2013 a 2017 (Hunt y Cara 2015).
- Según nuestra investigación, sería posible incorporar temáticas de EpD desde cualquier materia ya que se considera que todas están interconexionadas.

A partir de los dos primeros proyectos se confeccionó el tercero. El punto de partida fue considerar la tercera investigación como un proyecto global, que se constituye, desde el principio, en la continuación lógica a la que nos conducen los estudios previos. Desde esta perspectiva el siguiente paso a realizar debe afrontar una investigación que vaya más allá, y que integre de manera real en la dinámica de un centro como un agente más para determinar la manera de introducir la EpD a partir de la creación de un proyecto piloto que puede ser pionero en nuestra comunidad y que al mismo tiempo sirva como ejemplo a seguir por otras organizaciones y centros educativos en el futuro.

En la tercera investigación “Investigando la dimensión global de la educación para el desarrollo. Un proyecto piloto de investigación-acción colaborativa en un centro educativo de Galicia (Fase I)” pretendemos abrir un camino para ampliar la participación a todos los actores de la comunidad educativa, incluyendo al profesorado de áreas consideradas más académicas (matemáticas, ciencias, lenguas, etc.) y abrirlo a todos los espacios de un centro educativo. La primera fase del proyecto, responde al análisis sobre cómo introducir la dimensión global de la EpD de manera transversal en un centro educativo gallego y nos servirá de guía para una segunda fase de acción en la que lo implementaremos.

El objetivo principal de la investigación es analizar la manera de introducir transversalmente el paradigma de la dimensión global de la EpD en un centro educativo de Galicia así como explorar las posibilidades de aumentar la participación del profesorado de los centros fidelizados por SI Galicia y por otras ONGD en el tratamiento y la enseñanza de la dimensión global en Galicia de una manera significativa para sus centros, atendiendo a su contexto, sus intereses y necesidades.

Este objetivo responde a las preguntas o problemas de investigación que mencionamos a continuación:

- ¿Qué intereses, demandas y necesidades manifiesta la comunidad educativa de los centros fidelizados por SIG o vinculados con otras ONGD respecto de la inclusión de la dimensión global transversalmente en todo el centro?
- ¿Qué características debería tener un centro educativo para implementar en su dinámica escolar la dimensión global de la EpD?

3. Ver <http://www.ioe.ac.uk/research/150.html>

- ¿Cómo podemos crear canales de colaboración entre el centro piloto y el profesorado de otros centros educativos, incluidas las especialistas de las didácticas específicas de la UDC para participar en proyectos de EpD de manera interdisciplinaria y significativa?
- ¿Qué características básicas identifican la cultura pedagógica de los centros educativos estudiados y qué intereses y necesidades manifiestan como comunidad para hacer intervenciones en EpD significativas para la institución en su conjunto?
- Identificar cómo implementar la dimensión global de la EpD en un centro piloto.

La metodología de investigación seleccionada para esta investigación es la investigación acción colaborativa considerándose la más apta para este tipo de colaboración. Esta investigación tiene las características expuestas con Kemmis y McTaggart (1988) porque el principal propósito del estudio es comprender las experiencias sociales en los escenarios naturales en que se producen de una manera holística, es decir, entendidas en su totalidad y desde la perspectiva de los protagonistas de las experiencias. Queremos generar un proceso de auto-transformación que promueva cambios en la práctica, en las concepciones y en los discursos educativos y socioeducativos (Kemmis 2007). La investigación-acción se caracteriza por contar con fases de tipo “espiral” o ciclos que se transforman en nuevos ciclos. Siendo un proceso flexible y recursivo, ya que va emergiendo en la medida en que se va realizando.

### **3. EL TRABAJO COLABORATIVO ENTRE INSTITUCIONES DE DIFERENTES ÁMBITOS**

#### **3.1. El porqué es relevante para la ONG**

Solidariedade Internacional de Galicia lleva 20 años (desde su creación en 1996) realizando campañas de EpD y sensibilización de forma ininterrumpida. El trabajo de SIG en EpD se ha caracterizado por el diseño e implementación de iniciativas de carácter anual y plurianual dirigidas a trabajar en la educación. En lo que respecta a la educación formal, ha trabajado con múltiples centros educativos gallegos y con todas las etapas educativas.

La colaboración con el grupo de investigación PEHS en los tres proyectos de investigación mencionados, les han permitido detectar áreas prioritarias clave para seguir trabajando con el profesorado y alumnado, sobre todo de la E.S.O., capacitándolas y motivándolas más eficazmente fomentando su participación activa en un modelo de desarrollo humano colectivo, mediante la comprensión crítica de la realidad, desde lo local, atendiendo a las limitaciones ambientales y a los intereses de otros grupos y culturas.

Por otra parte, el análisis de la trayectoria de una ONGD por parte de un agente “externo” como es la universidad, ha permitido un diálogo con los datos más profundo, permitiendo lecturas conjuntas con diferentes miradas, lo que facilitó un mejor acercamiento a la realidad y a las formas de trabajar lo cual ha ayudado a mejorar la planificación y el alcance de sus intervenciones en la práctica.

Cabe destacar que el ámbito escolar es un campo de actuación clave para las entidades del tercer sector como las ONGD, que tienen mucho recorrido por hacer, fundamental para contribuir a una educación global de las futuras generaciones de ciudadanos globales críticos, activos y participativos. En este sentido, poner en relación el mundo académico-investigador y la práctica laboral de las ONGD es imprescindible para conocer, afianzar y mejorar sus formas de trabajo en la práctica.

#### **3.2. El porqué es relevante para el equipo de la UDC**

El equipo de investigación de la Universidad está conformado por personal docente e investigador de la Universidade da Coruña (UDC), perteneciente a campos disciplinares diversos como educación en valores, formación de profesorado, innovación educativa, materiales didácticos, tec-



nologías de la información y la comunicación, educación ambiental y didácticas específicas. En metodología de investigación el enfoque preferente es el cualitativo. Todas estas especialidades se han mostrado relevantes para abordar las diferentes facetas de las dos investigaciones llevadas a cabo así como de la que está en proceso de realización.

Ha habido variaciones en la composición de los sucesivos equipos, manteniéndose un núcleo de investigación que ha permanecido vertebrando las tres investigaciones. Según las necesidades de los nuevos proyectos se han incorporado profesionales con perfiles ajustados a las nuevas exigencias. En la tercera investigación, se han incorporado especialistas de Didácticas Específicas (matemáticas, ciencias experimentales, ciencias sociales, lengua castellana y gallega) para apoyar en la creación de actividades y recursos relacionados con estas asignaturas troncales. Para asegurar que todo el equipo trabaje con una clara perspectiva de EpD, lo primero que las nuevas incorporaciones al proyecto hicieron ha sido formarse en los contenidos de la educación para el desarrollo. El profesorado en el centro piloto también ha recibido una formación similar. De tal forma, todos los participantes aportan algo relacionado con su especialidad, pero también aprenden a través de su participación.

Desde el inicio de la actividad de investigación, el equipo de investigación sostiene una posición epistemológica y ontológica específica. Expresa su responsabilidad con las experiencias educativas vinculadas a la EpD y manifiesta la creencia en que una implicación genuina en este tipo de iniciativas educativas puede estimular un cambio relevante en el compromiso del alumnado y del profesorado con la mejora de la humanidad.

### 3.3. Retos de la colaboración interinstitucional

A partir de la segunda investigación se pretende afianzar formas de trabajo que contribuyen al propósito de implantar la EpD en los centros educativos y en esta misma línea queremos profundizar en la tercera investigación. SI Galicia tiene la experiencia de trabajo y el grupo de investigación las herramientas y el conocimiento necesario para sistematizar y facilitar la introducción de la ED en los centros educativos. Con este tipo de acciones se pretende crear un espacio común buscando como objetivo la continuidad y la mayor difusión del impacto de la acción.

Al realizar investigaciones conjuntas entre los distintos agentes de la educación y la cooperación, se facilita un proceso de retroalimentación que propicia que las investigaciones estén orientadas hacia la acción colectiva y la sensibilización social, hacia la influencia de las políticas públicas y hacia la mejora de la calidad de las actuaciones de los diferentes agentes sociales (Balsega Bayo *et al.* 2004).

González Delgado (2003) enfatiza la importancia de la colaboración entre la Universidad y algunas Organizaciones no Gubernamentales para plantear proyectos conjuntamente, a medio y largo plazo y no solamente con la organización de tareas puntuales o actividades en cada curso. Creándose, de esta manera, espacios de reflexión, profundización y debate conjunto.

Como cabe suponer, esta relación de trabajo colaborativo no es fácil, y nos plantea diferentes retos a superar.

#### 3.3.1. La visión de la experiencia colaborativa con la ONG desde la Universidad

Una de las autoras de esta comunicación asumió la responsabilidad de la parte económica de los proyectos por parte de la Universidad. Esta experiencia directa manifiesta que aunque a nivel personal ha sido satisfactoria a nivel burocrático a medida que se ha avanzado en los proyectos ha sido más negativa. Según los proyectos se fueron articulando y desarrollando el entramado se volvió cada vez más complejo por el funcionamiento de la institución.

El Plan Estratégico 2013-2020 de la UDC recoge tres objetivos de responsabilidad social relacionados con la idea de ciudadanía global y corresponsabilidad, como son “una universidad que impulse el cambio social”, que garantice “la igualdad de las oportunidades y el fomento de una

cultura de no discriminación” así como “una universidad responsable de su impacto ambiental”. Sin embargo, la experiencia práctica muestra una disyuntiva en la Universidad, que lejos de promover la colaboración interinstitucional en nuestra experiencia sirve de intermediaria que no pone trabas iniciales pero sí burocráticas.

Además la Universidad no tiene en cuenta la planificación del proyecto. Al ser organismos de tiempos y ritmos diferentes cuando se lleva a la realidad choca con ella misma encontrándose el grupo de investigación en el medio. El trabajo colaborativo entre las dos entidades se hace ajustándonos una a la otra.

Respecto al desarrollo profesional, estos proyectos no tienen mucho valor a efectos de méritos, ya que al no ser I+D+i apenas reciben valor curricular. Tal y como indica Giménez Pardo (2015) esperamos que en un futuro próximo la investigación para el desarrollo sea reconocida como una línea propia de las universidades españolas, con propuestas claras que tengan que ver con el esfuerzo de I+D+i en estos temas.

El grupo humano del equipo de investigación tiene objetivos personales y profesionales que van más allá del reconocimiento profesional. Estamos en el proyecto porque queremos estar, pero sin muchos incentivos profesionales.

### 3.3.2. Cómo vivencia esta colaboración el equipo de la ONG

El equipo técnico de SI Galicia vivencia esta colaboración con el equipo investigador de la Universidad de forma muy positiva, tanto para el desarrollo de las propias investigaciones como para la mejora de su propia práctica de la Educación para el Desarrollo.

Además consideramos que en este tercer año de trabajo conjunto, se ha afianzado mucho más la relación entre ambas entidades llegando a ser mucho más personal, reconociendo y poniendo en valor las capacidades individuales y colectivas de todos y todas. Esta buena sintonía existente entre las personas de SIG y de la UDC ha permitido que las investigaciones se puedan desarrollar de manera fluida y horizontal pero también se han creado espacios informales donde debatir e intercambiar conocimientos y opiniones sobre los temas de estudio.

Las mayores dificultades encontradas han sido los tiempos, puesto que las distintas administraciones, Xunta de Galicia y Universidad, así como Centros Educativos, cuentan con sus propios tiempos y procesos que hay que tener en cuenta y respetar. En este sentido, coordinar las tres instituciones no ha sido fácil pero se ha logrado con la buena disposición de todas las partes. Destacar también la cuestión burocrática, que no ha permitido a las integrantes de la ONGD participar de las acciones investigadoras tanto como les hubiese gustado.

Para SIG lo más importante de esta colaboración, es poder darle a la Educación para el Desarrollo un lugar más relevante dentro de la educación formal de lo que hasta la actualidad ha tenido, y con ello un reconocimiento al profesorado que lleva colaborando altruistamente con la ONGD durante años por mera vocación y ganas de transformar y mejorar el mundo, abriéndonos cada año las puertas de sus aulas. Entendemos que uniendo nuestras fuerzas con los centros educativos y con los especialistas en investigación de las universidades podemos abrir un nuevo camino a la dimensión global de la Educación para el Desarrollo.

### 3.3.3. El centro piloto como una institución colaboradora

A excepción de los anteriores proyectos, en esta tercera investigación los docentes del centro piloto juegan un papel clave en el diseño y desarrollo del mismo. Ya que pretendemos que el profesorado sea protagonista de la investigación, que pase de ser un mero transmisor de conocimientos generados por otros, a tener un papel reflexivo, autónomo, que toma decisiones, y que interpreta la realidad con la finalidad de transformarla e mejorarla. Un tema que pretendemos investigar, además

de las posibilidades para incorporar la EpD de forma transversal en la práctica de un centro educativo, es cómo facilitar colaboraciones semejantes entre profesionales que tienen distintas responsabilidades, posiciones, y expectativas institucionales (DePalma y Teague 2008).

### 3.3.4. Desafíos presentes y futuros de la colaboración

Tenemos como gran reto conseguir un mayor entendimiento entre las dos instituciones (Universidad y Xunta de Galicia). Tal vez, esto implicaría una mayor flexibilidad en los plazos, ya que el ritmo de vida de la Universidad es diferente a la de la Administración. Una consecuencia de esto ha sido que tenemos que tener miembros del equipo dedicados a cuestiones burocráticas. Tenemos que trabajar para mejorar los convenios de colaboración entre las diferentes entidades participantes.

Otra limitación es el solapamiento entre los proyectos, esto es debido a que las convocatorias se anticipan cada año y no contamos con el tiempo suficiente para poder sacar el máximo partido a los datos recogidos. Son proyectos para las ONG, nosotros como personal del ámbito académico estamos acostumbrados a desarrollar proyectos con más tiempo para recoger datos, analizar, publicar etc.

Con respecto al tercer proyecto, los plazos dados en la convocatoria no se ajustan a la metodología. La investigación acción exige tiempo para diseñar, implementar y rediseñar, siendo un año insuficiente para abarcar todas las fases del proceso. Por lo tanto el proyecto actual abarca solo las primeras fases del ciclo de investigación acción, estando pendientes de conseguir subvención de la siguiente convocatoria para poder poner en marcha el plan de acción propuesto.

Además otro hándicap con el que nos encontramos es el de la contratación de personal por parte de la Universidad, ya que aunque sí se aprueban el proyecto con una persona contratada, no se ingresa el dinero hasta después del gasto del mismo. Esto supone un condicionante para el diseño y planificación de la segunda fase de esta investigación.

## 4. CONCLUSIONES

Desde el año 2013, con el primer proyecto de investigación, empezamos a colaborar con la cooperación gallega por primera vez en el ámbito de la investigación en EpD. Dábamos así respuesta a una demanda de este sector que necesitaba de iniciativas para producir evidencias útiles que ayudasen a mejorar la EpD en Galicia. La continuación de este esfuerzo de investigación en dos ediciones posteriores ponen de manifiesto el compromiso con esta tarea. Puede decirse que estas tres investigaciones constituyen una oportunidad relevante para contribuir a la producción de conocimiento y a su transferencia en este campo, máxime si consideramos que la escasez de estudios es notoria (Rodríguez Hoyos *et al.* 2012).

No hay duda de que para lograr mejorar las actuaciones en EpD es necesario fomentar la formación y la investigación especializada. En este sentido, las tres investigaciones colaborativas presentadas han ido aumentando el nivel de influencia de la EpD en educación secundaria. Se ha pasado de descubrir las limitaciones y las posibilidades de un proyecto concreto de EpD, en el primer estudio, a ir estudiando las posibilidades de ampliación de las actuaciones de EpD a materias más académicas, en el segundo estudio, y finalmente a explorar la posibilidad de intervenir a nivel de un centro educativo como centro piloto, en el tercer estudio.

La continuidad de las investigaciones pone de manifiesto el compromiso y la ilusión con la que continuamos con este proceso de investigación-colaboración. Este trabajo colaborativo nos permite ir apuntalando la relación entre el mundo académico y el mundo de la práctica de la EpD para generar conocimiento de una manera sistemática y compartida.

Este tipo de colaboración es muy valiosa a nivel académico y profesional y también en el plano moral ético y personal. También a nivel de las diferentes administraciones que valoran mucho este

tipo de relación. Buscar maneras de mejorar y reducir las dificultades de colaboración es, por tanto, una tarea insoslayable, para mejorar el vínculo entre el mundo académico-investigador y el mundo de la práctica laboral de la EpD. Una experiencia que sostenida en el tiempo, como es nuestro caso, nos facilita procedimientos de acercamiento a la realidad y una perspectiva de análisis de la misma que ayuda a responder interrogantes claves y a mejorar la práctica de la EpD facilitando la transferencia del conocimiento.

Asimismo pretendemos continuar con la filosofía de implicar al profesorado y a los centros educativos directamente en los procesos de indagación, evaluación, y diseminación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Balsega Bayo P, Ferrero Loma G, Boni Aristizábal A (coord.) (2004). *La Educación para el Desarrollo en el ámbito formal, espacio común de la cooperación y la educación. Propuestas para una estrategia de acción integrada*. Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.
- Bourn D, Hunt F (2011). *Global Dimension in Secondary Schools*. Development Education Research Centre, London.
- DePalma R, Teague L (2008). A democratic community of practice: Unpicking all those words. *Educational Action Research*, 16(4):441-456.
- Giménez Pardo C (2015). Universidad, Investigación y cooperación para el desarrollo. En: Giménez Pardo C, Rebollo Ferreiro L. *COOOPUAH Acciones en investigación aplicada a la Cooperación para el Desarrollo: pasado, presente y futuro*. Servicio de publicaciones Universidad de Alcalá, Madrid, pp 19-31.
- González Delgado U (2003). La colaboración entre las universidades y los otros actores de la cooperación al desarrollo (mesa redonda). En: *Cooperación Universitaria al Desarrollo*. Jornada de trabajo de la Universidad Pública de Navarra. Edita Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra, Pamplona, pp 145-156.
- Hunt F, Cara O (2015). *Global Learning in England: Baseline analysis of the Global Learning Programme Whole School Audit 2013-14*. Research Paper No. 15 for the Global Learning Programme. Development Education Research Centre, UCL Institute of Education, London. [http://discovery.ucl.ac.uk/1473866/1/franhuntGlobal\\_Learning\\_in\\_England\\_Baseline.pdf](http://discovery.ucl.ac.uk/1473866/1/franhuntGlobal_Learning_in_England_Baseline.pdf), acceso 16 marzo 2016.
- Kemmis S, McTaggart R (1988). *Como planificar la investigación-acción*. Laertes ediciones, Barcelona.
- Kemmis S (2007). *Action research as a practice-changing practice*. IV Congreso Internacional sobre Investigación Acción Participativa, Valladolid (España).
- Mesa M (2002). Cuadro-resumen. *La educación para el desarrollo: un modelo de cinco generaciones*. Centro de Investigación para la Paz. [http://www.redxlasalud.org/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos\\_DOC-104\\_4f53bf66%232E%23pdf](http://www.redxlasalud.org/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_DOC-104_4f53bf66%232E%23pdf), acceso 16 marzo 2016.
- Nussbaum M (2005). *El cultivo de la humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*. Paidós, Barcelona.
- Polo Morral F (2004). *Hacia un curriculum para una ciudadanía global*. Intermón Oxfam, Barcelona.
- Rodríguez Hoyos C, Calvo Salvador A, Fernández-Díaz E (2012). *La Educación para el Desarrollo en España. Una revisión de las prácticas docentes e investigadoras en los tres últimos años*. Revista electrónica interuniversitaria de formación del profesorado, 15(2):111-121.
- Ruiz Varona JM, Celorio G (2012). Una mirada sobre las miradas. Los estudios de diagnóstico en Educación para el Desarrollo. Revista electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado, 15(2):79-88.

# Importancia de la extensión universitaria en el fortalecimiento de los derechos en los territorios indígenas: caso de los niños y adolescentes, Costa Rica

## The relevance of the university extension in the strengthening of rights in indigenous territories: case of children and adolescents, Costa Rica

CÉSPEDES ARAYA, Miguel<sup>1</sup>  
macautos@yahoo.com

GAMBOA CONEJO, Rita<sup>2</sup>  
rgambo55@yahoo.com

MENA GARCÍA, Priscila<sup>3</sup>  
pris.mena@gmail.com

GUTIÉRREZ MIRANDA, Marcela<sup>4</sup>  
marcela.gutierrez.miranda@una.cr

### Resumen

La Extensión universitaria es uno de los ejes estratégicos de la Universidad Nacional, junto a la docencia e investigación. Las acciones que desde ella se desarrollan, buscan apoyar cambios y mejorar las condiciones y calidad de vida de los sectores sociales más vulnerables, sobre todo a los que por su lejanía territorial, desconocen de los derechos que la Constitución y el marco político legal les otorga. La ejecución de estrategias que apoyen e impulsen proyectos en esta materia son fundamentales, ya que según estadísticas, Costa Rica tiene 22 territorios indígenas, que ocupan unos 13.000 km<sup>2</sup> de los 51.000 km<sup>2</sup> del país, es decir un 25 % de su territorio, con contrastes muy marcados entre unos y otros, especialmente en la niñez. La mayoría de esos territorios carecen de servicios básicos como: atención a la salud, educación, recreación, agua potable, electricidad, transporte público, red vial y fuentes de empleo.

**PALABRAS CLAVE:** territorio indígena, participación, niñez, derechos

### Abstract

The university extension is one of the strategical pillar of the Universidad Nacional de Costa Rica, along with the pillars of investigation and teaching. The actions, that are develop by the university extension, search to support changes and improve the conditions and life quality of the most vulnerable social sectors, especially those who by its territorial remotness are not aware of their rights, granted by the Political Constitution and all its political-legal order. The execution of strategies that support and empowering proyected in this matter are essential because, according to statistics, Costa Rica has 22 indigenous reserves that occupies about 13.000 km<sup>2</sup> of 51.000 km<sup>2</sup>, which means a 25 % of the national territory, having so much contrasts between them, especially in childhood. Most of this reserves have a lack of basics services such as health services, education, recreation, drinking water services, electricity, public transport, access to national roads and sources of employment.

**KEYWORDS:** indigenous reserve, participation, childhood, rights

- 
1. Autor Principal y responsable del trabajo. Profesor, actualmente Director de la Escuela de Planificación Económica y Social, Universidad Nacional de Costa Rica.
  2. Profesora, catedrática, de la Escuela de Planificación y Promoción Social, Universidad Nacional, Costa Rica.
  3. Profesora de la Escuela de Planificación y Promoción Social, Universidad Nacional de Costa Rica.
  4. Profesora del Centro de Estudios de la Universidad Nacional.

## 1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, Costa Rica dispone de un Plan Estratégico Institucional Indígena (PEII), que se convierte en la guía orientadora de trabajo para las instituciones del Estado, para el desarrollo de programas y proyectos, especialmente los dirigidos a los niños, niñas y adolescente en esos territorios. Cualquier acción debe considerar el principio rector en materia de Derechos de la Niñez, el cual establece que siempre se legislará a favor del interés superior del niño/niña y que este estará sobre cualquier otro que pueda afectar sus derechos fundamentales. Principio ratificado por la ONU en las observaciones a la Convención de la Niñez y por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

La niñez y adolescentes indígenas, por su alejamiento físico y las condiciones de vida, son una población doblemente vulnerable, por su indefensión y fragilidad en los primeros años de vida y posterior inequidad social.

El Patronato Nacional de la Infancia (PANI) en convenio con la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional, realiza un acercamiento en 11 comunidades indígenas con el fin de promover espacios participativos desde su propia cosmovisión: se rigen bajo un principio comunitario, un principio resistente de unidad entre el ser humano y la naturaleza; esta iniciativa se encuentra enmarcada dentro de los Derechos Humanos y los Derechos Indígenas.

Conscientes de la particularidad de los pueblos indígenas y de la deuda nacional con esta población se realiza un diagnóstico participativo, para enfatizar en la consulta dirigida a los niños, niñas, adolescentes, maestros, madres y padres de familia con la finalidad de empoderar este importante sector en derechos de las personas menores de edad.

Como lo indica el Índice de Desarrollo Social del 2013 (Mideplan IDS 2013), estos pueblos indígenas se encuentran en los distritos más deprimidos del país. Por ejemplo, Talamanca concentra cerca del 60 % de la población indígena, representando el cantón con mayor índice de pobreza del país.

Según, la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica realizada en el 2009, el 39,6 % de la población indígena no cubren sus necesidades básicas. Otros factores decisivos son: la educación, la dependencia económica, características y hacinamiento de la vivienda, la cantidad y calidad del abastecimiento de agua, la disposición, la atención prenatal, el control de crecimiento y nutrición, la atención a la salud, la cual en algunas regiones, se vuelve casi inaccesible desde el punto de vista geográfico, por el idioma y su cultura, esto, debido a la incapacidad de la visión del Estado para comprender la filosofía y cosmovisión indígena.

Entonces, que pasa con la herencia de la niñez y adolescencia nativa sin tierras donde practicar su cultura, dentro de un sistema el cual ignora la educación intercultural. Debemos avanzar de la mano con la población menor de edad, para que los derechos establecidos se cumplan.

Este trabajo de extensión es un primer acercamiento del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), por iniciar procesos de acompañamientos participativos donde la población indígena sea una prioridad nacional y logre avanzar en la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes del país.

## 2. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

### 2.1. Forma de estudio

Esta investigación es de tipo participativo, busca identificar los principales problemas que padecen las comunidades indígenas en el reconocimiento de derechos de la niñez y adolescencia, pero

visto en una forma integral, ya que, se abordan y participan las PME, los Padres de familia y los Maestros de los Centros Educativos.

## 2.2. Objetivo

Lograr posicionar el tema de derechos con un enfoque de interculturalidad, tanto a las personas menores de edad, así como a los adultos/as que habitan esas comunidades seleccionadas (Padres de Familia y Maestros escolares).

## 2.3. Metodología

El éxito de cualquier proceso de trabajo grupal radica en la participación decidida y activa de todas las partes involucradas, tanto en los procesos de diagnóstico como de validación de procedimientos y en este caso de derechos.

Se desarrollaron talleres en las 11 comunidades indígenas, mediante una metodología altamente participativa, con interacción tanto en la etapa de diagnóstico como en la temática de manejo y conocimiento de los temas de derechos de niños, niñas y adolescentes, con clara orientación hacia la necesidad de garantizar tanto los derechos individuales como el desarrollo integral de las personas menores de edad.

Los procesos de trabajo DE LOS EXTENSIONISTAS, permitieron la reflexión conjunta entre los actores sociales locales (niños, niñas, adolescentes, maestros, maestras, madres, padres o encargados), y la academia, evidenciando la importancia de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes de las comunidades indígenas.

El punto de partida de los procesos abordados, fueron los que problemas individuales son una cuestión comunitaria y por lo tanto las soluciones también deben ser colectivas y para entender y sobre todo interiorizar este elemento, se acudió a la creación y el desarrollo de espacios de reflexión individuales y colectivos por medio de actividades lúdicas en las diferentes regiones.

En el desarrollo de los talleres, se conformaron cuatro equipos de trabajo, compuestos por tres profesionales y el apoyo de una persona coordinadora local del Ministerio de Educación Pública.

Es importante resaltar el trabajo previo al desarrollo de los talleres, lo cual requirió la realización de diferentes talleres y espacios de discusión y construcción conjunta entre el equipo facilitador de extensionistas, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), logrando unificar criterios, homogeneización de conceptos y sobre todo definir y aprehender el proceso metodológico, haciendo adecuaciones en función de las diferencias culturales y de población con quien se estuviese trabajando, esto con el fin de garantizar la producción del componente denominado programa modular, el cual pretende recoger la experiencia y poder ponerla a disposición de la institución para que pueda ser retroalimentada y posteriormente validada en un segundo proceso, lo cual permita mejoras y construir procesos sostenibles en comunidades indígenas.

En el desarrollo de este proyecto, se contó con un equipo de profesionales de las siguientes disciplinas: Planificación, Psicología, Educación, Antropóloga y Recreación.

## 3. DESARROLLO DEL PROCESO

Es importante anotar que las personas participantes representaron una participación del 80 % y 90 % de la población estudiantil. El hecho de haberse desarrollado en una temporada en la que ya ha concluido los exámenes y las clases formales, fue una ventaja a favor del proceso, por cuanto permitió una mayor integración de la población meta.

En el siguiente cuadro se detalla dicha participación, según centro educativo:

CUADRO 1. Participantes según Centro Educativo

Nº	ESCUELA	TOTAL DE PARTICIPANTES	PME	ADULTOS	MAESTROS
1	Paso Marco	43	24	17	2
2	Tsipirí	45	26	17	2
3	Nimariñak	64	37	24	3
4	Curré	64	51	11	2
5	Ngobegue	115	89	23	3
6	Quiabdo	81	49	29	3
7	Abrojo Guaymi	97	72	21	4
8	26 de febrero Matambú	58	42	12	4
9	San Martín (San Lorenzo)	26	23	2	1
10	Jabui	40	19	17	4
11	Las Brisas	30	17	12	1
	TOTAL	663	449	185	29

Fuente: Elaboración Propia, con base a datos suministrados Ministerio de Educación

### 3.1. Trabajo de campo realizado

Se trabajó con la comunidad, por medio del centro educativo, promoviendo el desarrollo integral de los niños, las niñas y adolescentes, el tema fue desarrollado por profesionales multidisciplinarios de la Universidad Nacional y los principales actores participantes: los padres de familia, personal docente, niños, niñas y adolescentes.

El tema fue desarrollado mediante actividades lúdicas y procesos de reflexión; para poder evidenciar el grado de conocimiento y disfrute que tienen las personas menores de edad, de sus derechos, así como las identificaciones de las principales situaciones de violación de derechos.

Plasmadas en un diagnóstico vertiginoso de las 11 comunidades indígenas abordadas, se resalta la situación de la población en materia de derecho de las personas, menores de edad y contexto de la zona.

### 3.2. Módulos

Considerando que existe poca experiencia y sobre todo poca sistematización referente al abordaje del tema de la niñez indígena en Costa Rica, se incluyó como resultado final, escribir la experiencia desarrollada, intentando conformar como documentos preliminares y para la discusión al interior de la institución (PANI), un programa modular, conformado por dos módulos: Uno que indique la metodología de trabajo con las dos poblaciones principales (personas indígenas menores de edad y personas adultas madres, padres y docentes) y la segunda que contenga las pautas para los responsables del desarrollo (equipo de facilitación), en donde se detallará además, el perfil idóneo del equipo responsable de dicho proceso.

Los resultados que se obtuvieron por cada una de las zonas son las siguientes:

#### 3.2.1. Zona Caribe

La información que los niños y niñas manejan sobre los derechos es escasa y escueta, los habitantes tienen el conocimiento básico o casi nulo sobre los derechos, deberes y discriminación de los niños, niñas y adolescentes.

Los padres y madres de familia tienen información sobre los derechos de los niños y las niñas y sobre todo de las razones por las cuales no se debe violentar estos derechos.



Las personas menores de edad (PME) de los Centros Educativos son niños y niñas que tienen claro cuáles son sus derechos y que cuentan con las familias para lograr cambios dentro de su bienestar, pero requieren de acompañamiento en el proceso.

Existe una carencia de seguimiento de las denuncias por maltrato físico, que se han dado en la comunidad, el PANI debe de dar seguimiento claro a estos problemas, respaldar a las personas que hacen las denuncias y dar a conocer las funciones de la institución.

Por otra parte recalcarles a la PME que también poseen deberes en sus hogares y que tienen que cumplir con ellos puesto que solo les gusta recordar lo que les beneficia, por lo que se les tuvo que recordar que cada derecho viene sujeto un deber.

Una particularidad de los centros educativos, es que la mayoría de las PME indígenas conservan su dialecto, pero también hablan español.

Se demostró que no en todas las comunidades los niños y niñas conocen cuáles son sus derechos, ni cuáles son las instituciones que también trabajan para cuidarlos y protegerlos de situaciones que violenten su integridad como personas menores de edad.

### 3.2.2. Zona Turrialba

Es esencial la observancia de los derechos, deberes y la discriminación desde la perspectiva de los organismos e instituciones relacionadas con la educación costarricense. Se debe incorporar dentro de los planes de estudio éstos temas como insumo de desarrollo educativo, tanto para los niños (as), adolescentes, como también dirigido hacia los padres y madres de familia.

Se requiere la integración de grupos de trabajo comunales para promover activamente la participación de toda la comunidad en temas de sensibilización y motivación familiar integral

Es vital el acompañamiento y seguimiento interinstitucional articulado, para generar impacto y cambio en las comunidades, desarrollar talleres de liderazgo, equipos de trabajo, resolución de conflictos y comunicación asertiva

Entre las comunidades visitadas Psipirí es una de las poblaciones que presenta las inferiores condiciones de vida debido a su difícil acceso, distancia entre un rancho y otro, limita inclusive la organización comunal, la ausencia de las instituciones realmente es agobiante, únicamente cuentan con el centro educativo. En el caso de los habitantes tienen que ingeniárselas para trasladarse al pueblo más cercano sea caminando o en caballo con una duración aproximada de 4 a 5 horas a un paso rápido según testimonio de los participantes, incluso algunos caminan hasta 9 horas para tener acceso a salud, educación (secundaria), alimentación y demás servicios institucionales.

En cuanto al conocimiento de los derechos de las personas menores de edad los han escuchado mencionar y entre sus oportunidades y condiciones disfrutan parcialmente de algunos como la educación, alimentación, familia e identidad aunque con grandes limitaciones y violación de los mismos.

El derecho a la protección especial, no lo han escuchado mencionar, desconocen las instituciones y sus procedimientos, en estas comunidades las leyes que rigen son comunales si alguien las incumple no tiene mayor consecuencia, por lo que el abuso sexual, violencia física, drogadicción y explotación sexual no son percibidos como delitos entre ellos, es decir que conocen que si lo hacen fuera de su comunidad o con personas no indígenas es delito, pero que entre ellos es permitido y visto con normalidad, incluso cuando alguien no indígena o institución hace alguna investigación por situaciones violatorias de derecho la información es negada u ocultada, por lo que las pocas veces que las instituciones se hacen presente por una denuncia no tienen resultados satisfactorios.

Conocen sus derechos y leyes, pero no se sienten protegidos, reconocen que el trabajo infantil es ir en contra de sus derechos, pero la realidad es que el trabajo de los niños, las niñas y los adolescentes existe y muchas familias lo necesitan para subsistir. La actividad sexual se inicia con

la adolescencia, y reciben muy poca información sobre este tema que además es tabú y carecen de información sobre enfermedades de transmisión sexual y el concepto de abuso sexual como delito.

### 3.2.3. Zona Sur Sur

Los servicios sociales, especialmente los que están relacionados con la salud, demuestran presencia constante. Cuando las personas de la zona van a visitar el centro médico tienen la opción de decidir el tipo de medicina que prefieren (por ejemplo, si quieren pastillas o un tratamiento medicinal tradicional basado en plantas)

Este grupo sigue muchas de sus tradiciones como sus juegos, comidas y lenguaje que poco a poco se van pasando de generación en generación algo que se debe tener en cuenta para incursionar en esta comunidad y poder hacer un trabajo de campo bien elaborado. Otro punto es que hay miembros muy abiertos al diálogo y es un buen punto de referencia con los cuales se puede realizar una mayor apertura hacia la comunidad antes de iniciar el trabajo.

Los padres de familia no tienen claro las funciones del Patronato Nacional de la Infancia. Lo ideal sería unas visitas de seguimiento y sobre todo talleres de parte de los funcionarios para tener claro las funciones de la institución para informar de las opciones que tienen como padres y de diferentes soluciones a problemas que se presentan en la comunidad con respecto a la niñez.

Los padres externaron preocupaciones y problemáticas específicas en el momento de la entrevista no en los niños y niñas si no más en los jóvenes de la comunidad. Sería apropiado que el PANI los visite para evacuar dudas en cuanto a los manejos que se puede dar en relación con la crianza de los jóvenes y manifestar los deberes que tienen. Esto con el fin de apoyar y evacuar dudas de los padres.

Algunas de las preocupaciones principales que se mencionaron son dudas en cuanto a los métodos de disciplina que se pueden utilizar con los jóvenes. Reconocen que métodos que se utilizaron anteriormente como pegarles a los niños hoy en día no solo no son permitidos sino que se tiene que buscar métodos alternativos pero ellos preguntaban que se podía hacer.

Un punto contradictorio al momento de manejar este discurso, es que se hizo una referencia de que las leyes de las cuales se les habló eran las leyes de los no indígenas, haciendo una separación entre las leyes de ellos y las de Costa Rica. Existe un sentimiento de que las leyes que se le explicaron no les aplican.

Riesgos familiares según lo que se compartió en la reunión con los padres está basado en la pérdida de control por parte de los padres cuando se trata del cuidado de los menores de edad. Esto causa una ruptura entre los padres y los hijos donde los padres no saben cómo manejar la situación y los hijos se independizan a temprana edad, sin consentimiento de los padres.

Riesgos comunitarios mencionados son la utilización de la marihuana y en los casos donde una joven queda embarazada, ella deja de estudiar para cuidar a su hijo.

### 3.2.4. Zona de los Santos y Nicoya

Tanto las Personas Menores de Edad (PME) como los adultos no poseen información sobre las funciones que posee cada institución pública, por lo que la percepción que tienen de las instituciones estatales no es clara; esto como ya se ha mencionado por la falta de conocimiento y la ausencia de instancias públicas cercanas, sin embargo pocas personas tienen un conocimiento básico de algunas instituciones como el MEP, CCSS, ICE (que competen a los servicios básicos de salud, educación y electricidad), otra institución que se presenta dentro de la comunidad y que beneficia a la población es el IMAS con sus incentivos para la población indígena.

Ambas poblaciones adultos y personas menores de edad, presentaron poco conocimiento de las funciones que el PANI realiza, pero normalmente los participantes asociaban sus funciones con que

se encargaba de separar a las personas menores de edad (PME) de sus familiares, sin tener claro las verdaderas razones por las que las hacen, y hubo que explicar que las intervenciones llevan todo un proceso de investigación antes de intervenir la familia y solo se realizan cuando se están violando los derechos de las PME, además de que también se les recalcó de las otras funciones que el PANI, esta cápsula informativa fue trascendental para poder desarrollar con normalidad el taller.

La percepción de miedo y molestia hacia el PANI fue evidente en ambas poblaciones, ya que como se destacó estas poblaciones creían que dicho ente solo se encargaba de “quitar niños” como ellos mismo lo mencionaban, sin embargo se contó con buena participación de parte de los padres y madres, que es un buen cambio en los pensamientos con respecto al PANI, y la ausencia de la gente que se convocó se debió a que en la zona está en plena cosecha el café, y eso dentro de fecha de cosecha es una enorme prioridad para esta población.

Dentro de los centros educativos ha habido una lucha constante por mejorar las condiciones de infraestructura y de acceso a contenidos de aprendizaje de calidad, con la presencia de más maestros y maestras a pesar de la cantidad de niños y niñas con que cuenta la escuela, sin embargo tiene una seria dificultad de poder atender a la población indígena que llega a dicha casa de enseñanza, ya que ningún maestro y maestra maneja su lengua, ni el resto de niños (as) del centro educativo tiene esa capacidad, por consiguiente esta población tiene serios problemas en su aprendizaje, frecuentemente es una causa de deserción de la escuela, porque no encuentran dentro de centro educativo un lugar apto para que se puedan desarrollar.

También se presenta el poco acceso a los espacios de deporte, recreación, y cultura dentro de la comunidad, como ya se sabe estos aspectos son de suma importancia para un desarrollo integral de los niños y niñas en edad de maduración, en donde el juego, el descubrimiento de sus capacidades se hacen vitales poder vivir en su cotidianidad.

#### 4. CONCLUSIONES

En la mayoría de los casos, tanto las personas menores de edad como sus padres, madres o responsables, están poco informados respecto a las funciones y responsabilidades del PANI en materia de PME.

La población tiene una percepción distorsionada respecto a dicha institución, ellos y ellas visualizan al PANI como la instancia gubernamental que se encarga de separar a las PME de sus familiares. La percepción en algunos casos es de miedo y molestia hacia el PANI, al inicio representó un obstáculo para lograr la participación de la población. Ante esto, fue necesario explicar que el proceso es responsabilidad de una Universidad y que es más informativo e indagatorio y no represivo, se les enfatiza en que PANI, no tiene dentro de sus objetivos separar a las PME de sus progenitores, por el contrario, el fundamento es garantizar que los derechos de estos, sean totalmente respetados dentro de sus grupos familiares.

Durante la ejecución de los talleres y las entrevistas, tanto las PME como los adultos insisten en no poseer información certera con respecto a las funciones o los servicios que brindan las instituciones públicas, incluso en algunos casos no conocen las instancias que tienen presencia en su región, así mismo, tienen una percepción negativa de las instituciones estatales, en la mayoría de los casos se debe a su desconocimiento.

En esta misma línea, ese desconocimiento se debe al escaso contacto que las instituciones tienen con las comunidades, así como los insuficientes servicios que brindan a sus habitantes.

La participación y el interés por parte de las PME y adultos fue efectivo, puesto que la mayoría de menores manifestaron el interés por compartir con los demás las experiencias vividas y el aprendizaje adquirido durante el día de trabajo.

Se evidencia el riesgo a las drogas al cual están expuestas las PME de los territorios indígenas, esto según lo verbalizaron las madres que participaron de los talleres, se afirma que están consumiendo marihuana, adquirida en las afueras del territorio. A esto se suma la problemática de violencia y alcoholismo de los hombres de las comunidades, modelo que podría distorsionar el desarrollo optimó de una PME.

A pesar de que los talleres fueron orientado a enfatizar en los derechos de las PME, también se les insiste en sus deberes y dentro de esos está el estudiar, respetar las reglas de la comunidad y las de la familia.

La situación económica de todos los pueblos indígenas es muy similar, en general, es muy difícil, dependen de productos agrícolas tanto para su subsistencia como para la venta, con poca o ninguna tecnología para la producción.

En Costa Rica existe un marco legal que reconoce elementos esenciales de los derechos de los pueblos indígenas, sin embargo, el reconocimiento efectivo de estos derechos ha quedado sin su aplicación efectiva por parte del Estado y sus instituciones.

La educación formal la visualizan hasta la conclusión de la primaria, por varias razones, la principal es la pobreza, limitante en la adquisición de material didáctico y uniformes, así como la imposibilidad de una buena alimentación que les permita cumplir con sus responsabilidades como estudiantes, lo cual influye directamente en la necesidad de la familia, por aumentar la fuerza laboral para subsistir, por eso es “normal” que los y las jóvenes cambien las aulas de secundaria por el trabajo, mal pagado donde además les explotan.

Una razón más es la lejanía de los colegios, sucede que en muchos territorios quienes deseen continuar estudios avanzados, deben de alejarse de sus familias y esto representa un serio problema de desarraigo.

Carencia de documentos bilingües (español e dialecto indígena) que planteen temas sobre niñez y adolescencia, a fin de insistir en el respeto y reconocimiento que se le debe dar a las culturas indígenas y a sus respectivos códigos lingüísticos.

## **AGRADECIMIENTOS**

A las comunidades indígenas que nos permitieron construir este proceso en pro de la niñez y la adolescencia, poblaciones que estuvieron dispuestas a compartir sus experiencias y vivencias con nosotros, lo cual nos enriquece a nivel profesional y personal. Igualmente a las autoridades del PANI por confiar en nosotros para realizar tan importante investigación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Código de Familia de la República de Costa Rica (1973).
- Código de la Niñez y la Adolescencia (1998).
- Convención sobre los Derechos del Niño (1990).
- Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (1989).
- VII Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica. Hacia el cumplimiento de la Política nacional para la niñez y adolescencia 2009-2021.
- Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia. No. 7648. 25 de noviembre, 1996.
- PANI-UNICEF (2009). Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia. Costa Rica Rectoría Sector Social y Lucha contra la Pobreza 2009-2021. UNICEF, San José.

# Gestión asociada del territorio como alternativa de desarrollo local: Análisis desde prácticas de organización social y educación popular en Colombia

## Associated management of the territory as an alternative local development: analysis from practices of social organization and popular education in Colombia

UMBARILA LAITON, Patricia<sup>1</sup>  
patricia7170@gmail.com

FLORES BUILS, Raquel<sup>2</sup>  
flores@psi.uji.es

CABALLER, Antonio<sup>2</sup>  
caballer@uji.es

### Resumen

Las lógicas institucionales deben orientarse a promover un papel activo de las entidades territoriales encargadas de la gestión de lo público, pero también de la ciudadanía y de aquellas instituciones encomendadas a las tareas de transmisión y construcción del conocimiento, dado el papel central que éste cumple en los procesos de tejido y transformación de la sociedad. Desde esta perspectiva, la gestión asociada del territorio (comprendida como la acción conjunta entre múltiples actores) constituye una práctica que incentiva la construcción participativa desde lo local, visibilizando la potencialidad de los discursos y prácticas cotidianas de la población para incentivar procesos de cambio social de condiciones de inequidad y desigualdad. El objetivo que nos planteamos es destacar el importante papel que tienen las experiencias locales de organización social y de educación popular para la construcción de paz y la gestión asociada del territorio, desde una perspectiva de inclusión social y desarrollo humano.

**PALABRAS CLAVE:** gestión asociada, educación, organización social, desarrollo local

### Abstract

Institutional logic should aim to promote an active role of the responsible local authorities in the management of public affairs, but also of citizens and the institutions entrusted with the tasks of transmission and construction of knowledge, given the central role it plays in the processes of tissue and transformation of society. From this perspective, the associated management of the territory (understood as joint action between multiple actors) is a practice that encourages constructive participation from local, visible the potential of speeches and daily practices of the population to encourage processes of social change conditions of inequity and inequality. The goal we set ourselves is to highlight the important role of local experiences of social organization and popular education for peace building and associated management of the territory, from a perspective of social inclusion and human development.

**KEYWORDS:** associated management, education, social organization, local development

---

1. Autor Principal y responsable del trabajo. Investigadora Universidad Mayor de San Simón CEPLAG.  
2. Departamento de Psicología Evolutiva, Educativa, Social y Metodología de la Universitat Jaume I de Castellón.

## 1. INTRODUCCIÓN

Partiendo de realizar un análisis que se enmarca en la pregunta por la construcción de ciudadanía, interesa en este camino investigativo, indagar por las estrategias, aspectos, escenarios y actores que dan cuenta de los procesos de organización social y educación popular en espacios locales, partiendo de considerarlos como prácticas significativas que aportan a la Gestión Asociada del Territorio para la Paz en Colombia, prácticas que permitirían promover la construcción de escenarios multipropósito de planificación-gestión, fomentando la acción articulada de diversidad de actores sociales. Así las cosas, se alude a mencionar la potencialidad de los procesos sociales de organización y educación como aportes a la construcción de paz y gestión asociada del territorio en un país en el que el conflicto armado ha estado presente por más de cinco décadas y que en la coyuntura actual se plantea escenarios de posconflicto y re-construcción del lazo social.

Es importante mencionar que la Gestión Asociada del territorio representa por un lado una corriente de pensamiento, y por el otro una perspectiva metodológica cuyo telón de fondo lo constituye un proyecto de sociedad transformador, resultado de la apuesta de democratización social de la escena Latinoamericana. Este tipo de gestión, resulta una posibilidad preponderante para el impulso de escenarios de participación fundantes de embriones de transformación social, donde las dinámicas de la planeación participativa para la toma de decisiones, confluyen en torno a valores societales y métodos colectivos, así como de co-construcción de estrategias innovadoras para enfrentar las lógicas de exclusión y desigualdad desencadenadas por el modelo neoliberal, configurando actores colectivos en contextos de ampliación de la democratización social.

Los discursos y prácticas democráticas de organizaciones sociales y de otros movimientos que desarrollan su acción a partir de propuestas como la educación popular, impulsan la convergencia de actores sociales en procesos permanentes y sostenibles en el tiempo, para asegurar la toma de decisiones fundamentada en principios de participación social, cogestión y acción conjunta, reconociendo la mutua influencia entre los actores y la corresponsabilidad como elementos fundantes de prácticas sociales, que facilitarían la formalización de escenarios intersectoriales e interdisciplinarios de planificación-gestión. Este es considerado por lo tanto, como un escenario propicio para el fomento de alianzas y acuerdos de trabajo colectivo y cooperativo con las administraciones públicas, que son en últimas quienes tienen la potestad legal de ordenar el territorio y viabilizar la formulación e implementación de planes, programas y proyectos como respuesta a las necesidades de la población que habita en los diversos territorios y escalas territoriales a saber local, municipal, departamental etc.

La Gestión Asociada del territorio como alternativa de desarrollo local, se sitúa como referente de acción que se propone encauzar aquellos elementos involucrados con la gestión pública, la descentralización, el desarrollo local, el control social de los recursos públicos y la participación, hacia contextos en los que primen el reconocimiento (de derechos), la redistribución (de ingresos representada en niveles de inclusión y equidad social) y el fortalecimiento de la democracia participativa, como referentes indispensables para la superación de conflictos sociales que han acompañado el devenir de los contextos sociales. Sucesos históricos que como el conflicto armado,<sup>3</sup> la violencia directa, estructural y cultural han permeado las diferentes dimensiones de la vida social, logrando un alto nivel de incidencia en aspectos de orden colectivo e individual, en las dimensiones objetiva y subjetiva; en las relaciones sociales, en los niveles nacional, regional y local y en la construcción de tejido social. Desde esta perspectiva, dichos elementos deben ser abordados desde un enfoque que reconoce las singularidades territoriales y que permita plantear alternativas de trabajo que promuevan la democratización social, la conciencia ciudadana y la acción colectiva.

---

3. (En el que se conjugan la violencia estructural y la violencia política)

De igual manera, desde una perspectiva democrática, las lógicas institucionales vinculadas a la construcción de un modelo participativo e incluyente deben orientarse a promover un papel activo de la ciudadanía, pero también de las entidades territoriales encargadas de la gestión de lo público y aquellas encomendadas a las tareas de transmisión, construcción y transformación del conocimiento, por el papel central que este cumple en los procesos de tejido y transformación de la sociedad. En este contexto, para las iniciativas de organización social, los planteamientos a favor de la participación, están vinculados con el propósito de recuperar lo público para la ciudadanía, promoviendo la construcción de una cultura política, cuyo fundamento está en la formación, información, capacitación y construcción de conocimiento de sus colectivos sociales, de tal forma que se favorezcan las capacidades de agencia social sobre lo público, a partir del conocimiento real de las dinámicas institucionales y de política que inciden en los procesos de democratización, inclusión, reconocimiento y redistribución, ligados con la existencia de intereses diversos en los territorios.

Esta Gestión colectiva, representa una suerte de asociación entre múltiples actores y agentes sociales (Estado, administración pública, comunidad, universidades, lo público y lo privado, entre otros) que se convierte en marco de referencia para la construcción de procesos democratizadores en donde los ciudadanos, se posicionan como actores sociales en perspectiva de la realización de derechos, teniendo en cuenta que “La democratización de la administración pública significa convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control” (Cunill 2007; 3).

Por otra parte, se involucra el desarrollo de capacidades sociales e institucionales, orientadas por la equidad y la convivencia como temas que apuntan a la reducción del conflicto interno, de allí la importancia de fortalecer la participación social en las diferentes instancias territoriales en las que se ordena la administración pública y el escenario político del país, tarea que está intrínsecamente vinculada con procesos sociales que trascienden las lógicas de exclusión social, urbana y territorial posibilitando la construcción de condiciones y oportunidades para la paz. Procesos sociales como los descritos anteriormente están representados en iniciativas de organización social que como las que se hallan en la ciudad de Bogotá<sup>4</sup> han desarrollado por más de veinte años procesos sociales y culturales que han fomentado el trabajo articulado y han logrado incidir en política pública y en procesos de toma de decisiones que socio históricamente habían sido encomendados a los gobiernos —locales, distritales y/o nacionales.

El escenario local se convierte por tanto, en una instancia de construcción de paz, ya que cumple con la tarea fundamental de trabajar en contextos micro sociales (organizaciones de base, sociales y populares), a partir de la transformación de escenarios de conflictos y violencias, se parte de la reflexión individual y colectiva que logra amplias repercusiones en los ámbitos relacionales y de análisis crítico de la situación actual de conflicto armado en el nivel nacional; fortaleciendo a la par prácticas sociales que promueven la inclusión social, la convivencia, la participación y el liderazgo, a partir de actividades educativas, de soberanía alimentaria, de movilización social entre otras. En este sentido, las experiencias de trabajo desde el nivel local cuyo pilar orientador es la educación popular, día a día generan aportes importantes a la construcción de paz en Colombia.

## 2. LA GESTIÓN ASOCIADA COMO POTENCIADORA DEL DESARROLLO LOCAL

Tomando en consideración que la apuesta de este texto es evidenciar cómo la construcción de escenarios de planificación y toma de decisiones debería involucrar la participación de los múltiples actores de la realidad social en perspectiva de cualificar las acciones dirigidas a fomentar el desarrollo local, resulta importante dar paso a la disertación sobre la concepción de desarrollo con miras a construir una noción que resulte complementaria a la Gestión Asociada del territorio.

4. En las localidades de Kennedy, Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Bosa entre otras.

Las realidades sociales actuales con la inserción de la lógica derivada de la acumulación de capitales y la visión marcadamente economicista, da lugar a la configuración de los factores que García Roca menciona como característicos en la sociedad del desempleo, tales como el desmantelamiento de lo público a través de las lógicas que vehicula el mercado capitalista, haciendo que las crisis se naturalicen, promoviendo de esta manera la enajenación de los sujetos y fomentando un concepto de asistencia que no propende por enfatizar, rescatar, visibilizar y poner en acción las capacidades y habilidades de los contextos locales y los diferentes colectivos de población en este escenario.

*La búsqueda obsesiva de beneficios ha roto el principio básico de una sociedad inclusiva: crecer para ampliar el nosotros humano. Lo que es bueno para el capital ha dejado de ser bueno para el trabajo. La exclusión se ha instalado en el corazón mismo de la sociedad hasta invertir su orientación inclusiva* (García sf; 12)

En este contexto, la noción de desarrollo involucra el re-pensar las condiciones materiales de existencia de los sujetos, de manera que se propenda por la promoción de estrategias que reivindicquen y fomenten condiciones para la redistribución (de la riqueza), la representación (materializada en la incidencia en la toma de decisiones y la participación social, ciudadana y comunitaria) y el reconocimiento (de derechos y ejercicio pleno de ciudadanía). En el escenario de la Gestión Asociada, se habla de un desarrollo local y comunitario que propende por reivindicar la identidad y el territorio como generadores y potenciadores de dinámicas económicas, sociales y culturales cuyo pilar fundamental es la participación de los agentes, sectores y fuerzas que interactúan en un territorio, los cuales a partir de un proyecto común combinan la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con la finalidad de elevar la calidad de vida y el bienestar de sus pobladores (Alcañiz 2008;9)

Cabe destacar que *“también el desarrollo local es entendido como un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos capaz de promover dinámicas económicas y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”* (Jiménez 2007; 39). El expresar el desarrollo como endógeno nos remite a pensar en el reconocimiento, la visibilización y la importancia de aprovechar las potencialidades de los individuos y comunidades del contexto local, considerándolos como agentes activos cuya voz participa de los procesos de toma de decisiones y que en articulación con otros actores, coadyuva a generar procesos sociales que promuevan la convivencia, la equidad y la transparencia en la gestión pública; en suma, deben considerarse como sujetos de derechos y activos participantes de la gestión democrática y competente del territorio.

Posicionándonos en el enfoque<sup>5</sup> del desarrollo local en consonancia con los anteriores planteamientos, se observa que podemos hablar de diversos aspectos que permitirían caracterizarlo, encontramos las dimensiones (Jiménez 2007; 23): económica, sociocultural, político-administrativa (Ver Figura 1).

Como se observa interactúan las dimensiones propuestas en lo que constituye una relación dialéctica, en la que el contexto local y las comunidades se consideran agentes activos y actores sociales desde dos perspectivas: 1) La participación directa en procesos de toma de decisiones, gestión pública, control social para la transparencia o 2) Desde su participación indirecta —pero no menos importante o incidente— a través de iniciativas como las organizaciones sociales o las estrategias propias que de igual manera, contribuyen a enriquecer los mecanismos que se despliegan en cada uno de los escenarios citados en la figura anterior. Las comunidades deben generar sinergias con otros agentes sociales (institucionales, Estado, ONG, otras comunidades y organizaciones sociales) en aras de fomentar la convivencia pacífica, la inclusión, la equidad y la gestión democrática y competente en los territorios, entendidos como los lugares de creación y re-creación de la vida cotidiana,

5. Se menciona la noción de enfoque al estar respaldado por un planteamiento teórico mínimo sobre la manera fenomenológica como debería presentarse o implementarse el desarrollo local.



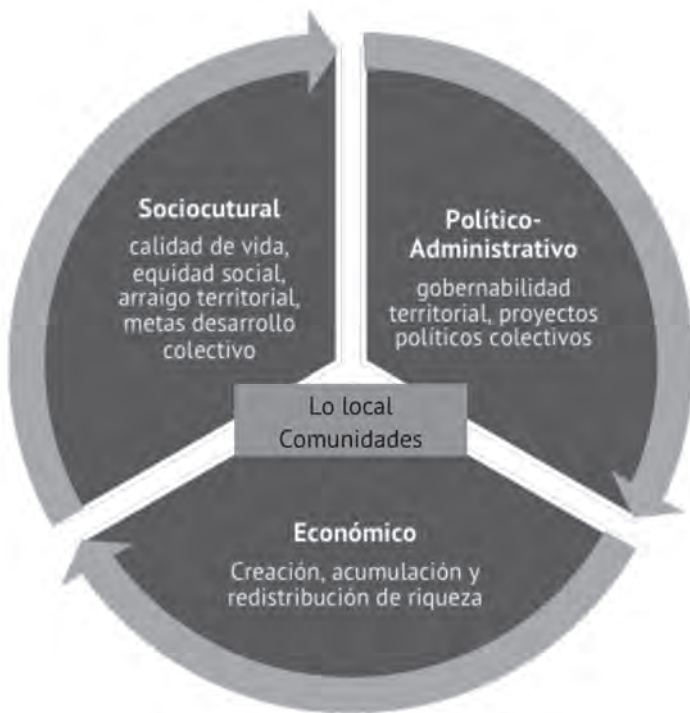


FIGURA 1. Dimensiones del Desarrollo Local. Umbarila Patricia, 2012

comprendidos como los cercanos a los sujetos, el *lugar* que “es el local de la actividad —acción— inmediata del sujeto, (...) es el local de identidades significativas. De esa manera, este lugar tiene relación con el espacio de la vivencia y de la convivencia, y posee como punto de referencia lo cotidiano que es imprescindible para la comprensión de la sociedad” (Tartaruga, Schneider 2006; 16).

En este sentido, temas como la descentralización y la gestión pública nos remiten a pensar en el concepto, sentido y significado de la gobernanza, el escenario propuesto por la Gestión Asociada, implica una nueva perspectiva de comprensión y aprehensión de este tema de manera que

*el nuevo escenario implica emprender una nueva forma de gobernación (ejercicio del gobierno) y también nuevos objetivos para la gestión del desarrollo; liderazgo de redes, gestión estratégica, gestión relacional, corresponsabilidad público-privada-comunitaria, concertación y visión compartida son algunos de los nuevos elementos que materializan la gobernanza moderna para la gestión del desarrollo. (Jiménez 2007; 22)*

Así las cosas la gobernanza para el desarrollo local demanda de unos aspectos que le son inherentes y en los cuales los gobiernos en este contexto deben asumir una coordinación social, de manera que se develan:

- i) La corresponsabilidad que a su vez implica un conjunto de aspectos tales como la identificación de objetivos comunes, de manera que se propenda por desdibujar la barrera existente entre sociedad civil y gobierno local fomentando una actitud de diálogo y cooperación. La participación se inscribe entonces como legítima y como un objetivo importante. Se deslindan los obstáculos de la relación escenario público-escenario privado.

En segunda instancia la corresponsabilidad implica la asunción de responsabilidades para cada actor; se trata de establecer los sentidos y las lógicas de integración, coordinación y gestión multinivel y multisectorial para la prestación y provisión de servicios públicos en un territorio determinado. Finalmente un tercer escenario que se devela en el análisis de la corresponsabilidad en contextos de gobernanza para el desarrollo está representado por la articulación y coordinación de los anteriores puntos de manera que el gobierno local juega un papel preponderante en términos de coordinación social y de integración de los agentes vinculados en este escenario (administraciones locales, comunidades locales, ONGD y empresas locales).

- ii) La definición y establecimiento de mecanismos de cooperación entre los sectores público y privado de forma que se instauren relaciones caracterizadas por el trabajo conjunto tendiente a la satisfacción de problemas locales que desbordan la actuación unidireccional o fragmentada del gobierno local. En este escenario aspectos como la demanda de soluciones que integren conocimiento, información, experiencia y recursos económicos, que con la acción únicamente del sector público no se pueden solventar.
- iii) La eficacia representada en la identificación de sinergias entre los recursos, los conocimientos y las capacidades que subyacen a las relaciones que se establecen entre actores y agentes territoriales.

*La gobernanza exige una sociedad civil fuerte o al menos activa e interesada en lo público, pues es la contrapartida necesaria para que el gobierno encuentre un “partenaire” o socio en su gestión. De lo contrario, seguiremos con formas jerárquicas e impositivas de gobierno. Sobre este punto es necesario trabajar en la cultura política participativa y en la formación de ciudadanía (Jiménez 2007; 19)*

En este escenario se encuentra que la participación se convierte en una piedra angular de la gestión territorial en dos sentidos “la creación de capacidades en las personas para su desempeño en la “cosa pública” (desarrollo de ciudadanías) y sus logros en la profundización de los procesos de inclusión y equidad social y territorial” (Jiménez 2007; 5). En este contexto la participación es entendida en dos acepciones a saber: como principio y como derecho, de manera que se encuentra estrechamente vinculada con la formulación de políticas, a través de iniciativas que buscan fortalecer los procesos democráticos en los territorios así como la construcción y fomento de las ciudadanías propositivas en el marco del Estado Social de Derecho. De manera que

*En el marco del proceso descentralizador, orientado a fortalecer la capacidad institucional y de la gestión pública de los municipios, la participación adquiere carácter político en la lógica de desarrollar mecanismos de inclusión social, y de vigilancia y control de las políticas públicas. Las autonomías territoriales y la autodeterminación de actores locales adquieren sentido en las apuestas participativas como formas de acercamiento a las identidades, intereses y características múltiples de lo local en el escenario público y colectivo (Niño 2007; 17)*

En el libro *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* (Velásquez y González 2003; 67) se menciona la institucionalización de los espacios de participación ciudadana de la mano de las políticas descentralizadoras de la década del ochenta generan cambios fundamentales en la arquitectura del sistema político, de manera que los colectivos de población tienen la posibilidad de intervenir de forma directa en la discusión sobre políticas y programas gubernamentales en el ámbito local, así se evidencia una ruptura con el monopolio de las élites políticas en las decisiones públicas. Con el advenimiento de la constitución Política de Colombia en 1991 dichos mecanismos de participación avanzan en términos de procurar por una parte, el reconocimiento de la actuación de las personas en diversas instancias de la vida política y en el escenario de la gestión pública y por la otra la configuración de una infraestructura legislativa e institucional que privilegia la acción en las entidades territoriales municipales, se abre un inmenso abanico de posibilidades en términos de la oferta estatal de participación; sin embargo, dichos mecanismos no se encuentran en correspondencia con las bases sociales e iniciativas ciudadanas que le darían total legitimidad.

Retomando las palabras de Niño (2007) diremos que así como la participación comparte escenario con la descentralización y los propósitos subyacentes a un Estado Social de Derecho, también lo hace con las dinámicas propias de la lógica del modelo económico, lo que repercute significativamente en la configuración de la relación Estado-Sociedad en lo local. Es por ello que la época contemporánea demanda un carácter político en la lógica de inclusión social, vigilancia y control de las políticas públicas; contexto en el que los diversos grupos poblacionales tienen un papel preponderante ligado con la creación de iniciativas que permiten ubicar las prácticas participativas que emergen en los contextos locales y su vínculo con el reconocimiento del territorio, como un

entramado de universos culturales y políticos. El mencionado conjunto de alternativas juega un papel importante en tanto permite vislumbrar las lógicas de exclusión concomitantes a las dinámicas del mercado, con una incidencia considerable en procesos de producción y reproducción de la vida social, simbólica y material de los pueblos.

La participación ciudadana se promueve en las escalas locales, reconociendo a las comunidades y sus demandas. En escenarios como estos se inscribe la participación en su dimensión sociopolítica dejando entrever las prácticas participativas que surgen desde el contexto local, se desarrollan iniciativas tales como las experiencias organizativas que a través de sus discursos y prácticas ponen en la escena pública los problemas del contexto actual, haciendo visibles los mecanismos de exclusión social, éstas se convierten así en

*apuestas desde la subalternidad social y política nacidas de las identidades, los territorios y lo local, como posturas epistémicas fronterizas que confrontan las condiciones y los constructos mismos de la modernidad (...) son apuestas por consolidar en la periferia modos particulares de alimentación, cultivo, consumo, propiedad etc... (Niño 2007; 23)*

Apuestas que como las organizaciones sociales y de educación popular logran aportar tanto a la visibilización de los problemas como a la creación y desarrollo de alternativas (económicas, sociales, ambientales, culturales) para hacer frente y eliminar progresivamente condiciones de desigualdad, inequidad y exclusión social, contribuyendo con ello a fortalecer la conciencia crítica; promover prácticas de fortalecimiento de identidades territoriales desde los escenarios individuales escalando esfuerzos para la convivencia pacífica en el ámbito colectivo; la puesta en marcha de iniciativas como los procesos de soberanía alimentaria para la reivindicación de derechos de primera, segunda y tercera generación; la construcción y/o fortalecimiento del tejido social en las comunidades locales, entre otros asuntos forman parte de los aportes del escenario local a la gestión del territorio para la paz en Colombia.

Como organizaciones de base e iniciativas que desarrollan su acción desde marcos epistémicos como la educación popular y que propenden por la reflexión sobre la imperante necesidad de construir espacios colectivos de incidencia política y planificación-gestión, en estas experiencias se encuentran importantes aportes para la promoción de principios y preceptos de desarrollo local en clave de derechos, entre ellos encontramos:

- El desarrollo de procesos que promuevan la no-discriminación en el ejercicio de los derechos, la inclusión social y el acceso equitativo a los recursos y servicios del Estado. Las iniciativas de educación popular promulgan la inclusión social en sus discursos y prácticas de manera que se potencian las relaciones igualitarias y de no-discriminación; de igual manera, la reivindicación frente al acceso equitativo a bienes y servicios de hecho ha sido uno de los factores de configuración de las experiencias organizativas en la ciudad de Bogotá, las luchas en torno a la demanda de la población por servicios públicos en razón de la cantidad y la calidad, ha resultado en el devenir histórico un factor determinante para el surgimiento de estas iniciativas cuya trayectoria de trabajo asciende a 20 o más años.
- Reconocimiento de las vulnerabilidades y necesidades particulares de cada grupo particularmente mujeres, niños, niñas y minorías étnicas. Haciendo una reflexión retrospectiva que articula el trabajo empírico llevado a cabo en este estudio con los planteamientos subyacentes al campo teórico, se puede afirmar que una de las premisas insoslayables del trabajo desarrollado a través de la educación popular en los ámbitos locales urbanos (sujeto de esta investigación), guarda una relación intrínseca con la identificación de necesidades y la construcción colectiva de programas o iniciativas tanto de aprendizaje como de acción, que parten de identificar las necesidades particulares, para configurar acciones con carácter diferencial que respondan a dichas demandas, en razón del género, la generación y la etnia.
- Promover el acceso en forma equitativa a la toma de decisiones, a la participación y a la organización. Pilares que se dilucidan materializados en la acción cotidiana de las organizaciones

sociales ya que a través de mecanismos como las asambleas estudiantiles para la resolución de conflictos, se observa una participación activa de las niñas y los niños para la identificación, caracterización y solución de dificultades que se presentan en los escenarios escolares, con esto se otorga voz a dichos colectivos poblacionales logrando su participación amplia en toma de decisiones y organización social. Con estas actividades se transita de concebir a los niños, niñas y adolescentes como receptores pasivos de los programas y como “objeto” de los mismos, para pasar a considerarlos como sujetos activos y de derecho, cuyos aportes, análisis, reflexiones e iniciativas son valorados ampliamente dentro de la organización social comunitaria, barrial y local. Esto también se ve reflejado en iniciativas como la creación de clubes de niños y niñas protectores de la capa de ozono, experiencias que los hacen partícipes a través del fomento de la conciencia crítica en torno a la comprensión y defensa del medio ambiente en el que viven, a través de estos procesos se logra el fortalecimiento del arraigo territorial, las identidades colectivas e individuales, así como la convivencia pacífica, la importancia de la organización social y los caminos para la reivindicación de derechos en el escenario social.

- Realizar acciones positivas para desarrollar la autoestima y la autonomía de las personas, con particular énfasis en aquellas que pertenecen a los grupos tradicionalmente subordinados. Las actividades de las organizaciones sociales tales como las educativas en las Escuelas Populares Infantiles, los jardines, los procesos de soberanía alimentaria y de agricultura urbana, son concebidos como indispensables en razón del fomento de la autonomía y en articulación con reflexiones que buscan aunar esfuerzos en torno a la creación colectiva y el fortalecimiento de lazos sociales. Participan de estas experiencias los colectivos de población en su mayor parte provenientes de barrios pobres que históricamente han sido excluidos de la escena social, contextos en los que en medio de la desigualdad social, la inseguridad y la vulnerabilidad; se rescatan las potencialidades y recursos individuales y colectivos que entran a formar parte de reivindicaciones colectivas de derechos y la construcción de procesos democratizadores desde escenarios locales, en ámbitos sociales micro que propenden por el ejercicio de la ciudadanía legal, social y política; así como por la promoción de experiencias, actividades, procesos e iniciativas que fomenten la redistribución (de riqueza), el reconocimiento (de derechos) y la representación (política democrática).

En este escenario se observa cómo se aúnan esfuerzos en torno al papel de las organizaciones sociales en la promoción del empoderamiento de los colectivos de población, concibiendo dicho empoderamiento como “proceso o mecanismo a través del cual personas, organizaciones o comunidades adquieren control o dominio sobre los asuntos o temas de interés que les son propios” (Agost 2011; 20). En sus dos dimensiones, tanto en la capacidad individual de determinación de la propia vida o autodeterminación personal, así como en la participación democrática en la vida en comunidad a través de escuelas, comunidades, organizaciones sociales, se evidencia el empoderamiento como objetivo, logro y resultado del quehacer de los colectivos de población inmersos en la organización social y de educación popular.

- Eliminar los estereotipos culturales que obstaculizan el libre ejercicio de los derechos y la inclusión social. Se promueve el reconocimiento de las identidades individuales y colectivas en los procesos de intercambio relacional, concibiéndolos como potenciadores de reivindicación social así como de procesos que en sí mismos constituyan iniciativas de transformación social de condiciones de violencia, inequidad y desigualdad social. A través de la promoción de lo que podríamos llamar relaciones sociales igualitarias, en medio de las diferencias poblacionales mencionadas en líneas anteriores, se busca lograr una ruptura con los estereotipos promovidos por ejemplo por el consumismo y las lógicas mercantiles.

Las lógicas que impulsa el desarrollo local remiten a considerar que en estos espacios territoriales existen múltiples actores tanto del Estado como de la Sociedad Civil, actores con motivaciones, pensamientos e intereses diferenciados, con particularidades culturales e incluso lingüísticas que

durante todos los procesos deben respetarse y mantenerse, pues forman parte de la construcción identitaria de los sujetos; lo que sí debe transformarse es el escenario en que estos actores se encuentran y el cómo se relacionan. Así como en las organizaciones sociales, es indispensable hacer ruptura con las subordinaciones o asimetrías relacionales dando paso a vínculos cooperativos que permitan la construcción colectiva, en la sociedad ocurre lo mismo, se debe cualificar la acción local con incidencia global, en aquello que minado por el paradigma económico ha menoscabado a los sujetos y su relación con los otros. Lo desigual, la subordinación y la preeminencia de un actor sobre otro es lo que se desea transformar desde esta perspectiva. El Estado no puede seguir planificando y gestionando lo público solo, como único actor válido para ello, es imperativo que se articule con la sociedad civil y reconozca su trayectoria en la construcción de lo público como algo común, algo comunitario que une, es necesario hablar de la publicación de lo público, es necesario repensar lo público desde la sociedad.

*lo importante es “pensar localmente y actuar globalmente”, instalando en el concierto de la mundialización otras formas de socio economía, otras alianzas de fuerzas, otras culturas de integración social y convivencia multiétnica, en fin, otras formas de vivir en sociedad. No se trata de rechazar la modernidad en aras de un nostálgico retorno al pasado, ni de abrazar con inocencia una “mundialización” de dirección inmutable, sino de promover un progreso diferente, que zigzaguea y a veces vuelve atrás para después andar en otra dirección” (Poggiese 1998; 8)*

El perfil de la sociedad local debe construirse a partir de un permanente esfuerzo de negociación entre las diferentes lógicas de acción, en la medida que todas ellas son necesarias para potenciar los recursos locales. La concertación entre racionalidades diferentes supone al mismo tiempo el mantenimiento de cada diferencia y la elaboración de los consensos que permitan acciones locales por el desarrollo. En este escenario se inserta la Gestión Asociada que permite la construcción colectiva. Es un ámbito en el cual se desarrollan acciones conjuntas entre la comunidad y el estado, donde los canales de participación dan lugar a la elaboración de acuerdos, negociaciones o concertaciones a partir del reconocimiento de los conflictos, diseñando propuestas y acciones que integran visiones e intereses contrapuestos. Se trata de un espacio de naturaleza interdisciplinaria e intersectorial que utiliza una mecánica abierta y pluralista, de fácil acceso, operando por acuerdo y consenso. Tiene como objetivo la movilización y articulación de actores (...) estableciendo acuerdos y grados de responsabilidad y compromiso mutuos, formulación de metodologías y planes de trabajo, gestión de recursos humanos y financieros que viabilicen los emprendimientos (Francioni y Poggiese 1993; 15)

## 2. CONCLUSIONES

De lo expuesto anteriormente se destaca que las iniciativas, experiencias, organizaciones sociales de educación popular cobran gran relevancia en procesos vinculados con la gestión asociada del territorio para la paz, configurándose como actores sociales de gran importancia para el fomento de condiciones que propendan por la equidad, la igualdad y la transformación social. Por lo tanto, se evidencian sus aportes en los dos ejes fundamentales planteados como categorías gruesas de esta investigación: la gestión del territorio y la construcción de paz, concebida esta última en perspectiva amplia de manera que no se restringe únicamente a la eliminación de acciones violentas de los grupos armados (violencia directa), sino que involucra la creación de escenarios en los que se propenda también por la eliminación de los efectos y causas de la violencia estructural y cultural como diría Johan Galtung.

Estas experiencias, sus desarrollos históricos, el aporte significativo para re-pensar la importancia del trabajo colaborativo entre actores, resultan ser una invitación para que la sociedad se dé a la tarea de fomentar escenarios cooperativos, de cogestión de planes, programas y proyectos; de manera que verdaderamente se dé respuesta a las necesidades de los diversos colectivos de población presentes en los territorios locales. Es sumamente importante y urgente en la coyuntura actual, el aunar

esfuerzos y dar paso a lógicas de trabajo en donde prima la acción y reflexión sobre lo colectivo, lo común, lo que nos une como sociedad, en perspectiva de construir escenarios multipropósito que vehiculan lógicas de reconocimiento de los otros y otras como legítimos otros, frente a los procesos de incidencia en la toma de decisiones.

Los mencionados procesos de cooperación y trabajo colectivo que buscasen crear un escenario de articulación y convergencia de actores, permitirían resignificar la participación concibiéndola como fin y como medio, fin en tanto que los ciudadanos fuesen partícipes de las decisiones públicas y medio ya que su objetivo último, sería la ampliación de la democracia.

## AGRADECIMIENTOS

Gracias a la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES) y la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza por propiciar las discusiones sobre la agenda post 2015 y los objetivos de desarrollo sostenible. Gracias a las organizaciones sociales que inspiran el análisis y disertación, a los coautores por el apoyo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agost R (2011). El modelo de potenciación empowerment (material de clase e-learning). Universitat Jaume I.
- Alcañiz M (2008). Globalización y desarrollo local. En: De la economía global al desarrollo local. El alcance de la intervención de los agentes de empleo y desarrollo local. Universitat de Valencia, Valencia.
- Cunill N (2007). La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual. Documento preparado para el I Seminario Internacional “Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales”, 12-13 de abril, Bogotá, Colombia.
- García RX (sf). Mecanismos de exclusión y desarrollo comunitario. Universidad de Valencia, Valencia.
- Jiménez WG (2007). Gestión pública y desarrollo territorial. Gobernanza para la gestión del desarrollo local. En: Niño BJ (ed.). Descentralización, conflicto, participación y territorio. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Niño BJ (2007). Descentralización, conflicto, participación y territorio. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Poggiese H (1998). Redes de gestión asociada y medio ambiente urbano: nuevos actores para un desarrollo local sustentable. FLACSO, Guatemala.
- Poggiese H, Francioni MC (1993). Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad. FLACSO, Buenos Aires.
- Schneider S, Peyré Tartaruga IG (2006). Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En: Manzanal M, Neiman G, Lattuada M (eds). Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio. Ciccus, Buenos Aires.
- Velásquez F, González E (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona, Bogotá.

# Educación para la Ciudadanía Global (EpCG) en las escuelas primarias de la UE, un estudio comparativo sobre políticas educativas: un enfoque sobre España

## Global Citizenship Education in EU primary schools, a comparative study on education policies: a focus on Spain

INGUAGGIATO, Carla<sup>1</sup>

carla\_inguaggiato@live.com

GARCÍA ARRAZOLA, Luis<sup>2</sup>

lgarcia@dpz.es

### Resumen

La educación para la ciudadanía global (EpCG) es tema muy debatido a nivel internacional sobre todo desde que la UNESCO en 2012 decidió incluirla entre las prioridades del milenio, pero su origen es más antiguo y tiene sus raíces en la educación intercultural y educación al desarrollo entre otras. Es difícil de definir la EpCG en Europa. En 2014 UNESCO introdujo una definición que es sobretodo un horizonte interpretativo. La implementación a nivel nacional depende mucho del papel de los actores, lo que define también las categorías conceptuales que la componen. Este informe, que ha sido realizado en el marco de la investigación del Global Schools (co-financiado del programa DEAR), analiza la situación, y se enfoca en el análisis de la implementación de la EpCG en España describiendo como y de que formas la EpCG está presente, cuales son los principales actores, los obstáculos y presenta un análisis conceptual de la EpCG.

**PALABRAS CLAVE:** educación para la ciudadanía global, análisis comparativo de las políticas educativas EU, España, Aragón

### Abstract

Global Citizenship Education is a very contested terrain at international level especially since UNESCO in 2012 decided to insert it among the millennium priorities. However its origins are older and it has its roots in intercultural education and development education among others. It is difficult to unambiguously define GCE across Europe. In 2014 UNESCO introduced a definition, which is mainly an interpretative framework. There are some recognized topics and conceptual dimensions. However the implementation at national level is very much influenced also by the key actors and the specific history of each country. This paper, which presents some results of the Global Schools project research activity, analyses the implementation of GCE in Spain describing how and in which ways GCE is present in Spain, which are the obstacles and presents a conceptual analysis of GCE in Spain.

**KEYWORDS:** global citizenship education, EU comparative policy analysis, Spain, Aragón.

---

1. TCIC.

2. Diputación Provincial de Zaragoza.

## 1. INTRODUCCIÓN A LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA GLOBAL

La Educación para la Ciudadanía Global (EpCG) es una prioridad a nivel internacional a partir de las iniciativas de la UNESCO particularmente del Global Education First initiative<sup>3</sup> (UNESCO, 2012) que invita a la comunidad educativa global a introducir este abordaje en las escuelas. La EpCG es un concepto multiforme que puede contribuir a dar sentido y a encuadrar metodológicamente y teóricamente diversos tipos de conocimientos, habilidades y valores. La EpCG promueve un sentido de pertenencia a una comunidad global enfatizando una común humanidad entre las personas. EpCG re-conceptualiza el concepto de ciudadanía que se apoya en una nueva ética ambiental como pertenecientes a un mundo ecológico. De acuerdo con la perspectiva de UNESCO (2015) tres son las importantes dimensiones conceptuales de la EpCG que no pueden ser reducidas a un único conocimiento cognitivo o a una serie de competencias. La EpCG envuelve de facto la dimensión cognitiva, socio-emotiva y comportamental.

La EpCG tiene que ser concebida como una perspectiva dinámica que tienen como objetivo facilitar la cooperación entre los sujetos del aprendizaje y promover la transformación social (UNESCO, 2014). Por lo tanto, se incluye también en una visión ética y política del mundo. En otras palabras, la EpCG es un cuadro interpretativo que promueve la re-conceptualización de los conocimientos y pone de manifiesto el papel transformativo de la educación, incluyendo los valores éticos y políticos (Tarozzi, Torres, 2016).

Después de esta introducción al multiforme concepto de EpCG este ensayo será articulado en tres partes principales: 2) introducción al proyecto Global Schools y en particular la actividad de investigación: los objetivos, su metodología, la base de datos y los principales resultados, 3) un análisis de la situación de implementación de la EpCG en España.

## 2. EL PROYECTO GLOBAL SCHOOLS

Esta investigación se inserta en el marco del proyecto cofinanciado por el programa DEAR “Global Schools” actividad 1.3.1 “Investigación cualitativa y comparativa de las actividades de formación enseñantes”.

El proyecto empezó en abril 2015 y se implementa en 10 EU países (Austria, Bulgaria, República Checa, Francia, Irlanda, Italia, Letonia, España, Portugal y Reino Unido), e incluye a 17 socios, siendo liderado por la Provincia Autónoma de Trento (PAT). El proyecto tiene la duración de 3 años.

El objetivo general de la actividad de investigación es el analizar las prácticas de formación de enseñantes con el fin de identificar los factores de éxito, las causas del fracaso, prácticas innovadoras y proporcionar recomendaciones de política basadas en la evidencia para el desarrollo de las directrices de la Educación para la Ciudadanía Global (EpCG). El objetivo de la primera parte preliminar (2015/2016) ha consistido en analizar las políticas educativas existentes, estrategias, currículos escolares en 10 países para entender hasta qué punto la EpCG está incluida en las escuelas primarias.

La investigación es coordinada de Massimiliano Tarozzi (Universidad de Bolonia) junto con el Centro para la Formación a la Solidaridad Internacional (CFSI) (TCIC) con el apoyo de Carla Inguaggiato (CFSI). Cada uno de los 10 países ha identificado un investigador que ha escrito un análisis de las políticas nacionales que describe hasta qué punto y de qué formas la Educación para la Ciudadanía Global está presente en el sistema formal de educación primaria. Estos son los autores de los 10 informes nacionales: Helmuth Hartmeyer (AT) Zlatina Siderova (BG), Martina Novotná (CR), Luis García Arrazola and María Álvarez Roy (ES), Clémence Héaulme (FR), Sive O’ Connor (IE), Carla Inguaggiato and Debora Antonucci (IT), Inga Belousa (LV), La Salette Coelho (PT), Helen Lawson (UK).

3. <http://www.globaleducationfirst.org> (retrieved September 2<sup>nd</sup> 2016).



Las principales fuentes de los documentos son:

1. Documentos legislativos relevantes, ya sean recomendarios o normativos, para un total de 171 documentos en 10 países, más 6 documentos de Finlandia, Alemania, Grecia y Bélgica que no son socios del proyecto, pero son muy interesantes para el estudio y 10 documentos de la Unión Europea (UE) o del nivel internacional.
2. Entrevistas a testimonios clave (20 en total, con un promedio de dos por país).

Un documento político es considerado relevante cuando tiene efecto sobre la acción de los enseñantes y/o en implementación de EpCG en las escuelas primarias de cada país. Para cada uno de los documentos analizados los investigadores, utilizando un esquema común a todos, han producido un Policy Document Synopsis en inglés.

Cada investigador nacional ha realizado también entrevistas a dos tipos de informantes llaves: 1) policy makers: autores de documentos, ejecutores políticos de los dispositivos políticos educativos, 2) prácticos: personas que implementan los documentos políticos como educadores o directores de centros educativos.

Basado en documentos políticos y en entrevistas a informantes claves, los investigadores nacionales han producido un informe que describe la situación del país, referimos a este texto como “Análisis política del país”. Este informe describe las raíces históricas de la EpCG, o estado actual de implementación y los principales actores estatales y no estatales. Estos informes ofrecen también un análisis conceptual para identificar los principales conceptos relacionados con EpCG y proponen una definición en el idioma nacional y su traducción en inglés.

Después de los informes nacionales, el análisis comparativo ha estado basado principalmente en un análisis temático, con referencia a la síntesis de los documentos políticos en caso de dudas. Los informes nacionales fueron analizados utilizando un análisis de tipo inductivo (Braun and Clarke, 2006) y un análisis comparativa conceptual utilizando algunos procedimientos de la abordaje grounded theory (Tarozzi, 2015; Charmaz, 2014).

El análisis fue conducido por dos codificadores independientes por el primero set de documentos utilizando un software para la análisis de datos cualitativos (NVivo®).

El análisis temático ha tratado de responder a tres preguntas principales:

- 1) ¿Hasta qué punto la EpCG esta implementada en cada país?
- 2) ¿Cuáles son los principales actores que promueven u obstaculizan la implementación de la EpCG?
- 3) ¿Cuáles son los conceptos que identifican y definen en cada país la EpCG?

Después del análisis inductivo tres son los principales macro-temas que emergieron: (1) niveles y modalidades de implementación en las escuelas primarias, (2) actores políticos, (3) Análisis conceptual.

En extrema síntesis los principales resultados del análisis comparativo de las políticas educativas para la EpCG en los diez países que participan en proyecto Global Schools son los siguientes:

- En ninguno de los 10 países analizados EpCG esta integrada en el currículo
- Papel central de Ministerio de asuntos exteriores (en la promoción de educación para desarrollo & EpCG) y Ministerio de la educación(en AT, BG, FR, IT importante para la educación intercultural). En algunos países trabajan en conjunto y en otros no
- Papel central de las ONGs
- Importancia de la coordinación entre muchos actores: en algunos países se existe una estrategia nacional (AT, PT, CR, IE)

- Importante papel de las organizaciones internacionales en soportar el proceso (GENE, gabinete nacional UNESCO)
- Papel de los enseñantes como agentes de cambio.
- Los términos nacionales para referir EpCG están relacionados con los principales actores el discurso político relacionado con EpCG.
- EpCG no es un tema políticamente neutro.

### 3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE ESPAÑA

#### 3.1. Documentos fundamentales de carácter político

En España es importante destacar que las competencias a nivel educativo están divididas entre el Gobierno Central (Estado Español) y las Comunidades Autónomas (Regiones).

La Constitución Española de 1978 establece en su artículo 149.1.30 la competencia del Estado en lo relativo a normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, que establece el derecho a la educación, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

La reforma del Estatuto de Autonomía de la región de Aragón de 2007 establece en su artículo 73 que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación; el establecimiento de criterios de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio; la promoción y apoyo al estudio; la formación y el perfeccionamiento del personal docente; la garantía de la calidad del sistema educativo, y la ordenación, coordinación y descentralización del sistema universitario de Aragón con respeto al principio de autonomía universitaria.

En España y en Aragón no existen documentos de carácter político que integren expresamente la Educación para la Ciudadanía Global en el currículo de Educación Primaria. Si que existen documentos de ONG y en especial de la Confederación Nacional de ONG de Desarrollo de España (CONGDE) que si hacen referencia a la Educación para la Ciudadanía Global, pero que hasta la fecha no han sido asumidos por las autoridades educativas nacionales y regionales.

A nivel del Estado español tenemos los siguientes documentos:

#### A. Ley Orgánica 2/2006 de Educación (L.O.E.):

En esta ley se desarrollan los principios y fines de la educación, como son el desarrollo de la personalidad, el respeto a los derechos y libertades, la igualdad de oportunidades, se concibe la educación como un aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida.

Se estructuran las enseñanzas en: a) Educación infantil. b) Educación primaria. c) Educación secundaria obligatoria. d) Bachillerato. e) Formación profesional. f) Enseñanzas de idiomas. g) Enseñanzas artísticas. h) Enseñanzas deportivas. i) Educación de personas adultas. j) Enseñanza universitaria.

Se organiza y define el currículo y la distribución de competencias entre las distintas administraciones públicas, poniendo especial énfasis en la atención a la diversidad, en la evaluación de las competencias básicas y en la preocupación por la educación para la ciudadanía en un contexto global.

También se desarrolla la labor del profesorado y su formación, así como la organización de los centros docentes.

Se aborda la evaluación del sistema educativo y la dotación económica del mismo.

Los principales problemas en su aplicación han sido:

- La financiación de la misma
- La falta de consenso entre la comunidad educativa para su aprobación.
- El diferente desarrollo en cada una de las Comunidades Autónomas, ya que el Gobierno de España tiene competencias generales en educación y las Comunidades Autónomas la desarrollan y son las que “gestionan” la educación.

Es de destacar que en el Reglamento sobre Educación primaria que desarrollaba esta ley se creó la nueva asignatura de Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos. (Reglamento derogado en la actualidad)

### **B. Ley Orgánica 8/2013 de Mejora de la Calidad Educativa (L.O.M.C.E.):**

La LOMCE modifica la LOE en los siguientes aspectos:

- Centralización: más control del Ministerio de Educación de España, de tal forma que las Comunidades Autónomas solo podrán decidir los contenidos y horarios de las asignaturas llamadas específicas (Educación Física, Plástica, Música...) y las de las lenguas cooficiales. Es el Gobierno central quien decide sobre las asignaturas troncales (Lengua Castellana, Matemáticas, Ciencias o Idioma Extranjero).
- Primacía de la lengua castellana sobre el resto de lenguas cooficiales.
- Mayor peso curricular de la religión católica, desapareciendo la asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos.
- Refuerzo del papel del director y pérdida de importancia de los Consejos Escolares.
- Se aumenta el horario lectivo del profesorado y el ratio de alumnos por aula se eleva un 10 %.

Los principales problemas en su aplicación han sido:

- La financiación de la misma.
- Rechazo de todos los partidos políticos, excepto el del Gobierno.
- Rechazo de todos los sindicatos y de la comunidad educativa para su aprobación y ejecución.
- Aumento en importancia de la asignatura de religión.
- Desaparición de la asignatura de Ciudadanía y Derechos Humanos.

### **C. Real decreto 126/2014 por el que se establece el currículo de Educación Primaria:**

El presente real decreto tiene por objeto establecer el currículo básico de la Educación Primaria. De aplicación en todos los colegios de España.

Las competencias del currículo serán las siguientes:

1. Comunicación lingüística.
2. Competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología.
3. Competencia digital.
4. Aprender a aprender.
5. Competencias sociales y cívicas.
6. Sentido de iniciativa y espíritu emprendedor.
7. Conciencia y expresiones culturales.

La etapa de Educación Primaria comprende seis cursos académicos, que se cursarán ordinariamente entre los seis y los doce años de edad, y se organiza en áreas, que tendrán un carácter global e integrador.

En Educación Primaria, las asignaturas se agruparán en tres bloques, de asignaturas troncales, de asignaturas específicas, y de asignaturas de libre configuración autonómica.

Asignaturas troncales:

- a) Ciencias de la Naturaleza.
- b) Ciencias Sociales.
- c) Lengua Castellana y Literatura.
- d) Matemáticas.
- e) Primera Lengua Extranjera.

Asignaturas específicas:

- a) Educación Física.
- b) Religión, o Valores Sociales y Cívicos.
- c) Educación Artística y Segunda Lengua Extranjera.

Las características más destacadas son:

- Aumenta la carga lectiva en lengua y matemáticas, disminuyendo las horas lectivas en las asignaturas de Educación Física y Educación Artística
- Desaparece la asignatura de “Educación para la Ciudadanía y Derechos humanos”. Se crea la asignatura “Valores sociales y cívicos” para aquellos alumnos que cursen religión.
- Pérdida de autonomía del profesorado, pues los estándares establecen lo que se va a enseñar y evaluar.
- Imponen implícitamente la Religión

En Aragón el documento más importante sería:

#### **D. Orden de junio de 2014 por la que se aprueba el currículum de Educación Primaria y se autoriza su implementación en los colegios de Aragón:**

En esta Orden, dentro del marco de sus competencias, se concretan los elementos constitutivos del currículo: los objetivos de etapa, las competencias clave, los contenidos, los métodos pedagógicos, los criterios de evaluación del grado de adquisición de las competencias clave y del logro de los objetivos y los estándares de aprendizaje evaluables, para su aplicación en Aragón, y que han sido definidos en el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero.

Esta Orden sirve para que el profesorado desarrolle el contenido curricular en las programaciones didácticas y en su práctica docente, teniendo en cuenta las necesidades y las características del alumnado, así como las directrices y decisiones sobre la adaptación y concreción de los objetivos y contenidos curriculares para la intervención educativa, incluidos en el Proyecto Curricular de Etapa de cada colegio.

Esta orden establece y regula la implantación del currículo de la Educación Primaria para la Comunidad Autónoma de Aragón y su contextualización en la misma.

Las características más destacadas son:

- Se ha realizado sin participación de la comunidad Educativa y es una copia del currículo estatal.

- Plantea una enseñanza basada únicamente en la evaluación.
- El cambio en el sistema de evaluación en un breve periodo de tiempo a supuesto un caos en los centros escolares, ya que los docentes deben dedicar muchas horas a tareas administrativas para la evaluación.
- Muchos de los estándares de aprendizaje no son concretos, ni medibles, además de ser muy numerosos (por ejemplo un maestro de 5º tendrá que evaluar más de 500 estándares).
- El nuevo Gobierno de Aragón, surgido en junio de 2015, ha cambiado los estándares de evaluación, haciéndolos menos farragosos y más sencillos.

### 3.2. Circunstancias de introducción

La Educación para la Ciudadanía Global (GCE) no está introducida en los currículos de Educación Primaria de España, ni en los de Aragón. La única referencia existente es la asignatura “Valores sociales y cívicos” que cursan los alumnos que no realizan la asignatura de religión.

La Ley Orgánica de Educación de 2006, aprobada por el Gobierno del Partido Socialista, introdujo en el currículo una asignatura para los alumnos/as de 5º y 6º de primaria denominada “Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos” en dicha asignatura se procuraba que los alumnos reflexionaran sobre qué es la ciudadanía y conocer la importancia de los derechos humanos, que participaran en la toma de decisiones en grupo, utilizando el diálogo y el debate, generando situaciones para desarrollar competencias básicas, practicando el trabajo cooperativo, la escucha, la argumentación, la valoración crítica. Los contenidos de la misma eran: la ciudadanía, el desarrollo de la personalidad, los valores cívicos y éticos, los derechos y las responsabilidades, la igualdad entre hombres y mujeres, la situación de la mujer, la convivencia, los conflictos, somos iguales y diferentes, la emigración, la interculturalidad, la resolución de conflictos, la mediación, la democracia, la Constitución, los servicios públicos, los problemas del entorno, el calentamiento global, las ONG, la ONU, la Declaración del Milenio, etc.

Esta asignatura estaba adaptaba a la realidad española y mundial y abordaba temas de actualidad como la identidad sexual, el acoso escolar, la inmigración, el racismo, los refugiados, etc.

En el año 2011, con la llegada del Partido Popular al Gobierno de España, se eliminó esta asignatura del currículo de Educación Primaria, debido sobre todo a las presiones de la Iglesia Católica Española, que criticaban la laicidad de dicha asignatura

Actualmente, muchos de los temas relacionados con la GCE son abordados en las escuelas por maestros comprometidos y la colaboración de ONG que están involucradas en la GCE.

### 3.3. Niveles y formas de aplicación

En la legislación española y aragonesa, la GCE no figura en el currículo, ni es objeto de evaluación, por lo que se puede afirmar que la Educación para la Ciudadanía Global no está integrada en la Educación Primaria en España.

La LEY ORGÁNICA 8/2013 DE MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA (L.O.M.C.E.) y el Real Decreto que regula el currículo de Educación Primaria de España, eliminó la anterior asignatura denominada “Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos” e introdujo una nueva asignatura denominada “Valores Sociales y Cívicos” que cursan en 5º y 6º de primaria los alumnos que no hacen la asignatura de religión. En dicha asignatura se tratan los siguientes bloques: 1º) La identidad y la dignidad de la persona (auto concepto, autocontrol, responsabilidad, iniciativa), 2º) la comprensión y el respeto en las relaciones interpersonales (comunicación, diálogo, relaciones sociales, respeto) y 3º) la convivencia y los valores sociales (resolución de conflictos, convivencia, derechos y deberes de la persona, valores sociales, respeto al medio ambiente, educación vial, salud

y tecnología). Esta asignatura se centra más en el individuo, eliminando aspectos importantes como la laicidad y la identidad sexual, y olvidando la trascendencia social y global de nuestras acciones.

En la asignatura de “Ciencias Sociales” en 6º de Educación Primaria figura entre sus contenidos el desarrollo sostenible y el consumo responsable.

En España, al estar las competencias educativas divididas entre las distintas regiones, hay Comunidades Autónomas que han desarrollado más interés hacia estos temas, pero siempre hay que tener en cuenta que los currículos de Educación Primaria son iguales para todo el territorio español, pudiendo solo las Comunidades Autónomas desarrollar aspectos muy concretos de los mismos, que tiene que ver con sus características históricas, geográficas y culturales.

### 3.4. Los actores políticos

Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo llevan muchos años trabajando estos temas, la CONGDE (Coordinadora de ONG de Desarrollo de España) en su documento sobre “posicionamiento sobre la importancia de la educación para el desarrollo y el rol de las ONGD en la construcción de la ciudadanía global” de febrero de 2014. Enlace <http://www.congde.org/contenidos/documento-ciudadania-global.html>

En dicho documento se expresa lo siguiente: “El papel de las ONGD en la construcción de una ciudadanía global se basa en las potencialidades que tienen para movilizar con la sociedad, articularse con otros colectivos sociales de la “sociedad civil global”, lograr un mayor entendimiento de la ciudadanía sobre los problemas del desarrollo y de incidir en la toma de decisiones del conjunto de los agentes de desarrollo”.

La función de las ONGD en este sentido ha sido y está siendo la promoción de espacios de reflexión, diálogo, aprendizaje e incidencia política, siendo a la vez facilitadores y agentes de transformación, todo ello desde un trabajo en red que supere el sector de las ONGD.

La realidad aragonesa es que la coordinación entre las ONG y el Departamento de Educación del Gobierno de Aragón para introducir la Educación para la Ciudadanía Global en la Educación Primaria no ha sido relevante hasta la fecha.

En el ámbito aragonés existen otras entidades como OXFAM-INTERMON, UNICEF y la Fundación Seminario de Investigación para la Paz que contribuyen a la introducción de este tema en la escuela y en la sociedad.

#### 3.4.1. Papel de las autoridades locales y regionales

En Aragón, Comunidad Autónoma donde se encuentra la Provincia de Zaragoza es de destacar la existencia del CAREI —Centro Aragonés de Recursos para la Educación Inclusiva—. El CAREI se crea por el Decreto 281/2002 como Centro Aragonés de Recursos para la Educación Intercultural. Esta iniciativa parte del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón y se pone en funcionamiento a partir del curso 2002/2003. El 12 de diciembre de 2013, cambia su denominación específica pasando a constituirse como Centro Aragonés de Recursos para la Educación Inclusiva. La UNESCO define la educación inclusiva como “un proceso orientado a responder la diversidad de los estudiantes incrementando su participación y reduciendo la exclusión en y desde la educación. Está relacionada con la presencia, la participación y los logros de todos los alumnos, con especial énfasis en aquellos que, por diferentes razones están excluidos o en riesgo de ser marginados”. En el CAREI trabajan, entre otros, programas de mediación intercultural y de refuerzo del español para alumnado no hispano-hablante.

En Aragón es posible realizar en los colegios actuaciones relacionadas con la Educación para la Ciudadanía Global si se cuenta con el apoyo del Departamento de Educación del Gobierno de Aragón.

Las entidades públicas de ámbito local y regional de Aragón promueven convocatorias de subvenciones para ONG para la realización de actividades de Educación para el Desarrollo, destacando las del Gobierno de Aragón, el Ayuntamiento de Zaragoza y la Diputación Provincial de Zaragoza.

### 3.4.2. Vínculos y relaciones entre los niveles nacional e internacional

Toda la legislación estatal sigue las directrices emanadas de los tratados y acuerdos internacionales suscritos por España.

La LEY ORGÁNICA 8/2013 DE MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA (L.O.M.C.E.), recoge en su preámbulo La Recomendación (2002)<sup>12</sup> del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la Educación para la Ciudadanía Democrática, de fecha 16 de octubre de 2002, señala que la educación para la ciudadanía democrática es esencial para promover una sociedad libre, tolerante y justa y que contribuye a defender los valores y principios de la libertad, el pluralismo, los derechos humanos y el imperio de la ley, que son los fundamentos de la democracia. Así mismo, esta Ley también recoge la Estrategia de la Unión Europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador ha establecido para el horizonte 2020 cinco ambiciosos objetivos en materia de empleo, innovación, educación, integración social, así como clima y energía y ha cuantificado los objetivos educativos que debe conseguir la Unión Europea para mejorar los niveles de educación.

### 3.4.3. Vínculos y relaciones entre los niveles nacional y regional/local

En España las autoridades locales (Comunidades Autónomas) tienen competencias en la gestión de la educación, respetando siempre las líneas básicas que establece el Gobierno de la Nación. Estas pueden desarrollar el currículo nacional y adaptarlo a la realidad de la Región, también pueden diseñar y desarrollar programas en las escuelas de la Comunidad Autónoma.

Los últimos 4 años la línea del Gobierno de España ha sido volver a centralizar parte de las competencias educativas, dejando menos margen de actuación a las Comunidades Autónomas.

### 3.4.4. Análisis del discurso político

En España, los temas de actualidad como la globalización, la interculturalidad, los refugiados, el medioambiente, el sexismo, etc., están presentes en el debate social, mediático y político, pero no se han integrado en las escuelas, debido fundamentalmente a las diferencias ideológicas a la hora de abordarlos.

Las leyes educativas en España han ido cambiando en función del partido político que gobierna en cada momento, por lo que los cambios introducidos para incluir la Educación para la Ciudadanía en la Educación Primaria en la Ley Educativa del año 2006 (LOE) fueron derogados por la Ley Educativa de 2013 (LOMCE).

La distribución de las competencias entre los ámbitos estatal y regional, supone un acercamiento y adaptación de la educación a cada realidad regional, siendo más sencillo introducir actividades relacionadas con la GCE, pero también implica un distinto desarrollo de las mismas en cada una de las Comunidades Autónomas.

En España, la Educación para la Ciudadanía Global no está incluida en el currículo de Educación Primaria, solamente la asignatura “Valores sociales y Cívicos” y parte de asignatura de “Ciencias Sociales” tratan algún tema relacionado con la GCE.

Las ONG son las que tienen el discurso más claro y contundente sobre la necesidad de incluir la Educación para la Ciudadanía Global en las escuelas con la finalidad de dar respuesta a los retos de la sociedad actual.

### 3.5. Análisis conceptual

En España, los términos usados actualmente para definir la Educación para la Ciudadanía Global son estos dos:

- A) Educación para el Desarrollo y Ciudadanía Global (EpDCG) y
- B) Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos

El término Educación para el Desarrollo y Ciudadanía Global es el utilizado por las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de España y así se recoge en el documento de “posicionamiento sobre la importancia de la educación para el desarrollo y el rol de las ONGD en la construcción de la ciudadanía global” de febrero de 2014.

El término Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos es el que propuso el Ministerio de Educación de España en la Ley Orgánica de Educación de 2006 (LOE) al crear dicha asignatura, ahora suprimida, y que ha “calado” en la Comunidad Educativa cuando hablamos de Educación para la Ciudadanía Global.

Las principales diferencias entre ambos términos estriban en que el público objetivo del primero son las ONGD de toda España y la labor que realizan en el ámbito de la Educación para el Desarrollo y el segundo término está dirigido exclusivamente al ámbito escolar adquiriendo la forma de una asignatura para los alumnos de primaria. Estos públicos distintos hacen que los términos que los engloban difieran de uno a otro.

Si tenemos en cuenta que estamos tratando de integrar la Educación para la Ciudadanía Global en Educación Primaria, el término más utilizado y ampliamente aceptado en el ámbito educativo sería el B) Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos, ya que el término Educación para el Desarrollo no es usado en el ámbito educativo y está más asociado a la labor que realizar la ONGD.

Es importante destacar que la Ley Educativa que rige actualmente en España no contempla la Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos, ni en forma de asignatura ni con carácter transversal, sin embargo la comunidad educativa tiene muy asumido el término coloquial de “Educación para la Ciudadanía” o solamente “Ciudadanía” cuando se refieren a los distintos términos que engloba.

#### 3.5.1. Principales términos relacionados con el concepto más usado en su país

##### A) Educación para el Desarrollo y Ciudadanía Global (EpDCG)

Los términos relacionados serían: Derechos Humanos, Derechos de la Infancia Medio Ambiente, Desarrollo sostenible, Consumo responsable, Comercio Justo Interculturalidad, Inmigración, Diversidad, Cultura de Paz, Resolución de Conflictos, Refugiados, Ciudadanía, Participación, Género y Sostenibilidad económica y social

##### B) Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos

Los términos incluidos en esta definición se dividen en tres bloques y son los siguientes:

- B.1) Con respecto al individuo y las relaciones interpersonales y sociales: Autonomía y responsabilidad del individuo, convivencia, resolución de conflictos, respeto, empatía, dignidad humana, libertad, derechos humanos, derechos de la infancia, desigualdad entre hombres y mujeres.
- B.2) Con respecto a la vida en comunidad: Respeto, tolerancia, valores cívicos, solidaridad, justicia, cooperación, paz, participación, derechos y deberes, diversidad social, cultural y religiosa.
- B.3) Con respecto a Vivir en Sociedad: Convivencia social, Normas democráticas, servicios públicos, medio ambiente, entorno, paz y seguridad, colaboración ciudadana



### 3.5.2. Definición de los términos nacionales

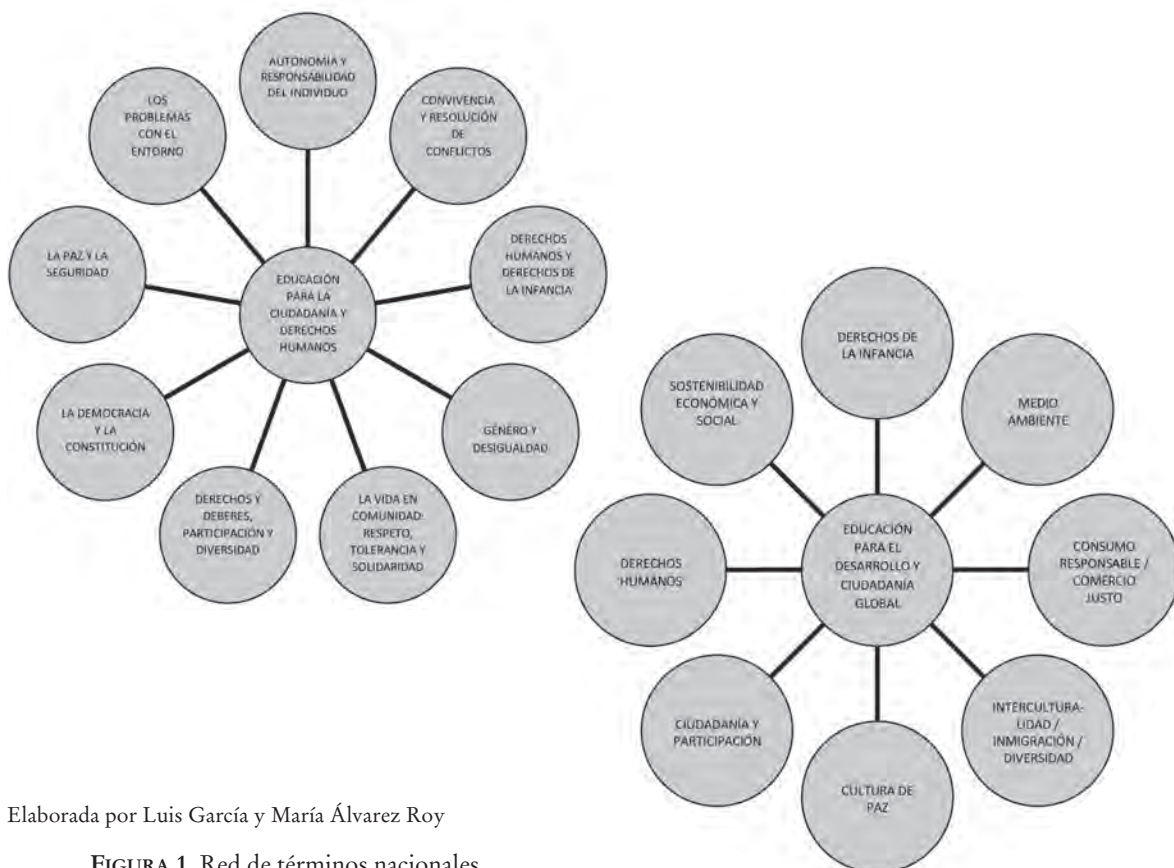
#### A) Educación para el Desarrollo y Ciudadanía Global (EpDCG):

La Educación para el Desarrollo y Ciudadanía Global es un proceso constante encaminado, a través de conocimientos, actitudes y valores, a promover una ciudadanía activa, comprometida y responsable con la justicia, la paz y la sostenibilidad, que promueve el respeto y aprecia la diversidad, que defiende y respeta los derechos humanos individuales y colectivos, la igualdad de género y que valora el diálogo, la participación, la corresponsabilidad y el compromiso en una sociedad justa, equitativa y solidaria (definición elaborada a partir del documento de posicionamiento de la CONGDE sobre la importancia de la Educación para el Desarrollo y el rol de las ONGD en la construcción de la ciudadanía global y el manifiesto internacional “educar para una ciudadanía global” de CIDAD, INIZJAMED, OXFAM y UCODEP)

#### B) Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos:

La Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos es un aprendizaje de la ciudadanía responsable que engloba aspectos relacionados con el conocimiento, la participación y el ejercicio de derechos y responsabilidades cívicas, exige un largo aprendizaje que se inicia cuando se establecen relaciones afectivas, se adquieren hábitos sociales y se aprenden técnicas para desarrollar un pensamiento crítico, que facilitan la asimilación de los valores en los que se fundamenta la sociedad democrática, con objeto de formar futuros ciudadanos responsables, participativos y solidarios. La Educación para la Ciudadanía contribuye a desarrollar aspectos destacados de varias competencias, fundamentalmente de la competencia social y ciudadana. (definición elaborada a partir de la LOE y legislación que la desarrolla).

La figura es una red de términos donde en el centro se encuentran los dos términos más usados en España para referir a la EpCG.



Elaborada por Luis García y María Álvarez Roy

FIGURA 1. Red de términos nacionales

Para construir las redes de términos se han utilizado los siguientes procedimientos:

- Para la definición A) Educación para el Desarrollo y Ciudadanía Global (EpDCG), se han analizado los documentos elaborados fundamentalmente por Organizaciones No Gubernamentales (CONGDE, FAS, etc.).
- Para la definición B) Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos, los documentos analizados han sido de carácter político y relativos a la legislación educativa del Gobierno de España.

Las metodologías usadas se centran en el desarrollo de destrezas y hábitos que contribuyen a la adquisición de la competencia social y ciudadana, primando los aprendizajes de los principios y normas de la vida en sociedad. La metodología está orientada a que los alumnos sean capaces de responder ante problemas.

Se pone el acento en la convivencia social, el diálogo, la argumentación, la empatía mediante la recreación de situaciones de la vida cotidiana y de situaciones de conflicto.

### 3.6. Breves observaciones finales

La Educación para la Ciudadanía Global (GCE) no está introducida en los documentos oficiales de carácter curricular de Educación Primaria de España, ni en los de Aragón. La única referencia existente es la asignatura “Valores sociales y cívicos” que cursan los alumnos que no realizan la asignatura de religión, así como una pequeña parte de la asignatura de “Ciencias Sociales” que trata temas relacionados con el desarrollo sostenible.

La introducción de la GCE en las escuelas se realiza gracias a programas específicos sobre valores, diversidad, inclusión, y otros, a la “concienciación” de los maestros y a las actividades que realizan las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo.

En España, no existe un consenso político a nivel educativo, lo que supone que cada vez que hay un cambio de gobierno se reforma o deroga la ley educativa anterior. En España desde el año 2006 al 2012 existió una asignatura en Educación Primaria denominada “Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos” que incluía la mayoría de los términos comprendidos en la GCE.

El término “Educación para el Desarrollo y Ciudadanía Global” es el más usado por las ONG españolas, sin embargo en los ámbitos educativos el término más usado es “Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos”.

En la actualidad es posible realizar intervenciones en las escuelas para trabajar la GCE, pero depende exclusivamente de la voluntad de cada escuela. Para conseguir una integración efectiva de la GCE en los planes de estudios de educación primaria es necesario un cambio legislativo que la contemple a nivel de contenidos, metodología y evaluación y vinculada con las competencias básicas. Es necesario que la misma esté plenamente integrada en los currículos de primaria, ya que en la escuela aquello que no se evalúa no se enseña.

## BIBLIOGRAFÍA

- Charmaz K (2014). *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*. II ed. Sage Publications, London.
- Gobierno de España (2006). *Ley Orgánica 2/2006 de Educación (L.O.E.)*.
- Gobierno de España (2013). *Ley Orgánica 8/2013 de Mejora de La Calidad Educativa (L.O.M.C.E.)*.
- Gobierno de Aragón (2014). *Orden de junio de 2014 por la que se aprueba el Curriculum de Educación Primaria y se autoriza su implementación en los colegios de Aragón*.
- CONGDE Coordinadora de ONGD de España (2014). *Posicionamiento sobre la importancia de la Educación para el Desarrollo y el rol de las ONGD en la construcción de la Ciudadanía Global*. <http://www.congde.org/contenidos/documento-ciudadania-global.html>.

OXFAM, CIDAD, INIZJAMED and UCOPED (2008). International manifest “educate for global citizenship”.  
Link: <http://www.kaidara.org/es/manifiesto-internacional-ecg>.

Gobierno de España (2007). Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Gobierno de España (2014). Real Decreto 126/2014 por el que se establece el Currículo de Educación Primaria.

Cortes Generales de España (1978). Constitución Española.

Tarozzi M (2015). Che cos'è la grounded theory. Carocci Editore, Roma.

Tarozzi M, Torres CA (2016) Global citizenship education. And the crises of multiculturalism. Bloomsbury, London.

UNESCO (2014). Global Citizenship Education. Preparing learners for the challenges of the 21st century. UNESCO, Paris.

UNESCO (2015). Global Citizenship Education topics and learning objectives. UNESCO, Paris.



# 9

ETNODESARROLLO, POSTDESARROLLO  
Y “BUEN VIVIR”



# ¿Son compatibles los Derechos Humanos Universales con los discursos postdesarrollistas?

## Are Universal Human Rights compatible with post-development discourses?

ÁLVAREZ, Yesica<sup>1</sup>  
yesica.alvarez@ehu.eus

### Resumen

La aparición del postdesarrollo y de sus discursos críticos ha supuesto un punto de inflexión en el devenir de los debates y de los Estudios sobre Desarrollo; sobre todo, a partir de la disyuntiva manifiesta entre “desarrollo alternativo” o “alternativa al desarrollo”. Abanderados de este último grupo se encuentran los discursos postdesarrollistas; corriente de pensamiento que —además de cuestionar el propio concepto de desarrollo e incitar al abandono de su proyecto— rechaza rotundamente la homogeneidad y el discurso único que se asume inscrito en cualquier proyecto universal. En este sentido, cabría cuestionarse: ¿Se opone el postdesarrollo a los Derechos Humanos Universales? ¿Son compatibles ambos discursos?, ¿Son contradictorios y contrarios?, ¿Podrían existir algunas confluencias?. En este trabajo se abordarán estos interrogantes, considerando las posibles aproximaciones y las posibles divergencias entre el discurso postdesarrollista y el discurso garante de los Derechos Humanos.

**PALABRAS CLAVE:** postdesarrollo, derechos humanos, crítica, discursos

### Abstract

The birth of post-development discourses and its critical approach has supposed a turning point in the evolution of the debates and the Development Studies; especially from the dilemma between “alternative development” or “alternative to development”. Post-development discourses are standard bearer of this last group because they are a current of thought that question the development concept and encourages to the abandonment of its project; in addition, post-development discourses reject emphatically the homogeneity and the unique discourse that they believe part of any universal project. In that sense, we could question: post-development discourse is against Universal Human Rights? Are these both discourses compatible? Are these both discourses contraries? Could exist any convergence? In this work will be addressed these unanswered questions, considering the possible convergences and divergences between post-development discourses and the guarantor discourse of Human Rights.

**KEYWORDS:** post-development, human rights, critiques, discourses

---

1. Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco/EHU.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los discursos postdesarrollistas son el resultado de la aplicación de las teorías críticas postestructuralistas, postmodernas, postcoloniales y decoloniales a los límites del discurso convencional, oficial y académico sobre desarrollo. El postdesarrollo<sup>2</sup> —aunque en singular— hace referencia a un conjunto heterogéneo y diverso de perspectivas, enfoques y argumentos; todo lo cual supone la inexistencia de una teoría postdesarrollista definitiva y unívoca. En su lugar nos encontramos con un conjunto de teorías, debates y discursos que comparten el rechazo total al Desarrollo por considerarlo una invención occidental de marcado carácter económico. En este sentido, el postdesarrollo será una amalgama de propuestas que conformarán un nuevo paradigma o un nuevo sistema argumental que pretende romper con la linealidad discursiva del Desarrollo de manera tal que no suponga una grieta más en el discurso (como los desarrollos alternativos) sino su fractura teórica definitiva (alternativa al desarrollo). Así, sobre dicha pretensión se han cimentado una serie de postulados-base de los discursos postdesarrollistas que se irán componiendo y que compartirán —en mayor o en menor medida— una serie de autores y autoras. Dichas personalidades y sus estudios heterogéneos han ido componiendo el puzzle del enfoque postdesarrollista; un “pastiche” crítico que ha ido adquiriendo forma y orden conforme avanzan obras e investigaciones y que ya, a más de veinte años después de su bautizo, cuenta con un *corpus* relevante que le otorga legitimidad discursiva como alternativa *al* desarrollo y no como desarrollo alternativo.

El Desarrollo observado a través de las lentes de los discursos postdesarrollistas se considera un discurso avalado por la metafísica occidental; un discurso con base en una creencia, en un mito que sostiene la linealidad de la historia que conduce a un estadio de plenitud alcanzable por el tándem progreso-modernidad y cuyo motor es el crecimiento económico. Para los enfoques postdesarrollistas el Desarrollo como discurso es un producto histórico que surge en un período coyuntural para serle funcional a los grandes poderes económicos mundiales y que se ha mantenido en el tiempo, adaptado y readaptado, por este mismo motivo: la rentabilidad y utilidad para obtener beneficios. Este discurso y las representaciones que el mismo posibilita se han convertido en realidad; pues el discurso del Desarrollo se ha desplegado en las prácticas que tanto sus expertos como sus instituciones han implantado en vastos lugares del mundo. Los discursos postdesarrollistas gradúan sus lentes con sus influencias postestructuralistas, postmodernas, postcoloniales y decoloniales para así poder examinar —con bases críticas sólidas— el carácter mítico, histórico y discursivo del Desarrollo y conseguir, de esta manera, superar radicalmente sus límites convencionales y lograr con ello presentar una serie de postulados-base con los que caminar —según defienden— hacia un mundo heterogéneo y plural. Dichos postulados-bases pueden ser agrupados en los siguientes enunciados o ideas: la asunción de la dicotomía desarrollo/subdesarrollo como una cuestión de poder; el rechazo a la presunción de verdad y legitimidad única que poseen los expertos y técnicos del desarrollo; el abandono de la empresa desarrollista y de su discurso único por la desvalorización y devastación que supone y causa en la existencia de diversidad de culturas y ecosistemas; la convicción en que los cambios y transformaciones que deban darse para vivir mejor serán diseñados e implantados por las bases populares y los movimientos sociales por medio de sus luchas y acciones; y finalmente, la defensa de la pluriversalidad existente entre personas y grupos humanos con el consecuente rechazo a toda universalidad por considerarse ésta un proyecto de homogeneización de la diversidad.

Los discursos postdesarrollistas advierten de la capacidad de homogeneizar la pluralidad de todo proyecto universalista (Sachs, 1996:386-387). Este rechazo a la universalidad no sólo viene mo-

2. Para un estudio pormenorizado de los discursos postdesarrollistas ver, entre otros: Unceta, K. (2015) *Epílogo: ¿Desarrollo alternativo o alternativa al Desarrollo?*; Sachs, W. (Ed.) (1996) *Diccionario del Desarrollo: Una guía del conocimiento como poder*; Rist, G. (2002) *El desarrollo: historia de una creencia occidental*; Rahnema, M. y Bawtree, V. (Eds.) (1997) *The Post-development Reader*; Gudynas, E. (2014) *El postdesarrollo como crítica y el buen vivir como alternativa*; Esteva, G. y Prakash, M.S. (1998) *Grassroots Post-Modernism: Remaking the soil of cultures*; Escobar, A. (2007) *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*; Escobar, A. (2012) *Más allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso*.



tivado por la postura anti-esencialista y anti-fundacionalista que el postdesarrollo hereda del postestructuralismo y del postcolonialismo, sino también por el propio cuestionamiento del concepto y discurso del Desarrollo. La aversión rotunda al discurso único-homogeneizante con pretensión de totalidad del Desarrollo parece que se extrapola —desde los enfoques postdesarrollistas— a todo discurso que contenga o refiera a lo universal; y es que —desde este enfoque— toda universalidad parece suponer la exaltación de un discurso único, lo que a su vez implica la subalternización o invisibilización del resto de discursos no subsumidos ni subsumibles por aquél. En este sentido, todo universal y toda universalidad es impugnada y rehuida desde el postdesarrollo, aunque bien es cierto que no siempre de una manera clara y explícita. Y es que este rechazo del que venimos hablando la mayor parte de las veces se intuye de los escritos postdesarrollistas, en los que palabras como “universal” y “universalismo” no parecen tener buena acogida. Ello supone que, desde enfoques postdesarrollistas, no hay un explícito posicionamiento en contra de lo universal, pero sí referencias dentro de un contexto discursivo que invitan a pensar sin generar muchas dudas que existe tal resistencia. Esto ocurre en el *Diccionario del Desarrollo: Una guía del conocimiento como poder* y en *The Postdevelopment Reader*, obras de referencia para el estudio del argumentario postdesarrollista en el que se reúnen gran cantidad de autores y autoras. No obstante, también hay autores como Esteva y Prakash (1998:110-150) que manifiestan de manera explícita su posición contraria a los universales, concretamente a los Derechos Humanos, a los que equiparan con el “caballo de Troya”.

Lo expuesto en el apartado precedente sobre la posición de los enfoques postdesarrollistas ante el universalismo puede hacer que nos surja una pregunta: ¿son compatibles los Derechos Humanos Universales con los discursos postdesarrollistas? Para hacer frente a esta cuestión no debemos aventurarnos a hacer una lectura parcial del asunto y relacionar “derechos humanos” con “discursos postdesarrollistas” sin más. Por el contrario es necesario —previamente— preguntarnos a qué nos referimos cuando hablamos de “derechos humanos”; pues dicho punto de partida condiciona la reflexión a la hora de establecer relaciones con el enfoque del postdesarrollo. En este sentido considérese que —a continuación— se entenderá como “Derechos Humanos Universales” al conjunto de Declaraciones, Convenciones y Protocolos fruto del Sistema Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Partiendo de esta aclaración, se procederá a desarrollar la posible relación entre postdesarrollo y Derechos Humanos Universales teniendo en cuenta, por un lado, la concepción jurídico-convencional de los mismos, y por otro lado, las críticas a dicha noción jurídico-convencional.

## **2. ASPECTOS A CONSIDERAR EN LA REFLEXIÓN SOBRE LA RELACIÓN DE LOS DISCURSOS POSTDESARROLLISTAS Y LA CONCEPCIÓN JURÍDICA-CONVENCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS UNIVERSALES**

Para realizar la relación entre los Derechos Humanos Universales jurídico-convencionales y las teorías postdesarrollistas de una forma ordenada y sencilla se partirá de la disgregación del concepto “Derechos Humanos Universales” de manera tal que: en primer lugar, se tratará el concepto “Derecho(s)”; en segundo lugar, “Humano(s)”; y en tercer y último lugar, “Universal(es)”. Todo ello, claro está, bajo el paradigma postdesarrollista. Para estudiar la concepción jurídica-convencional de los Derechos Humanos se ha recurrido a las Declaraciones, Pactos y Convenciones fruto del Sistema Internacional Universal de las Naciones Unidas y a estudios relevantes en esta materia como el manual *Instituciones de Derecho Internacional Público* (2007) de Díez de Velasco y *La protección de los derechos humanos en los albores del siglo XXI* (2004) de Felipe Gómez Isa (director) y José Manuel Pureza.

### **2.1. “Derecho(s)”**

El Derecho es un sistema normativo que regula las relaciones en sociedad, es un código de conducta. Ahora bien —desde enfoques postdesarrollistas— no todo el Derecho existente tendría por qué

conocerse y formalizarse de la misma manera, así como tampoco sus influencias; vengan del Código de Hammurabi, del Derecho Romano, del Código Napoleónico o de la Common Law. También existe el Derecho consuetudinario; así como la oralidad y el sistema narrativo que mediante relatos, cuentos y fábulas transmite los códigos de conducta en una determinada comunidad. La forma narrativa que transmite el saber tradicional y las pautas comportamentales de una sociedad son —en este sentido— igualmente válidas para establecer los criterios pertinentes con los que valorar la actuación de las personas.

La exposición de los Derechos Humanos formalizados internacional y regionalmente posee el estilo de la normatividad hegemónica y terminológica que se ha venido imponiendo paulatinamente desde los tiempos de la colonización: se trata de derechos codificados y articulados en base a un lenguaje técnico-especializado y a una racionalidad jurídica. Esto será —para el grueso de las teorías postdesarrollistas— violencia epistémica y simbólica; todo lo cual supone ya un primer rechazo a la grandeza “transcultural” del Derecho tal y como se concibe desde occidente. Es más, supone —además— la desestructuración de la organización social tradicional y/o religiosa en base a unos principios secularizados que constituyen una nueva ordenación de la familia, del conocimiento, de las etapas de la vida, de los proyectos vitales, de la educación y de las relaciones comunitarias y de género. El Derecho, como sistema normativo, fue uno de los mecanismos entre tantos utilizados en la colonización para legitimar las situaciones de desigualdad entre colonos y colonizados y para regular el comportamiento de estos últimos. En este sentido, si bien desde aproximaciones postdesarrollistas no se negaría la existencia de un conjunto de normas en todas las comunidades que regulan el comportamiento en sociedad, sí se negaría la formalización y verbalización de dichas normas en códigos legales de artículos prácticamente ininteligibles, especialización de la carrera jurídica de lo que es propio y común de la comunidad y, finalmente, la racionalidad jurídica aplicable en la interpretación y argumentación de estas normas.

Por otro lado, la categorización de la noción de Derechos Humanos Universales en dos grupos —derechos automáticos [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDC)] y progresivos [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)]— supone polarización, es decir, binarismo. Esto conlleva, a su vez, la concepción diferenciada de una y otra categoría de derechos, lo que comporta jerarquización: prominencia de unos derechos y degradación de otros. Esta dicotomía es, además, mostrada mediante la naturalización, es decir, mediante las llamadas “generaciones” de derechos. Para la mayor parte de las teorías postdesarrollistas “generación” —como “desarrollo” — a lo que aludiría es a la naturaleza, a la metáfora biológica, evolutiva. Por tanto, se naturalizará esta diferencia en la implementación de los Derechos Humanos Universales, que no escapan a la idea de progreso: los Derechos Civiles y Políticos son automáticos desde el mismo momento de su declaración mientras que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales tendrán que venir después en función de la situación y los recursos del Estado que deba ponerlos en marcha. Parecería —desde un enfoque postdesarrollista— que se admite que deba ponerse en práctica *primero* los Derechos Civiles y Políticos para *luego*, si se puede, poner en marcha lo segundo, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; todo lo cual supone que al Estado al que se le ocurra invertir el pretendido orden será acuñado como el mal personificado, será criminalizado; pues actuará *contra natura*. Esta representación generacional con la que se ornamenta la aplicabilidad de unos derechos posiblemente será —desde aproximaciones postdesarrollista— un insulto a la realidad palpable exhortado desde el despotismo del poder hegemónico; pues, lo civil y lo político comulga necesariamente con lo económico, lo social, lo cultural y lo ambiental del contexto y lugar en el que se despliegue el proyecto vital de un ser humano. A lo anteriormente expuesto —y desde el tronco común de los discursos del postdesarrollo— podría añadirse que este carácter evolutivo de las generaciones de la noción convencional de Derechos Humanos Universales va perfectamente aparejado con la linealidad de la historia y del camino al “desarrollo”; es decir, los “países desarrollados” serían aquellos que garantizan “plenamente” los Derechos Civiles y Políticos y que llevan a cabo la garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pues se encuentran un paso por delante de los “subdesarrollados”; que tendrán que aprender a garantizar los Derechos Civiles

y Políticos para, posteriormente y si consiguen los recursos necesarios, poder pensar en garantizar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Finalmente, la mayor parte de las teorías postdesarrollista podrían manifestar la necesidad de pensar en el contexto histórico en el que esta visión jurídico-convencional de los Derechos Humanos Universales fue formulada: se trata del fin de la II Guerra Mundial, del comienzo de la Guerra Fría, del impulso al proceso de descolonización y del nacimiento de la Economía del Desarrollo. Asimismo, desde el grueso de los enfoques del postdesarrollo podría argumentarse el apoyo de los Estados Unidos al proceso de descolonización y de “desarrollo” de las antiguas colonias europeas para abrir nuevos y suculentos mercados y luchar contra el otro gran gigante, la Unión Soviética. Para la mayoría de las teorías postdesarrollistas que haya sido la esposa del presidente Roosevelt la presidenta del Comité de Redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y no un jurista x, no sería una cuestión baladí: primero, porque la DUDH surge de la dirección de la gran potencia hegemónica por antonomasia que se instaura tras el fin de la II Guerra Mundial —y posteriormente victoriosa tras el fin de la Guerra Fría—; segundo: porque es de un carácter patriarcal indudable, pues como es comúnmente conocido, las principales funciones de toda primera dama es centrarse en acciones y actividades filantrópicas, siendo ellas el reflejo del altruismo del Estado al que representan; y tercero: porque fue un proyecto diseñado, realizado y aprobado en las altas esferas internacionales sin que las personas de a pie, todas aquellas que configuran a cada uno de los Estados presentes en la convención, fueran consultadas. En este caso, las subalternas fueron todas las poblaciones de los cuarenta y ocho estados que votaron a favor, de los ocho que se abstuvieron o de los dos que directamente no asistieron a la votación. Por todos estos motivos muchos postdesarrollistas podrían negar el carácter de “Derecho” de los Derechos Humanos Universales, ya que el conjunto de estos derechos representaría una normativización de la ideología dominante que juega a formalizar de *iure* una doxología acumulativa que de facto inhabilita. Por ello, los Derechos Humanos Universales presentes en Declaraciones, Pactos y Convenciones internacionales podrían concebirse desde aproximaciones postdesarrollistas como una estrategia que el poder enuncia para contentar a las “masas” y renovar su fe y su esperanza en una vida mejor.

## 2.2. “Humano(s)”

Partiendo de aproximaciones postdesarrollistas podría entenderse que, con el adjetivo “humanos” con el que se acompaña al sustantivo Derecho(s), se estaría aludiendo a un tipo genérico universal que pretende homogeneizar la concepción del ser biológicamente humano, es decir, del animal humano, del homo sapiens. Los enfoques postdesarrollistas parten de una concepción anti-esencialista y anti-fundacionalista del ser humano, por lo que se rechaza toda ontología que pretenda la definición unívoca de “lo humano”. Esta premisa supone que, más allá de la pura biología y fisiología, no hay un sustrato definitorio y definitivo de lo que es y significa ser auténticamente humano. Ello supondría que los Derechos Humanos Universales —en su concepción jurídico-convencional— puedan ser considerados una falacia; pues, para la mayor parte de los postdesarrollistas, no habría nada auténticamente “humano” que pudiese darse al margen del contexto situacional y vivencial de una persona, pues su código ético y moral se construirá en función y bajo las premisas de la realidad en la que se encuentra; marcada ésta por la historia, la economía, la sociedad, la cultura y el propio medio natural en el que se desarrollan sus etapas vitales y sus proyectos de vida.

Por otro lado, el grueso de los discursos del postdesarrollo puntualizaría el carácter individualista de los Derechos Humanos Universales en su versión convencional; carácter individualista que puede percibirse en una lectura somera de la Declaración, pues prácticamente la totalidad del articulado comienza por: “todo ser humano”, “nadie”, “toda persona” y “todo individuo”. Este hecho no produce más que la invisibilización de los “Derechos Colectivos”; no siendo éstos, por tanto, propiamente “humanos” para la DUDH. Además, la Declaración es manifiestamente antropocéntrica, pues en ella no se hace mención alguna a la naturaleza; entorno —por otro lado— inevitable en el que cobra sus-

tancia y consistencia la actividad humana y donde toda persona ineluctablemente se sitúa e interacciona. Este dualismo separa al ser humano de su entorno (naturaleza), lo cual no es más que una dualidad forzada; un artificio como también lo es la desconexión de la persona de su contexto económico, social y cultural. Esta desconexión sería reprobada por el tronco común de los teorías del postdesarrollo por un motivo principal: desde el imaginario postdesarrollista —influido por las teorías postcolonialistas— no más que puede entenderse el concepto “dignidad” desde sus diferentes acepciones, pues éstas dependerán de su historia y de su particular contexto económico, social, cultural y ambiental; que condiciona —pero no determina— los sistemas éticos y morales de cada comunidad/pueblo/sociedad/colectivo. Además, ejerciendo el derecho a narrar recién re-conquistado con el proceso de descolonización y la entrada al postcolonialismo (fragmentación de la historia para la filosofía postmoderna), “lo humano” podría definirse y legitimarse desde una pluralidad de relatos. Todo lo cual, no lleva más que aceptar que ningún esencialismo —“humano(s)” — es válido por ontológico, y que toda tendencia homogeneizante en la concepción del ser humano es violencia epistémica y simbólica.

### 2.3. “Universal(es)”

La postura anti-esencialista y anti-fundacionalista que subyace en el tronco común de los discursos postdesarrollistas obliga a rechazar toda universalidad posible. La normatividad hegemónica impuesta por las estructuras de poder en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en sus sucesivos Pactos, Declaraciones y Convenciones será rechazada desde enfoques postdesarrollistas, que estiman la existencia de lazos comunes no basados en la ontología, sino en la dialéctica y en el proceso de hibridación de las culturas. Los hechos históricos han demostrado que el aparente principio de “justicia universal” promulgado por la DUDH y sus sucedáneos responde a prácticas y políticas imperialistas donde manda la ciencia, el estado y el mercado. En respuesta a este triunvirato se propone el “diálogo entre civilizaciones” (Sachs, 1996) con base en la construcción performativa y múltiple de un nuevo sistema, fundado en la complementariedad de opuestos, en la diversidad cultural y en la heterogeneidad epistemológica pluralmente legitimada.

Por todo lo expuesto anteriormente podría llegarse a la conclusión de que los Derechos Humanos en su concepción jurídico-convencional difícilmente podrían ser compatibles con las teorías postdesarrollistas.

## 3. ASPECTOS A CONSIDERAR EN LA REFLEXIÓN SOBRE LA RELACIÓN DE LOS DISCURSOS POSTDESARROLLISTAS Y OTRAS VOCES CRÍTICAS A LA NOCIÓN JURÍDICO-CONVENCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS UNIVERSALES

Para la redacción de este apartado se seguirán las mismas líneas que para el anterior, es decir, se separará la reflexión en torno a tres conceptos: “Derecho(s)”, “Humano(s)” y “Universal(es)”. Ello permitirá —además de la exposición de forma ordenada y sencilla de la relación entre los debates postdesarrollistas y otras voces críticas a la noción jurídico-convencional de los Derechos Humanos Universales— poder establecer conexiones y reflexiones de manera clara y directa con los subapartados precedentes. Por otro lado, debemos señalar que la composición de lo que hemos llamado como otras voces críticas a la noción jurídico-convencional de los Derechos Humanos Universales es fruto de una labor hermenéutica y dialéctica de un conjunto de textos seleccionados. No obstante, al ser éste un trabajo preliminar e introductorio en el estudio de las posibles aproximaciones y relaciones entre Derechos Humanos y debates postdesarrollistas, se advierte que otras referencias bibliográficas quedan reservadas para un estudio posterior más profundo y complejo.

### 3.1. “Derecho(s)”

El carácter no coercitivo del conjunto de los Derechos Humanos Universales formalizados —y por tanto, su naturaleza dispositiva— en contraposición con la capacidad ejecutora del Órgano de

Solución de Diferencias de la OMC y del CIADI del Banco Mundial, es un aspecto considerado por las teorías críticas a la noción jurídico-convencional de los Derechos Humanos Universales (Squella y López, 2010:59; Senent 2007:49) y podría serlo, partiendo de las mismas premisas, por la mayor parte de las teorías postdesarrollistas. Para el grueso de los discursos del postdesarrollo y para las críticas a la visión convencional de los Derechos Humanos Universales estudiadas, se considerará un hecho que las relaciones de poder será lo que determinará qué es Derecho y qué es opcional. Ambas corrientes convergerían en la idea de que serán las estructuras dominantes lo que definan que es primario —PIDCP— y que secundario —PIDESC— en función de sus intereses políticos, económicos y geo-estratégicos (Herrera, 2005:100). Esta visión compartida permite afirmar que aproximaciones postdesarrollistas y críticas a la noción jurídico-convencional de los Derechos Humanos Universales coincidirían en el cuestionamiento a la consideración de la Declaración de 1948, a los Pactos de 1966 y a todos los sucesivos Convenios en esta materia, como un verdadero Derecho.

Coincidirán, por tanto —desde enfoques postdesarrollistas y críticas a la visión jurídico-convencional de estos Derechos—, en afirmar que los Derechos Humanos Universales son un producto histórico que ha recibido ese nombre por acuerdo entre las partes que lo diseñaron, redactaron y aprobaron (Senent, 2007:126; Herrera, 2005:232-233). Es una mera convencionalidad formalizada “jurídicamente” desde los organismos internacionales controlados por los poderes hegemónicos y el juego político. Los Derechos Humanos Universales presentes en Declaraciones, Pactos y Convenciones internacionales no son, por tanto, Derecho; son una convención dispositiva no coercitiva y mucho menos ejecutable. El tronco común de ambas corrientes teóricas podrían estar de acuerdo: las sentencias morales y las reprimendas de la ONU no son coactivas, no obligan, no sirven como Derecho, pues éste si se precia como tal, debería ser coercible y, lo más importante, ejecutable.

Otro punto convergente entre teorías postdesarrollistas y críticas a la noción jurídico-convencional de los Derechos Humanos Universales sería la conciencia compartida de la necesidad de deconstruir los instrumentos heredados del pasado, de la modernidad, para desde un pensamiento crítico y creativo emprender toda transformación emancipadora de las estructuras de poder-conocimiento (Herrera, 2005:180). Ello supondría la convergencia del grueso de ambas teorías en la consideración de que dicho pensamiento —crítico y creativo— debe imperativamente sospechar de la doxología de los Derechos Humanos Universales formalizados; ya que desde estas corrientes críticas se coincidiría en entender esta doxología como progresiva por acumulativa, no progresiva por revisión epistemológica de sus bases constitutivas (Herrera, 2005:100). En este sentido, desde aproximaciones postdesarrollistas y otras críticas a la noción jurídico-convencional de los Derechos Humanos, se estaría de acuerdo en considerar la Declaración de 1948, los Pactos de 1966 y sus sucesivas Declaraciones, Convenciones y Pactos como instrumentos funcionales al discurso ideológico de las estructuras de poder-conocimiento dominantes.

Asimismo, la coincidencia en el reclamo de una revisión y contextualización de los Derechos Humanos desde la realidad de las luchas sociales —no desde la abstracción universalista— y de unas garantías reales de control ajenas a los intereses y a la administración de las estructuras de poder-conocimiento dominantes, podrían ser apoyadas —en este sentido— tanto por enfoques postdesarrollistas como por otras críticas con la visión jurídico-convencional de los Derechos Humanos. En este sentido, en reacción a la “reflexividad especular” (Herrera, 2005:96), tanto corrientes críticas a la noción jurídico-convencional de los Derechos Humanos Universales como enfoques postdesarrollistas podrían coincidir en afirmar la necesidad de apoyar a los movimientos sociales emancipadores y a los subalternos que luchan por superar los estados de opresión que han pasado a formalizarse en artículos inoperantes. La mayor parte de ambas corrientes, por tanto, estarían de acuerdo en la necesidad de atender a las respuestas dadas por las personas afectadas (Squella y López, 2010:103).

### 3.2. “Humano(s)”

Desde las posturas antiesencialistas y antifundacionalistas del grueso de las teorías postdesarrollistas, así como de las críticas a la noción jurídico-convencional de los Derechos Humanos —desde

donde se niega la existencia de una “esencia del hombre” (Squella y López, 2007:116)—, se rechaza todo principio ontológico del ser humano y de su dignidad. Es por ello por lo que, el concepto “humano” de la visión jurídico-convencional de los Derechos Humanos Universales, se concibe como una mera convención de tendencia homegeneizante (Herrera, 2005:200). Para identificar los elementos de “lo humano” debe ser considerado el “conocimiento situado” (Donna Haraway) de una concreta realidad histórica, con un concreto contexto económico, social y cultural. No obstante, ello no significa que, tanto enfoques postdesarrollistas como otras teorías críticas a la noción convencional de Derechos Humanos Universales, rechacen lazos de unión entre diferentes sociedades, comunidades y colectivos como respuesta a las estructuras de poder dominantes y prácticas destructivas que amenazan a la humanidad y a la naturaleza (Senent, 2007:41;126); pero lo que parece que nunca apoyarán ambas teorías es la fundamentación ontológica de estos lazos. Ambas posturas críticas reivindican los diferentes modos de ser, saber y deber del ser humano y la necesidad de garantizarlos no mediante su formalización inocua sino mediante la garantía de las posibilidades reales para comunidades y colectivos de poder llevarlos a la praxis.

### 3.3. “Universal(es)”

El universalismo es rechazado por la mayor parte de las teorías postdesarrollistas; ahora bien, eso no significa rechazo a posibles mecanismos internacionales comunes como instrumento de emancipación que pretendan la transformación de los estados estructurales de opresión. La crítica al universalismo debe entenderse como la crítica a la abstracción ideológica que las estructuras de poder-conocimiento naturalizan en función de sus intereses; no como crítica a los instrumentos nacidos de movimientos y luchas sociales que pueden internacionalizarse en pro de la construcción de mecanismos de responsabilidades globales que controlen y fiscalicen a los actores legitimados por las estructuras dominantes de poder-conocimiento causantes de la opresión (Squella y López, 2010:77; Senent, 2007:37). De acuerdo con las críticas a la noción jurídico-convencional de los Derechos Humanos Universales y desde el tronco común del imaginario postdesarrollista, estos instrumentos tendrían que venir de las propuestas de los afectados, quienes conocen las causas y las consecuencias por experiencia propia y no por pura teoría abstracta y articulada.

Todo ello conduce a pensar que desde posturas postdesarrollistas se podría estar de acuerdo con las críticas a la visión no-convencional de los Derechos Humanos Universales cuando éstos aluden a ellos como reivindicaciones sociales en respuesta al neoliberalismo globalizado y a la mercantilización del mundo (Herrera, 2005:247); pero sin perder nunca de vista que la universalidad conlleva abstracción y que es necesaria siempre una contextualización precisa de la realidad histórica, económica, social, cultural y ambiental (Senent, 2007:67-105). Algunos enfoques postdesarrollistas seguirían viendo resistencias a aceptar la “universalidad”, pero por otro lado sí podrían estar de acuerdo con los críticos de la noción convencional de los Derechos Humanos Universales en la necesidad de emprender desde un “plano rizomático” (Herrera, 2005:235-236) el diálogo entre civilizaciones o sociedades; ello para establecer mecanismos e instrumentos de control comunes de reacción ante las estructuras de poder dominantes que amenazan la existencia del ser humano y de la naturaleza. Si en la actualidad —postmodernidad/globalización— las estructuras de poder traspasan fronteras, parecería posible —a ojos críticos con la concepción jurídico-convencional de los Derechos Humanos Universales y a ojos postdesarrollistas— la creación y puesta en marcha de espacios de encuentro comunes que pudiesen traspasar fronteras locales, regionales e internacionales para fortalecer estos lazos, opiniones y soluciones aportadas por y desde movimientos de resistencia y luchas sociales en reacción a las estructuras dominantes y opresoras (Herrera, 2005:73). El camino para ello parece encontrarse desde el imaginario postdesarrollista en el diálogo epistemológico y, desde las críticas a la noción convencional de los Derechos Humanos, desde una postura procesual-dialéctica siguiendo un modelo rizomático. La mayor parte de ambas corrientes críticas parecen pues apoyar lo mismo: el diálogo y entendimiento de distintas epistemologías y diversos deberes, seres y estares de la dig-

nidad humana; en las distintas acepciones en las que —desde diversos códigos y sistemas éticos y morales— cobra significado este concepto.

El rechazo a la universalidad de las teorías postdesarrollistas debe entenderse —para converger con las críticas a la noción jurídico-convencional de los Derechos Humanos Universales— como reacción a la homogenización que pretenden las estructuras de poder-conocimiento dominantes y que quedan reflejadas en sus discursos, en sus prácticas y en sus instituciones; no como rechazo a la existencia de problemas comunes a la humanidad y a la naturaleza. Se critican los esencialismos; no la conciencia crítica que analiza la realidad histórica actual y las responsabilidades y problemas comunes, que pueden discutirse sin entrar a consensuar los principios básicos y constitutivos que conforman al auténtico ser humano y lo humano. Desde el respeto a las realidades diversas parece pues que —desde el postdesarrollo y las teorías críticas a la noción-convencional de los Derechos Humanos— se acepta y se valora positivamente la construcción de nuevos mecanismos que vengán a denunciar e intentar erradicar los abusos de poder y la posibilidad de que éstos puedan ser internacionales.

A raíz de lo visto en el presente apartado podrían haber convergencias entre los enfoques postdesarrollistas y las críticas a la noción jurídico-convencional de los Derechos Humanos Universales al considerar éstas su historicidad; su descontextualización histórica, económica, social y cultural; en la inaplicabilidad de los preceptos al estar éstos sometidos a las relaciones de poder; y, finalmente, en el rechazo a considerar la Declaración Universal de los Derechos Humanos y todos sus añadidos como principios ontológicos.

### 3. CONCLUSIÓN

El presente trabajo al plantear la pregunta “¿son compatibles los Derechos Humanos con los discursos postdesarrollistas?” llama la atención sobre una delicada cuestión que queda pendiente dentro de la teorización del postdesarrollo. Más allá del posicionamiento particular de cada autor o autora, parece pertinente que desde enfoques postdesarrollistas se vayan considerando determinados temas espinosos que enriquecerían sus discursos y su consistencia teórica. Es por ello que, desde una intención constructiva y con ánimo de contribuir, se plantea la necesidad de profundizar en el estudio de la relación de los Derechos Humanos y los discursos postdesarrollistas. En esta tarea a acometer, el presente trabajo sólo puede tener una incidencia parcial como planteamiento de la cuestión y como introducción somera de un complejo análisis discursivo que debe abordarse más profundamente en estudios posteriores. Lo aportado en el presente trabajo no es definitivo para esgrimir una postura clara que responda a la pregunta que encabeza esta ponencia, pero sí podría ayudar como reflexión de un escenario inicial de debate. El abanico de posibilidades argumentales y de líneas directrices en el desarrollo de una investigación sobre el lugar que podrían ocupar los Derechos Humanos dentro del paradigma postdesarrollista superan los referidos en este esbozo preliminar de la cuestión, pero éstos pueden aportar un punto de partida desde donde confrontar este interrogante que aún hoy sigue quedando sin respuesta.

### BIBLIOGRAFÍA

- Díez de Velasco M (2007). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tecnos, Madrid.
- Escobar A (2007). *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Fundación Editorial el Perro y La Rana, Caracas.
- Escobar A (2012). Más allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso. *Revista de Antropología Social*, 21:23-62.
- Esteva G, Prakash MS (1998). *Grassroots Post-Modernism: Remaking the soil of cultures*. Zed Books, London.
- Gómez Isa F (director), Pureza JM (2004). *La protección de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Universidad de Deusto, Bilbao.

- Gudynas E (2014). El postdesarrollo como crítica y el buen vivir como alternativa. En Delgado-Ramos GC (coord). Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad. CEIICH y Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Herrera J (2005). Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto. Los Libros de la Catarata. IPES, Madrid.
- Rahnema M, Bawtree V (eds.) (1997). The Post-development Reader. Zed Books, London.
- Rist G (2002). El desarrollo: historia de una creencia occidental. Catarata, Madrid.
- Sachs W (ed.) (1996). Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder. PRATEC, Perú.
- Senent JA (2007). Problemas fundamentales de los derechos humanos desde el horizonte de la praxis. Universidad de Sevilla. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Squella A, López N (2010). Derechos humanos: ¿invento o descubrimiento? Fundación Coloquio Jurídico Europeo Madrid, Madrid.
- Unceta K (2015). Epílogo: ¿Desarrollo alternativo o alternativa al Desarrollo? En Koldo Unceta. Más allá del crecimiento: debates sobre Desarrollo y Postdesarrollo. Mar Dulce Editores, Buenos Aires, pp 189-221.



# La educación de las personas indígenas en la Amazonia Ecuatoriana. El caso de la provincia de Sucumbíos

## The indigenous people education in the Ecuadorian Amazon. The case of Sucumbíos province

R. DE MIGUEL, Aida<sup>1</sup>

romero.52284@e.unavarra.es

FERNÁNDEZ DE LARRINOA, Kepa<sup>2</sup>

kepa.fernandezdelarrinoa@unavarra.es

### Resumen

Sucumbíos es una región amazónica habitada por pueblos indígenas diversos. Dispone de una gran cantidad de recursos naturales. En las últimas décadas ha sufrido una gran transformación, consecuencia de la actividad petrolera, evangelización de la zona, ocupación de las tierras y otros factores vinculados a la penetración del sistema capitalista. En Ecuador el tema indígena ha abierto un debate sobre la etnicidad, el racismo y la interculturalidad. También en Sucumbíos.

Esta comunicación aborda el acceso a la educación superior de las personas indígenas en Sucumbíos, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) el 8,340 % de la población total de la provincia se auto-determinaba indígena en el año 2010. Estas personas sufren: una vulneración de sus derechos, territorio, saberes ancestrales, lengua, medicinas, recursos, situándola a ojos del “otro” como una minoría, pobre y marginal. Amenazando su modo de vida y su derecho de autodeterminación, forzándoles a adoptar pautas culturales diferentes a su cosmovisión.

**PALABRAS CLAVE:** educación, personas indígenas, desarrollo, Sumak Kausay.

### Abstract

The indigenous issue opens a debate on ethnicity, racism and multiculturalism in Ecuador also Sucumbíos province. The Amazon region, inhabited by indigenous people, with a great amount of natural resources, has suffered in the last forty years a fundamental transformation as a result of oil extraction, evangelic mission, land's occupation and a long list of factors caused, by capitalism incursion.

This communication is about the indigenous people's access to higher education in Sucumbíos: according to the Statistics and Census National Institute (INEC), 8,34 % of the total populations of the province determine itself as indigenous in 2010. These people suffer of: a strong violation of their rights, ancestral knowledge, language, medicine and territory and it has categorized them as a poor and marginal minority. The indigenous way of life and their self-determination's right have been threatening by a forced acculturation, very different from their world view.

**KEYWORDS:** Education, indigenous people, development, Sumak Kausay.

---

1. Instituto Superior de Tecnología “CRECERMAS” (ISTEC).  
2. Universidad Pública de Navarra.

## 1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo se centra en la educación de las personas indígenas de Sucumbíos, Ecuador. La definición del concepto indígena es un asunto complejo. En el caso que nos ocupa es pertinente la establecida por Arturo Stavenhagen: “son indígenas los descendientes de los pueblos que ocupaban un territorio dado cuando éste fue invadido, conquistado o colonizado” (Stavenhagen: 1992:88). En su dimensión educativa, Sucumbíos presenta las características siguientes: (a) un alto grado de desigualdades sociales; (b) una carencia significativa de centros de educación superior; (c) una posición geo-estratégica y económica importante dentro del país en la cual confluyen intereses económicos y políticos internacionales; y por (d) su diversidad étnica.

Esta comunicación se enmarca dentro del proyecto denominado *Investigación acción etnográfica en el ISTECS para la implementación de un título universitario específico en trabajo social comunitario amazónico*, dirigido por los doctores Kepa Fernández de Larrinoa y Txuri Ollo del grupo de investigación Ikerguna de la UPNA, financiado por MAEC-AECID (Programa de Cooperación Universitaria, Becas de investigación para y sobre el desarrollo 2015/2016). La investigación se realiza en colaboración con el Instituto Superior de Tecnología “CRECERMAS” (ISTEC), centro al que he permanecido afiliada durante el periodo de investigación.

Las páginas que siguen abordan el proceso de socialización educativa en la provincia, combinando un estudio de campo con otro bibliográfico. El estudio de campo consistió en examinar el status quo institucional de los saberes ancestrales y las lenguas indígenas en el sistema educativo de la provincia. Para el estudio realicé observación- participante en las siguientes unidades educativas: Comunidad siona Aboquëhuira, en la escuela de Atahualpa; Comunidad Cofán Uperito, en la escuela Canjasie. Escuela de la Comunidad kichwa Puyupungo, el sector de Puerto Aguarico; Colegio Intercultural Bilingüe *Abya Yala*; Unidad Educativa Técnica Intercultural Bilingüe “Nuevos Horizontes” y el Instituto Superior Tecnológico CRECERMAS.

Se condujeron entrevistas en estas instituciones con personas en diferentes funciones y con diferentes papeles, incluyendo el profesorado, funcionarios de la administración pública, alumnado y dirigentes de las comunidades indígenas.

En Ecuador, Sucumbíos ocupa el primer lugar como productor de petróleo y gas. Desde los años setenta hasta la actualidad un área superior a las dos terceras partes de su superficie ha sido concedida a la exploración y explotación de yacimientos hidrocarburíferos, y más de la producción nacional corresponde a la provincia de Sucumbíos. Consecuentemente, gran parte del presupuesto general del Estado proviene de la explotación petrolera en esta provincia. No obstante la riqueza económica generada, los pobladores de la región representan las tasas más pobres del país con indicadores de pobreza que llegan al 59,4 %, siendo los de pobreza extrema del 13,5 % (Instituto de Estadísticas y Censos 2014).

Desde su provincialización en 1989, dentro de Ecuador, Sucumbíos es un lugar conflictivo. Junto con la provincia de Esmeraldas en 2014 ha ocupado el primer lugar de conflictividad con 38,82 homicidios por cada 100 mil habitantes. Así mismo, su situación fronteriza con Colombia acentúa todavía más la complejidad sociocultural de la provincia, particularmente por la influencia de la guerrilla colombiana en la zona (Guijarro *et al.* 2015).

Ecuador forma parte del eje andino amazónico caracterizado en las últimas décadas por gobiernos progresistas que algunos analistas han identificado con el epígrafe de “socialismo del siglo XXI” (Cubillo-Guevara *et al.*, 2014), que se encuentra identificado a su vez con la expresión Suma Kawsay (Buen Vivir).

El Buen Vivir, es un concepto andino de origen aymara boliviano, que ha sido aceptado en Ecuador e incluso figura en la constitución del país (Bretón *et al.* 2014, Gudynas y Acosta 2011; Gudynas 2014). La aceptación institucional de este concepto está ligada a la lucha indígena de los

años ochenta y noventa del siglo XX. En este contexto surge el concepto del Buen Vivir, Sumak Kawsay (Dávalos 2011). Sin embargo, el mundo indígena amazónico responde a otro tipo de nociones y conceptos de sociabilidad y ayuda mutua como muestran los trabajos de etnografía (Descola 1992). Aun siendo cierto lo anterior, la cultura amazónica comparte con la cultura andina relaciones de intercambio simbólico y espiritual con la naturaleza (Hart 2010) que contrastan con los tipos de racionalidad occidentales (Quijano 2014; Ramírez 2010).

Según Bourdieu (1996), sobre los dominados se ejerce una violencia simbólica estructural en la que la posición de inferioridad es “interiorizada y aceptada”. Instituciones como la escuela legitiman las relaciones de poder entre los diferentes grupos. Se califica de conocimiento a aquellos saberes de las clases dominantes, valorizados y legitimados estructuralmente. Esto favorece que en el acceso a la misma existan unos intereses encubiertos, y una reproducción de roles eurocentristas muy alejados de la realidad de la población originaria, esto es, en pos de formar individuos “civilizados” y productivamente económicos. Consecuentemente gran parte de la población indígena se encuentra en un estado de “shock” en el sentido que lo cita Naomi Klein (Klein 2007). Ello por haber perdido su narrativa y su historia, esto es por haberse alejado de sus raíces. En este contexto la educación sigue siendo un elemento de aculturación, colonización y control social.

## 2. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

La existencia de múltiples culturas hace a Ecuador un país multilingüe y pluricultural, según lo reconoce el Art. 1 de la Constitución vigente. Castellano, quichua y shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Las demás lenguas ancestrales son de uso oficial en sus respectivos territorios (CPE art.2). En Sucumbíos existen cinco nacionalidades, con sus respectivas lenguas: Cofán (A'ingae), Secoya (Pai coca), Siona (Pai coca), Kichwa del Oriente (Kichwa), Shuar (Shuar chicham). Sus habitantes viven en comunidades dispersas. El Artículo 29 de la Constitución señala que el Estado garantizará la libertad de enseñanza y cátedra y el derecho de las personas a aprender y estudiar en su propia lengua y ámbito cultural.

La Educación Intercultural Bilingüe (EIB) nace en 1988 a propuesta de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) tras un periodo de intensa movilización popular (Ossenbach 2014). La EIB se inició siguiendo el modelo característico de la escuela pública ecuatoriana, modelo que responde a: otra cultura (la mestiza); otro conocimiento (el científico); otro sistema de organización política, (la democracia liberal); y otro modelo económico (el capitalista). Por lo tanto, si bien la institución educativa se adaptó a las demandas indígenas, su base estructural no cambió y sus saberes siguieron considerándose por la comunidad educativa y el conjunto de la sociedad ecuatoriana como unos conocimientos sin validez social. En 2009 el nuevo presidente Rafael Correa suprimió la EIB, introduciendo el SEIB (Sistema de Educación Intercultural Bilingüe) (González 2011).

Hasta entonces la provincia de Sucumbíos, contaba con tres Direcciones de Educación: la Dirección Provincial de Educación Hispana (DPEH); la Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe (DIPEIB-S) que atiende a las nacionalidades Kichwa y Shuar; la Dirección de Educación Indígena de las Nacionalidades Siona, Secoya, y Cofán del Ecuador (DEINASSCE). Esta división atendía a las diferencias culturales de las nacionalidades. Aun siendo un modelo deficiente, EIB estaba mejor adecuado a las características de la población que el SEIB.

Según argumentaba el Ministerio de Educación: “con el SEIB se busca que se respeten los ritmos de aprendizaje de las personas, los aspectos psicosociales, la capacidad creativa y los conocimientos ancestrales, y se pretende incorporar los saberes y conocimientos de otras culturas que aporten al desarrollo armónico de la persona y del medioambiente (Sumak Kawsay)” (Ministerio de Educación 2015).

No cabe duda de que el gasto público en educación ha incrementado notoriamente: casi se ha casi multiplicado por 4 respecto al 2000; además, desde el 2010 se ha mantenido por encima del 4 % (CEPAL 2013). Sin embargo son muchos los detractores de este modelo educativo pues cuestionan que el aumento del presupuesto e inversión en educación haya mejorado su calidad en el contexto de los pueblos originarios, subrayando que promueven un modelo de educación falso e ineficiente.

En este contexto nacen las Ciudades del Milenio manejadas por Ecuador Estratégico, organismo dependiente de la Vicepresidencia de la República. Este organismo controla las regalías de las inversiones en recursos naturales no renovables para invertir las en los municipios en donde se realiza la extracción petrolera. Dicha inversión, suele ser uno de los ofrecimientos para lograr el consentimiento de la población afectada por las actividades extractivas.

El nuevo modelo por el que apuesta el gobierno es las “Escuelas del Milenio”, donde según Santos (2015), la cultura (cosmovisión, idioma, historia, creaciones materiales e inmateriales como su música, arte, comida, vestido e indumentaria, arquitectura, agricultura, entre otros aspectos) está ausente. Frente a ello, las nacionalidades indígenas expresan su resistencia. Alegan que los 2.305 centros del sistema educativo intercultural bilingüe del Ecuador (2.150 de nivel primario, 142 de secundaria y 13 institutos superiores) son víctimas de la imposición uniformadora gubernamental y globalizadora. Consideran que se trata de un plan preconcebido para homogenizar la formación cultural de sus niños y jóvenes. Así mismo, denuncian que obedece a la destrucción planificada de la identidad cultural y étnico-social de sus pueblos y nacionalidades. En Sucumbíos, Playas de Cuyabeno es una ciudad ya construida y en funcionamiento. Relativo a su impacto educativo, transcribo a continuación el relato de una profesora destinada allí:

*“Es como internado. Hay alumnos de las nacionalidades shuar, kichua y cofán. (...) Es la primera que he venido al Oriente. (...) En este colegio también hay falta de profesores, doy las cuatro asignaturas: matemáticas, emprendimiento, gestión y expresión estética. En total hay 237 estudiantes todos indígenas, aunque no utilizan atuendos [tradicionales]. Sólo tienen una hora a la semana en sus lenguas. (...) Los profesores son bachilleres. De 16 profesores que están en el colegio solamente yo soy profesional. (...) Los alumnos son cerrados, tímidos y no participan y no colaboran. Son así porque crecieron fuera de la ciudad. En la ciudad hay muchos estímulos y aquí no. (...) El nivel académico es bajo, por la falta de profesionales, en años anteriores no tenían bachillerato. Las asignaturas que más les cuestan son las matemáticas y el emprendimiento. Tienen muchas ganas de aprender, pero hay que empezar desde cero. Ninguno de mis alumnos aprobará el ENEST<sup>3</sup>, ya que no hay centros para capacitarse. (...) Los alumnos quieren prepararse para poder formar a gente de su nacionalidad. (...) Otro problema es que en Sucumbíos no hay Universidad, por lo que tienen que trasladarse a otro sitio y el gasto económico es complicado de asumir. (...) Hay chicas en clase que van con el bebé, considero los papás les protegen mucho. (...) Al tema de las becas, falta saber cómo son (...) también la gente tiene miedo porque si no aprueban tienen que devolver el dinero. El problema de que no llegan a la educación superior es la distancia, la falta económica y los miedos.”* (Profesora de la Unidad del Milenio Víctor Dávalos. Playas de Cuyabeno. Testimonio que recojo en mi diario de campo).

Según Cielo, Coba y Vallejo (2016), se han diseñado 200 Ciudades del Milenio en la Amazonia ecuatoriana. Subrayan estos autores que el diseño de la ciudad no es autosostenible, requiere de muchos insumos externos, incluye calles y aceras donde no pasa ningún automóvil. Los habitantes tienen prohibido criar pollos, vacas o chanchos, o mantener cultivos. Tampoco está autorizado dentro de la ciudad ahumar el pescado o carne ni hacer chicha de yuca. Los árboles han sido talados, las calles adoquinadas. Sembraron césped que debe podarse todas las semanas. Los saberes, la forma de vida y la autonomía de las poblaciones originarias. A todas luces la Ciudad del Milenio expresa un concepto de modernización diseñado verticalmente desde arriba e irrespetuoso con los saberes y la forma de vida (Cielo *et al.* 2016).

3. Prueba gubernamental para acceder a la Educación Superior Pública.

En las Escuelas de las Ciudades del Milenio su modelo pedagógico no es objeto de reflexión en lo que se refiere a los saberes y conocimientos de las comunidades indígenas del lugar (Muyolema 2015). Los padres y madres del alumnado reclaman por la falta de transporte para poder acceder a los centros. Argumentan los chicos que tienen que viajar varias horas, que muchos de los nuevos maestros no hablan el idioma y desconocen su cosmovisión (Terán 2015).

La CONAIE en el comunicado de convocatoria al levantamiento indígena de agosto de 2015, reclamaba la reapertura de la Universidad Amawtay Wasi<sup>4</sup> y la vuelta al modelo anterior EIB. Exige el fortalecimiento de los modelos de educación comunitaria para fortalecer conocimientos y saberes acorde con la realidad cultural y local (CONAIE 2015).

También desde el ámbito académico se plantea volver al modelo anterior. Por ejemplo, Ramírez Hita propone su actualización adaptándolo a las nuevas realidades: a) diversificación (para responder a diversidad étnica, lingüística y cultural, así como de clase, género y edad), flexibilización y descentralización, en un marco de unidad y cohesión nacional; b) preservación y desarrollo de las lenguas indígenas, e interculturalidad como característica de todo el sistema educativo, no únicamente de los pueblos y nacionalidades indígenas (Ramírez Hita 2009).

### 3. RESULTADOS

En las escuelas indígenas de Sucumbíos la Educación General Básica presenta una falta de profesorado notable, lo que genera que no se impartan todas las materias y contenidos. En horas lectivas no hay docencia por lo que se realizan otras actividades. Se genera una concentración de alumnos por profesional. Hay hacinamiento en las aulas. El docente imparte a la vez clases a diferentes edades y diferentes materias. Debido a la escasez de profesionales, se contrata a bachilleres para impartir las clases, los cuales no han estudiado pedagogía, impartiendo currículos adaptados a su saber y no a las programaciones planteadas. El material educativo del que disponen, no refleja su cosmovisión, generando un esfuerzo de comprensión en el aprendizaje mayor. Hay que añadir otros factores, como falta de asistencia a clase debido a la climatología del entorno, la distancia y medios de transporte para acceder a los diferentes centros educativos por parte del alumnado y del profesorado.

Consecuencia directa de falta cuantitativa y cualitativa de profesorado es que a la práctica el alumnado no está recibiendo educación en sus respectivas lenguas, no respetando sus derechos, promoviendo la pérdida de las mismas y la dificultad añadida de aprender en otro idioma (castellano). Ecuador cuenta con maestros bilingües formados en el anterior sistema, con apoyo de la Universidad de Cuenca. La obligatoriedad, para algunos funcionarios de los aparatos educativos, de hablar la lengua nativa de su contexto es una tarea enunciada que carece de indicadores de evaluación que implicarían la obligación del Estado de darles la correspondiente capacitación para que hagan efectiva la decisión (Didou-Aupetit 2013). Existe la posibilidad de realizar cursos en las lenguas, pero alejados del contexto, en Quito, Pastaza o Napo.

Estos factores están inmersos en su desarrollo educativo, en la educación básica superior y bachillerato, entra en juego el factor económico. El caso de las nacionalidades siona, secoya y cofan si quieren estudiar en su lengua tienen que ir al Fis Comisional<sup>5</sup> Abya-Yala, más alejado de las comunidades. No hay colegios públicos que permitan el aprendizaje en su lengua, lo que supone una barrera económica de cincuenta dólares al mes, traslados y otros gastos añadidos. Esta situación genera una ruptura con el idioma. Excepto en el idioma kichwa, en las demás lenguas esta dinámica se reproduce.

4. Se fundó en el año 2004 para encargarse de crear conocimiento indígena. Se cerró en el año 2013 por decisión administrativa por parte del mismo gobierno que promueve las Escuelas del Milenio.

5. Se financia con fondos públicos y privados.

Los que optan por la modalidad a distancia o semi presencial (bajos recursos, miedo a salir de la comunidad, maternidad), impartida en el colegio FIS Comisional Juan Ramón Jiménez. Se añade otro factor de exclusión, la brecha tecnológica. Este aspecto ha influido decisivamente en la manera en que se han construido las identidades. En estos modelos se opta por un sistema basado en internet, en una plataforma digital. Este modelo no es aplicable para el contexto y modo de vida de este alumnado, por no disponer de fácil acceso a ordenadores y conexión.

Según valoración del sistema educativo hegemónico los jóvenes, llegan a bachillerato con un bajo nivel académico. Tienen ganas e ilusión por aprender pero la realidad les impulsa a una desigualdad. En este ciclo educativo se siguen repitiendo las características anteriormente mencionadas. Para acceder a la educación superior, tienen que aprobar la prueba estatal denominada ENEST. Muy pocos lo logran, aunque no existen datos específicos para las nacionalidades, en Sucumbíos accede el 3 % del alumnado general, autodeterminado mestizo.

No superar esta prueba, impide su acceso al sistema estatal de becas para educación superior. Los que acceden, tienen dificultades para realizar los trámites burocráticos, por su complejidad, por el miedo a fracasar y tener que devolver los montos. En el ISTECS, centro superior de estudios de la provincia, solo un 3.3 %<sup>6</sup> de alumnado es indígena, un dato que muestra el escaso acceso. Las carreras que ofertan son: Tecnología Agroforestal, Tecnología Agroindustrial y Tecnología en Economía Social.

El Instituto Superior Pedagógico Martha Bucarám De Roldós-Bilingüe Intercultural, las carreras que oferta son: Tecnología en Medición y Monitoreo Ambiental; Automatización e Instrumentación, Seguridad y Prevención de riesgos laborales; y, Operaciones petroleras. Cuenta con la colaboración de las empresas petroleras como Schlumberger y Sertecpet, quienes facilitan sus instalaciones para las prácticas estudiantiles. La sede está en el Museo de la Energía abrió sus puertas en octubre de 2015 asisten más de 35 alumnos.

#### 4. CONCLUSIONES

Los datos muestran un bajo acceso a la educación superior de población indígena. Se observa que la educación que brinda el Estado a la población objeto de estudio en la provincia no reúne elementos que posibilitan su calidad, no adaptándose a sus perfiles culturales. No hay un reconocimiento del valor epistemológico de los conocimientos propios de sus comunidades. Esto es, el modelo pedagógico y difusión de conocimientos y saberes no es acorde con la realidad cultural y local.

Además de lo anterior, es necesario resaltar la importancia de la voluntad política, no sólo para una adecuada oferta educativa de calidad, sino para la implementación de un enfoque intercultural, que trascienda las relaciones de dominación y discriminación de modo que el concepto de “interculturalidad” no aparezca como una “forma de dominación social desde el Estado, a través de un discurso apaciguador y reconocedor de las diferencias [...] como estrategia para neutralizar el conflicto étnico entre sujetos y grupos diferentes” (Paz *et al.*, 2010).

La consecuencia del escaso/nulo acceso de las personas indígenas a la educación superior deriva de la falta de profesionalización de las personas de las nacionalidades, generando una exclusión de los puestos del Estado, favoreciendo la marginación del colectivo por parte del otro. Los puestos profesionales están ocupados por personal mestizo, muy alejado de sus intereses (Hart 2010, citado en Fernández de Larrinoa 2016). Esto provoca una situación injusta hacia estas personas, afectándoles en su desarrollo igualitario como “ciudadanas” de plenos derechos en la configuración de un Estado con una pluralidad cultural, ignorando sus características.

6. Nota personal del Vicerrector del centro.

Como indica Narda Henríquez (2012), a lo largo de siglos, estas poblaciones han sido objeto de políticas asimilacionistas o de integración subordinada. Se considera por tanto que la discriminación de las poblaciones indígenas se expresa en el desalojo forzado de sus tierras tradicionales y la exclusión de las esferas medulares en el plano político, económico y social (Duro 2013).

Según Escobar (2004) “más que buscar grandes modelos o estrategias alternativas [al desarrollo], lo que se requiere es investigar las representaciones y prácticas alternativas que pudieran existir en escenarios locales concretos, en particular en el marco de la acción colectiva y la movilización política”. Ahora bien, es necesario un giro epistemológico radical que implique un proceso de olvido y desaprendizaje del canon establecido, como dice Wallerstein (2004) “impensar las ciencias sociales”, porque solamente desde el des-aprendizaje puede re-construirse una mirada más plural que implique perspectivas diferentes (Gudynas 2014).

El sistema escolar legitima las jerarquías se enseña muy poco de la historia precolonial, invisibilizando las minorías, se promueve la “identidad nacional” sobre el resto de identidades, se califica de “folklor” a las costumbres indígenas y de “creencias” o “mitos” al conocimiento que no obedece a una metodología científica occidental. Stromquist (2002), señala “la tendencia a reducir lo que se considera conocimiento que vale la pena aprender, y cita que la mayor resistencia a la globalización neoliberal la ofrecen los pueblos indígenas. Esta marginación o cegamiento de las cosmovisiones de las nacionalidades “ha sido y sigue siendo una de las principales herramientas de la colonización” (Walker 2004).

## AGRADECIMIENTOS

Agradecemos al Instituto Superior de Tecnología “CRECERMAS”-ISTEC, nuestra afiliación temporal al centro como investigadoras asociadas.

También al Colegio bilingüe AbyaYala. Así mismo, a Sakira Jumbo, Grimanessa Shiguango, Isabel Yoyocuro y Pascual Andi la oportunidad de compartir su camino educativo.

Reconozco a Alejandrina del Carmen Orellana Rico de la SENESCYT sus aportaciones e ideas.

No nos olvidamos de las niñas y niños sionas del centro educativo Atahualpa. A Hugo Papayague y Byron Mora Gaibor por su ayuda.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bourdieu P (1996). *The rules of art: Genesis and structure of the literary field*. Stanford University Press, Redwood City.
- Bretón V, Cortez D, García F (2014). En busca del sumak Kawsay. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (48):9-24.
- CEPAL (2013). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cielo C, Coba L, Vallejo I (2016). Women, nature, and development in sites of Ecuador's petroleum circuit. *Economic Anthropology*, 3(1):119-132.
- Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. <http://conae.org/en/26-noticias/198-manifiesto-del-levantamiento-indigena-y-popular-del-campo-y-la-ciudad>, acceso 10 noviembre 2015.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Quito-Ecuador: Registro Oficial, 449, 20-10.
- Dávalos P (2011). *Sumak Kawsay (La vida en plenitud)*. Convivir para perdurar: conflictos ecosociales y sabidurías ecológicas. Icaria, Barcelona, pp 201-214.
- Descola P (1992). *Societies of nature and the nature of society*. *Conceptualizing society*, pp 107-126.
- Didou-Aupetit S (2013). Cooperación internacional y educación superior indígena en América Latina: constitución de un campo de acción. *Revista iberoamericana de educación superior*, 4(11):83-99.
- Duro RM (2013). De la Subalternidad a la Re-existencia cultural: una mirada desde las mujeres indígenas de Colombia. En: Marín Aranguren M, Romero Amaya MC. *Cuando el sur piensa el Sur: los giros de la cooperación al desarrollo*. Ed. FIGRI, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

- Escobar A (2004). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Editorial Norma S.A., Santafé de Bogotá.
- Fernández de Larrainoa K (2016). Paradigma de investigación indígena. *Crítica cultural al Trabajo Social. Revista Andaluza de Antropología*. Número 10.
- González Terreros M (2011). *Movimiento indígena y educación intercultural en Ecuador*. UNAM CLACSO, México.
- Gudynas E (2014). Conflictos y extractivismos: conceptos, contenidos y dinámicas. *Decursos: Revista en Ciencias Sociales*, 27:79-115.
- Gudynas E, Acosta A (2011). La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. *Utopía y praxis latinoamericana*, 16(53).
- Guijarro L, Elías V (2015). Frontera norte ecuatoriana, un espacio en conflicto y disputa: análisis de acciones de seguridad ciudadana establecidas por los gobiernos locales de la frontera norte del Ecuador.
- Hart MA (2010). *Indigenous worldviews, knowledge, and research: The development of an indigenous research paradigm*.
- Henríquez N (2012). *Exclusión y etnicidad, temas y debates en torno a la educación superior*. Latin American Studies Association Congress in San Francisco.
- Klein N (2007). *The shock doctrine: The rise of disaster capitalism*. Macmillan.
- Ministerio de Educación de Ecuador. <http://educacion.gob.ec/educacion-intercultural-bilingue/>, acceso 5 diciembre 2015
- Muyolema A (2015). *La CONAIE en el ojo del huracán del correísmo*.
- Ossenbach G (2014). La educación en el Ecuador en el período 1944-1983. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 10(1).
- Paz M, González D, Gambirazio Z (2010). Normas y regulaciones sobre pertinencia cultural de los servicios y la atención en salud materna: Estado de arte y retos pendientes en tres países andinos. *Interculturalidad y Ejercicio de los Derechos en la Subregión andina con énfasis en la Salud Sexual y Salud Reproductiva para el fortalecimiento del Sumak Kawsay*. Quito, MSP.
- Quijano A (2014). *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. FLACSO.
- Ramírez Hita S (2009). Políticas de salud basadas en el concepto de interculturalidad: Los centros de salud intercultural en el altiplano boliviano. *Avá*, (14), 0-0.
- Ramírez R (2010). Socialismo del Sumakkawsay o biosocialismo republicano. Los nuevos retos de América latina: socialismo y Sumak Kawsay, SENPLADES, Quito, 55-76.
- Santos T (2015). El reto de las escuelas chinas. *Vistazo*, Nro. 1153, pp 30-31.
- Stavenhagen R (1992). Los derechos de los indígenas algunos problemas conceptuales. *Nueva Antropología. Revista de ciencias sociales* 43:83-99.
- Stromquist NP (2002). *Education in a globalized world: The connectivity of economic power, technology, and knowledge*. Rowman & Littlefield Publishers, Lanham.
- Terán Najas R (2015). *Educación, cambio institucional y equidad*.
- Walker P (2004). "Decolonizing conflict resolution". *American Indian Quarterly*, 28 (3-4):527-549.
- Wallerstein IM (2004). *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos: un análisis de sistemas-mundo (Vol. 24)*. Ediciones Akal, Madrid.



# Dejar atrás el PIB. Solo un paso más allá. Análisis crítico del estado de la cuestión y propuestas de avance

## Leaving behind GDP. Just one step further. Critic analysis of the state of the issue and evolution proposals

GALAVIZ CALLE, Manuel<sup>1</sup>  
jmanuelgalavizcalle@gmail.com

### Resumen

El uso del PIB como indicador de bienestar o progreso y medidor del éxito de las políticas públicas, posee serias limitaciones en su capacidad de medir la producción de bienes y servicios y la utilidad de éstos atendiendo a las necesidades de la población, esto tiene importantes consecuencias en la toma de decisiones y por ende en el conjunto de la sociedad. Los esfuerzos por buscar un sustituto desde hace más de 20 años se han redoblado en la actualidad, sin embargo no lo hemos encontrado. En este artículo se hace un compendio de los trabajos más relevantes en este campo, al tiempo que analizamos las posibles causas del fracaso y apuntamos algunas consideraciones para guiar el próximo paso.

**PALABRAS CLAVE:** PIB, bienestar, desarrollo, indicador, progreso

### Abstract

The use of GDP as an indicator of welfare and progress and to assess the success of public policies, has serious limitations in its ability to measure the production of goods and services and the use of these addressing the needs of the population, this has important consequences in decision-making and therefore in the whole society. Efforts to find a substitute for more than 20 years ago, have now redoubled, however they haven't found it yet. This article presents a summary of the most outstanding studies in this field, while we analyze the possible causes of this failure and try to aim some considerations that could guide the next step.

**KEYWORDS:** GDP, well-being, development, indicator, progress

---

1. Doctorando UNED.

## 1. INTRODUCCIÓN

Hace muchos años que son conocidas las limitaciones del Producto Interior Bruto para medir la capacidad de un sistema económico para cubrir las necesidades de la gente. Y que su objetivo nunca fue medir el desarrollo y bienestar de una sociedad es algo que sabemos desde su creación.

El propio Simon Kuznets uno de sus creadores ya afirmaba:

*“es muy difícil deducir el bienestar de una nación a partir de su renta nacional (per cápita)”* (kuznets 1934).

Sin embargo ha sido en los últimos 30 años y de un modo cada vez más acuciante que este problema se está intentando abordar de manera apropiada. Esfuerzos realizados desde muy diversos frentes y auspiciados por muy diversos organismos e instituciones públicas y privadas:

Ya en 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo lanza su primer Informe de Desarrollo Humano en que aparece el Índice de Desarrollo Humano como medida alternativa de la capacidad de un país de producir bienestar para sus miembros. Desde entonces y anualmente se viene ofreciendo este indicador, que pese a ser el primero, se mantiene como el principal referente en la búsqueda de alternativas al PIB, incorporando importantes mejoras a partir de 2010 en su sistema de recogida de información y en el uso de indicadores más representativos.

A partir del año 2000, la OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos comenzó a abordar la incapacidad de las estadísticas oficiales y las contabilidades nacionales para medir la evolución y el progreso de las sociedades y para evaluar el desarrollo de las políticas elaboradas en tal sentido por los distintos gobiernos. Desde entonces han tenido lugar cinco Foros Mundiales sobre Estadísticas, Conocimiento y Política:

- PALERMO, Italia 2004. Estadísticas, Conocimiento y Política.
- ESTAMBUL, Turquía 2007. Medición y Fomento del Progreso de las Sociedades.
- BUSAN, Corea 2009. Seguimiento del Avance, Construcción de Visiones, Mejoramiento de la Vida.
- DELHI, India 2012. Medición de Bienestar para el Desarrollo y Formulación de Políticas.
- GUADALAJARA, México 2015. Transformando Políticas. Cambiando Vidas.

A lo largo de estos encuentros se ha tratado de alentar la reflexión sobre la búsqueda de una nueva definición de progreso de una sociedad, y en las dos últimas también reflexionar sobre el modo de conciliar una buena vida hoy con el futuro de los distintos países.

Fruto de estas disquisiciones actualmente la OCDE elabora el Índice para una Vida Mejor (OCDE BETTER LIFE INDEX) publicando cada dos años, desde 2011, el informe titulado “¿Cómo va la vida? Midiendo el Bienestar”.

Otra importante iniciativa a mencionar en este campo ha sido la Comisión STIGLITZ-SEN-FITOUSSI denominada Comisión para la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social. Creada en 2008 presentó su informe en 2009 y llevó a cabo una conferencia en 2011. Sus conclusiones se presentan a modo de recomendaciones para poder avanzar en la consecución de nuevos indicadores que puedan formar parte del cuadro de mandos a disposición de aquellos encargados de la adopción de políticas que busquen implementar la calidad de vida en los distintos países.

Por último mencionaré en esta introducción los esfuerzos llevados a cabo por la Comisión Europea, que a partir de 2007 asume de manera muy activa el liderazgo en la búsqueda de indicadores en un proyecto denominado de manera genérica “Más allá del PIB”. Una iniciativa que persigue “desarrollar indicadores tan claros y atractivos como el PIB, pero más inclusivos de aspectos de progreso sociales y medioambientales” (Esta cita aparece en la definición de la iniciativa mencionada en su página web: [http://ec.europa.eu/environment/beyond\\_gdp/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/index_en.html)).

No caben en esta introducción el creciente número de actores que cada vez más se suman a esta búsqueda tan difícil como necesaria de sustitutos para el PIB.

Sin embargo, después de todos estos esfuerzos, ¿qué nos queda? ¿Cuál es la repercusión que todos ellos han alcanzado en la toma de decisiones del día a día?, ¿cuál es su influencia en la actuación de los gobiernos?, y ¿cuál es su capacidad de trasladar al conjunto de la ciudadanía la valoración de las políticas llevadas a cabo por sus gobiernos?

En este artículo pretendo analizar críticamente los distintos esfuerzos llevados a cabo intentando detectar sus debilidades para poder concluir con propuestas útiles que nos permitan dar el primer paso, para, de una vez por todas, poder dejar atrás el uso del PIB.

## **2. POR QUÉ ES TAN IMPORTANTE ENCONTRAR UN SUSTITUTO PARA EL PIB**

No es mi intención glosar aquí las debilidades que en el PIB han detectado los innumerables trabajos anteriores. Únicamente pretendo añadir algunas consecuencias negativas para la sociedad, derivadas del uso del PIB y sus derivados como indicador de calidad de vida, en la toma de decisiones públicas.

Más allá de su incapacidad para medir todos los bienes y servicios producidos en una sociedad, por no valorar los generados por los hogares o el tercer sector (Stiglitz, Sen, Fitoussi 2013). Más allá de que no distinga calidades o efectos externos de los bienes producidos, o que no incluya en ningún sentido los costes medioambientales o la sostenibilidad del crecimiento. Más allá de todos sus errores quiero si quiera alumbrar alguna de las consecuencias que su uso provoca en las sociedades.

Únicamente apuntaré dos problemas, obviados por los analistas económicos, pero cuyas consecuencias son, en mi opinión, aún más perniciosas que los problemas anteriormente mencionados.

### **2.1. La utilización de la Renta como medidor de bienestar plantea una negociación social de suma 0**

Todos los planteamientos políticos basados en estos medidores son, por necesidad, planteamientos de conflicto. Cualquier idea que pretenda una redistribución de la renta, considerando ésta el indicador de bienestar, supondrá ineludiblemente empeorar a algunos para poder mejorar a otros.

Si en un país como España consideramos que la fuente principal de bienestar proviene de la renta, esto nos lleva indefectiblemente a un planteamiento básico de lucha social. Considerando un nivel de renta dado, sólo podremos incrementar la renta a unos disminuyendo la de otros. Y por ello, según el argumentario económico solo mejoraremos el bienestar de unos a costa del de otros (negociación suma 0).

Esto supone una simplificación que podremos mostrar falaz a través de dos argumentos bien distintos.

Asumiendo que la renta tiene una utilidad marginal decreciente, y que hay fuentes de bienestar distintos a la renta (simplemente pensemos en el ocio que proviene de la reducción de las horas trabajadas). Es muy fácil plantear modelos sociales en los que todos mejoren a la vez:

Trasvases de renta de familias “ricas” a familias “pobres” incrementarían mucho el bienestar de estos últimos disminuyendo poco el de aquellas.

Al tiempo que reducciones del peso productivo y por tanto aumentos en el tiempo libre o mejoras en la cohesión social y por tanto en la seguridad ciudadana, el respeto a la propiedad privada, la salud de la convivencia,...podrían compensar a las familias por su pérdida de renta.

Si entendemos que las fuentes del “VIVIR BIEN” son variadas y no provienen únicamente de los incrementos de renta, el planteamiento político a la sociedad cambia.

Por lo tanto la interminable cadena de causalidades que el uso del PIB como indicador de bienestar provoca en una sociedad. Desde los propios planteamientos políticos a nivel general, hasta la evaluación de cada una de las políticas adoptadas, es un mundo de distorsiones que altera nuestra vida y nuestra convivencia mucho más de lo que en un principio podríamos imaginar.

## **2.2. El análisis económico utilitarista, en ocasiones, adolece de visión de conjunto**

El uso de variables como el PIB, deja a los economistas el papel preponderante en la valoración de los avances de una sociedad. Y esto polariza enormemente la visión del análisis.

El punto de vista económico utilitarista se centra en los efectos inmediatos o directos de unas variables en otras, pero no profundiza en los efectos derivados a nivel social, antropológico, cultural, familiar, emocional, psicológico, que en muchos casos suman mayor importancia y trascendencia. Y esa miopía lleva asociada por ende, la presunción de que las soluciones se encuentran también en el entorno de la economía o la producción, esto encierra la toma de decisiones y su valoración en un ciclo retroalimentado.

No es este artículo sin embargo el lugar donde desarrollar este problema. Simplemente con la intención de apuntar la dirección, expongo aquí un ejemplo de la miopía a la que hago referencia.

Como único ejemplo apuntaré aquí una mera cuestión lingüística. La economía de mercado no ha introducido en su análisis todo aquello que no era cuantificable o no se podía recoger por la vía de los precios, todo lo relacionado con prestaciones de servicios no remuneradas, con aquellas que incluían sentimientos, emociones, que afectaban al medio ambiente o que giraban en torno a las potencialidades de las personas y sus entornos,... y, aunque es este un tema a desarrollar en otro momento, es fácil estimar que todo lo ausente es, al menos, tan grande como lo medido en el PIB. Pues bien a todo ello la economía lo llamó “efectos externos” y ahora que ha tomado más conciencia, utiliza denominaciones como “capital intangible”. Este término pretende referir a tantos factores ausentes como he mencionado antes, lo que nos da una idea de su debilidad.

Cada modificación en una sociedad, actúa como una piedra en un estanque, alterando todo el sistema. Será necesaria una visión más sensible, para ser capaz de mirar donde siempre hemos mirado y percibir lo que no hemos sido capaces de ver.

Es necesario volver a revisar nuestras cadenas de causalidades y completarlas una y otra vez con las múltiples repercusiones que en una sociedad alcanzan los distintos fenómenos.

## **3. POR QUÉ HAN FRACASADOS LOS INTENTOS DE DEJAR ATRÁS EL USO DEL PIB EN LA GESTIÓN PÚBLICA Y EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS ANTE LA SOCIEDAD DE LAS POLÍTICAS ADOPTADAS**

Debemos antes de nada centrar nuestro objetivo, y este no es otro que dejar atrás el PIB, sustituirlo en su uso por los gobiernos y los medios de comunicación. Ni más, ni menos.

Analizamos ahora cuáles de los esfuerzos llevados a cabo por los distintos actores coadyuvan en la consecución de este objetivo, y cuáles no sirven o incluso resultan contraproducentes.

Debo quedar claro desde el principio, que el hecho de que considere que alguno de los trabajos no resulta útil para el objetivo marcado, en ningún momento quiere indicar que esté mal diseñado o mal desarrollado, sino que su utilidad está fuera del ámbito de este trabajo.

### **3.1. Una nueva definición de progreso, ¿una disquisición inabarcable?**

La gran mayoría de los esfuerzos para superar el uso del PIB han partido de la búsqueda de un nuevo concepto de progreso, de bienestar, de calidad de vida e incluso de felicidad. Y como cabía esperar, cada uno de los actores que han abordado el asunto han llegado a conclusiones diferentes.

Y si diferentes han sido los conceptos más aún lo ha sido su aplicación práctica. Resumiremos en este punto aquellos trabajos que nos han parecido más interesantes.

Agrupados en tres vías analíticas muy diferentes:

En primer lugar, en la aproximación a estos conceptos podemos distinguir aquellos índices que miden los medios de que disponen los integrantes de una sociedad para hacer frente a sus vidas. En este grupo de aproximaciones destacan:

El Índice de Desarrollo Humano (HDI) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo, concreta este concepto en tres indicadores básicos con los que elabora un valor multicriterio. Destaca entre otros por simplicidad al utilizar únicamente tres indicadores.

A nivel genérico podríamos incluir los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus indicadores (Millennium Development Goals Indicators) que suman un total de más de 60.

En línea con los indicadores del milenio, La comisión europea colaboró en la búsqueda del llamado MDG Dashboard of Sustainability, que formaría un cuadro de indicadores para guiar las políticas públicas, del que formarían parte más de 250 “indicadores claves” (Jesinghaus Jochen, 2007). Con intención de facilitar su comprensión se propuso como valor multicriterio el PPI (Policy Performance Index) Índice de Desempeño de las Políticas, que gira en torno a tres aspectos: Economía, Medioambiente y Servicios Sociales.

En esta línea el Índice de Desarrollo Sostenible de Estados Unidos recoge más de 60 indicadores agrupados en torno a 4 pilares:

- El Canadian Index of Wellbeing (Universidad de Waterloo) utiliza 64 indicadores agrupados en 8 aspectos de la vida.
- La iniciativa denominada World Happiness Index establece 4 apartados con 10 indicadores en cada uno.
- La Comisión de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (UNCSD) adoptó, a partir del año 2000 un set de 50 core indicators, indicadores centrales, estructurados en 14 temas, convertidos actualmente en 17 Sustainable Development Goals en su Agenda 2030.
- Y el think tank americano denominado Social Progress Imperative, elabora un Índice de Progreso Social en torno a 3 áreas fundamentales, con 4 parámetros en cada una, que a su vez se concentran en 4 o cinco indicadores (figura 1).

Por último mencionaré que los esfuerzos llevados a cabo en las 5 cumbres que la OCDE ha celebrado con el objetivo nuclear de abordar este tema se han concretado, entre otros, en su Better Life Index que aparece en los informes bienales titulados *¿Cómo va la Vida?*, basado en 11 áreas con sus correspondientes indicadores. En este último caso, los investigadores, siendo conscientes de que la importancia de cada área es diferente para cada persona, nos permiten, en su página web [www.oecdbetterlifeindex.org](http://www.oecdbetterlifeindex.org), calcular nuestro propio índice variando la ponderación relativa de cada componente.

En segundo lugar podemos distinguir un grupo de trabajos que han derivado hacia un análisis más finalista o utilitarista, y han decidido buscar la medida del bienestar, del buen vivir o del desarrollo en la satisfacción percibida por los componentes de una sociedad. Buscando indicadores de felicidad subjetiva y no tanto de factores objetivos que pudieran favorecerla.

Para ilustrar esta visión contamos con algunos ejemplos como los trabajos llevados a cabo por la New Economics Foundation (NEF), un importante think tank británico, con aportaciones muy interesantes en este campo. Entre ellas está su indicador Happy Planet Index, basado en tres indicadores, dos de logro: Bienestar Subjetivo y Esperanza de Vida, y un indicador de coste llamado Huella Ecológica. Utiliza, por tanto, como medida del logro obtenido la percepción subjetiva que



FIGURA 1. Estructura el Índice de progreso social. [www.socialprogressimperative.org](http://www.socialprogressimperative.org)

de la calidad de vida tienen los ciudadanos de un país, a través de una encuesta de una sola pregunta llamada *escalera de la vida* tomada de la Gallup World Poll: imagina una escalera de 10 peldaños donde 0 representa la peor vida posible y 10 la mejor vida posible. ¿En qué escalón crees que te sientes actualmente?

También la New Economics Foundation lanzó en enero de 2009 los National Accounts of Well-Being, una propuesta para medir el bienestar subjetivo desde un punto de vista multidimensional. Junto con la colaboración, entre otras, de la universidad de Cambridge establecieron más de 50 indicadores obtenidos de la European Social Survey.

Basados también en el European System of Social Indicators se encuentra el Índice de Condiciones de Vida Individuales, elaborado por el GESIS (German Social Science Infrastructure Services) que establece un marco conceptual que distingue 8 principales dimensiones de medidas de bienestar y cambio social y cubre 13 dimensiones de la vida. Este indicador se basa en microdata a nivel familiar y personal.

Dentro de este grupo de indicadores se encuentra el Quality of Life Index (Índice de Calidad de Vida) elaborado por The Economist Intelligence Unit. En él se identifican 9 factores determinantes de la calidad de vida, que se valorarán usando una mezcla de indicadores objetivos y encuestas subjetivas de calidad de vida.

Como último ejemplo en este enfoque mencionaré los esfuerzos del OPHI (Oxford Poverty and Human Development Initiative) que en conjunción con el Banco de Desarrollo de América Latina, en un reciente trabajo abogan por la introducción de indicadores socioemocionales de desarrollo, fijando 6 dimensiones ausentes en la medición de la pobreza. Dimensiones como falta de redes de protección social o Soledad, el bienestar psicológico (autoestima), o la capacidad para desarrollarse sin sentir vergüenza.

Y para completar el complejo abanico de análisis encontramos un tercer y último enfoque. En este último se asocia el desarrollo a las oportunidades que una sociedad ofrece a sus miembros, para desarrollar sus capacidades.

Como por ejemplo de este tipo se encuentran los trabajos mencionados en el párrafo anterior, llevados a cabo por la OPHI de la universidad de Oxford y también las aportaciones de las universidades holandesas de Amsterdam y Nijmegen en las que abogan por la creación de un Capability Index que ellos centran en 13 ámbitos.

Creo que con esta panoplia de trabajos se puede apreciar la complejidad de la discusión acerca de los conceptos de desarrollo, bienestar o calidad de vida. Sin embargo, todos estos esfuerzos en definir, parecen suponer una discusión bizantina que ahoga los posibles avances para sustituir el PIB como indicador central por un indicador mejor.

En mi opinión, parece que discutir tanto sobre la medición perfecta del bienestar, desarrollo, felicidad,... aleja los esfuerzos del simple objetivo que nos hemos marcado, sustituir el PIB por un indicador mejor.

La utilidad de un indicador es inversamente proporcional a su complejidad.

En el siguiente punto apuntaremos los principales problemas que esto genera.

Parece como si estuviéramos sentados discutiendo en que consiste volar: estar suspendido en el aire, desplazarse suspendido, moverse por el aire a voluntad dentro de un móvil, moverse libremente a voluntad de manera autónoma,...cuando lo único que es verdaderamente útil pensar es, en el momento en que nos encontramos, con los medios que tenemos, qué podemos hacer al respecto. Es decir, las discusiones sobre el tipo de bienestar o de desarrollo pueden ser útiles a la hora de orientar nuestros futuros esfuerzos, pero a la hora de sustituir el PIB debemos centrarnos en qué podemos medir que nos pueda ayudar a valorar mejor que lo hace el PIB.

### 3.2. Problemas generados por los actuales indicadores de progreso

Enumeraremos aquí alguno de los problemas que creemos más importantes, generados por estos indicadores.

- El primero y más sencillo de todos es que si las definiciones son tan complejas, será muy difícil que conciten unanimidad en los actores interesados en este campo. El indicador o indicadores que andamos buscando habrá de ser capaz de generar el menor grado de controversia posible.
- El segundo problema se desprende de la necesidad de agrupar los numerosos indicadores empleados en un único valor multicriterio. Como ejemplos sirvan el Índice de Desarrollo Humano del UNDP que agrupa 3 indicadores, el Índice de Desempeño de las Políticas (PPI) que pretende resumir 250 indicadores, o el Happy Planet Index que utiliza un ratio con tres componentes:

$$\text{Happy Planet Index} \approx \frac{\text{Experienced well-being} \times \text{Life expectancy}}{\text{Ecological footprint}}$$

FIGURA 2. Cálculo del HPI. New Economics Foundation

La abstracción necesaria tanto para entender su cálculo, como para interpretar el resultado final hace que sean muy poco útiles a la hora de trasladar a la ciudadanía en general las conclusiones de su estudio. Además el uso de ponderaciones implica la introducción de juicios de valor por parte del analista y perturba por tanto la necesaria objetividad del análisis.

Aunque sin ponderaciones pero también incluyendo conceptos difícilmente comprensibles se encuentran los trabajos realizados en la búsqueda de nuevos indicadores a través de modificaciones sobre el PIB. Estos esfuerzos se enmarcan en lo que se ha denominado un PIB Verde (Green Gross Domestic Product), como por ejemplo el Genuine Progress Indicator (del Center for Sustainable Economy) y el Regional Index of Sustainable Economic Well-being (elaborado por la New Economics Foundation) Ambos añaden ajustes al PIB, como puedan ser disminuciones por la desigualdad de ingresos o por los gastos defensivos y aumentos por el valor del trabajo doméstico y voluntario. Aunque consideramos muy interesantes y pertinentes sus aportaciones, su complejidad hace inviable su uso para el público no especializado y su cálculo añade valoraciones difícilmente objetivables.

- El uso de tantos indicadores, multiplica las fuentes necesarias para el análisis. Las dudas sobre el análisis crecen exponencialmente a medida que el número de fuentes aumenta. Pues las fuentes secundarias poseen cada una un grado de fiabilidad diferente que disminuye a medida que su uso dista de aquel para el que fueron diseñadas.
- Un problema añadido al uso de tantas fuentes es su frecuencia de cálculo. En muchos casos no coincide y por tanto hace imposible que los indicadores de bienestar se calculen con la frecuencia deseada. Solo el IDH de todos los ejemplos recogidos en el apartado anterior se calcula con una frecuencia anual y constante desde hace 25 años. Todos los demás tienen una frecuencia de cálculo de más de dos años y en muy pocos casos su constancia va más allá de los 5 años. Si consideramos que el indicador o indicadores que andamos buscando debe ser útil para la toma de decisiones a corto plazo, ninguno de los esfuerzos realizados, incluido el IDH, tiene la más mínima sensibilidad en el corto y medio plazo.
- El uso de datos subjetivos que se ha hecho en los trabajos mencionados, se realiza con encuestas cuya tamaño de muestra podemos calificar de insuficiente para tener una representatividad aceptable. Por ejemplo la European Social Survey, tiene una muestra de 40.000 personas de un total de 20 países, con una población objetivo en torno a 700.000.000 de habitantes. Como luego sugeriré, los tamaños de muestreo necesarios para que el indicador deseado pueda considerarse poco sesgado, deberá superar el 50 % de la población evaluada.
- En este mismo contexto, la búsqueda de datos subjetivos a través de encuestas introduce tantos sesgos que hace que la fiabilidad no se acerque siquiera a lo que sería un indicador incontrovertible como pretendemos que sea nuestro sustituto del PIB.
- Y a parte de los sesgos derivados de cualquier encuesta, qué podemos decir sobre un tema con un componente tan personal y subjetivo como es la felicidad o el bienestar. Los matices culturales, antropológicos, emocionales del concepto generan una dificultad añadida para aunar resultados. Como ejemplo podemos recoger el quizá más antiguo indicador propuesto como alternativa al PIB, el Gross National Happiness, Felicidad Nacional Bruta, propuesto por el rey de Bután en 1972. El GNH está basado en una encuesta de 150 preguntas. Preguntas muchas de las cuales no tendrían sentido desde una visión occidental de la felicidad.
- Por último creemos que quizá la debilidad más importante es que la mayoría de los trabajos no concentra sus esfuerzos en un objetivo abarcable. Y por tanto se dispersan las conclusiones y su aplicabilidad. Por eso consideramos que es importante centrar este trabajo en la búsqueda únicamente de un indicador mejor, no del indicador perfecto. Un ejemplo de lo contrario es la iniciativa denominada Japan for Sustainability, que elabora indicadores con la intención de que permitan transmitir a la sociedad una visión global de la situación, para que nos hagamos conscientes del problema de la sostenibilidad. Esto, por tanto, es un objetivo claro y muy diferente al nuestro, por eso sus indicadores no deben ceñirse a los estrictos requisitos que deben cumplir los que nosotros andamos buscando.



#### 4. VALORACIONES A TENER EN CUENTA PARA AVANZAR EN EL CAMINO

Una vez hemos expuesto las debilidades que se aprecian en los indicadores recogemos en este punto algunas valoraciones importantes a tener en cuenta a la hora de seguir adelante y encontrar el o los sustitutos que andamos buscando.

En primer lugar no perdamos de vista cuales son los requisitos del indicador o los indicadores que pretendan sustituir al PIB en su uso por los políticos y los medios de comunicación.

Muy brevemente mencionaremos los siguientes:

- Medibles a corto plazo y sensibles a las modificaciones en los aspectos que consideremos importantes. Esta sensibilidad implica dos aspectos, que cambien cuando cambien las variables y también que su variación sea significativa.
- Deben tener una expresión cuantitativa y un cálculo sencillo. Esta condición es fundamental por tres motivos muy diferentes. El primero es que debe ser fácilmente comprensible por el conjunto de la ciudadanía. El segundo es que dicho cálculo sencillo hace que sea muy difícil de manipular ni de albergar juicios previos de valor (recordemos el uso de ponderaciones en los valores multicriterio). Y por último, su sencillez hará que sea muy difícil de ser malinterpretado. Es decir que las conclusiones que ofrezca sean unívocas. Las características recogidas en este párrafo son, de hecho, la gran razón del éxito del PIB como indicador explicativo.
- Una última característica, consideramos que el cuadro de mandos que ha de sustituir al PIB, no puede estar formado por más de 3 indicadores (desde la NEF proponen 5). No estamos buscando un análisis en profundidad y pormenorizado, un análisis profesional de la situación, estamos buscando una visión compartida. El uso de más indicadores disminuye la nitidez de esa visión. La reflexión no por sencilla es menos cierta. En éste, más que en ningún otro caso: Los arboles no dejarían ver el bosque.

Se nos pueden ocurrir más requisitos sin duda, pero creo que ya serían derivados o secundarios, como la idea de que aporten una visión holística de la situación, que no se solapen, que sean influenciados por las políticas llevadas a cabo,...

Una vez fijados los requisitos irrenunciables, mencionaremos algunas otras consideraciones oportunas.

A la hora de definir los factores que influyen en el bienestar, la calidad de vida, el desarrollo o la felicidad será importante distinguir entre factores originarios de calidad de vida y factores derivados de otros. Por ejemplo The Economist Intelligence Unit elabora el Quality of Life Index a partir de 9 factores, entre los que se encuentran factores como La Estabilidad Política, la Seguridad, el Bienestar Material... Sin embargo, cabe esperar que la seguridad y la estabilidad vendrán derivadas de la justicia social y el bienestar material compartido. No distingue por tanto entre factores que podríamos llamar generadores primigenios de calidad de vida y condiciones de vida derivadas de éstos.

Y hablando de la elección de las variables o los factores que influyen en la calidad de vida, consideramos oportuno hacer aquí una sucinta mención a la Teoría de Herzberg sobre los factores que generan satisfacción e insatisfacción. En resumen, Herzberg distingue unos *Factores de Satisfacción* que cuando están presentes son motivantes para las personas y cuando están ausentes no motivan, con lo que mejoras en el grado en que dichos factores están presentes, se traducen en mejoras de bienestar. Sin embargo Herzberg también habla de lo que denomina *Factores de Higiene*. En este caso, cuando estos factores están presentes y cubren lo que denomina necesidades de higiene, no son motivantes, lo que ocurre es que si no están presentes o disminuyen generan insatisfacción. Añade Herzberg que las necesidades higiénicas tienen un punto cero cada vez mayor y ninguna respuesta definitiva, lo que lleva al síndrome *Qué has hecho por mí últimamente*. En conclusión debemos de distinguir en qué grupo se encuentran los factores que estamos estudiando. Porque, debemos

considerar que factores como la renta podrían pasar de ser motivantes en niveles bajos de renta, a considerarse en una parte de la población de los países desarrollados como un factor de higiene. Esto explicaría parte de la desafección del PIB con el verdadera percepción subjetiva de bienestar.

Esto enlaza con la siguiente valoración. Debemos replantearnos la capacidad motivante de los factores que estamos considerando, las variables que estamos analizando. Ejemplo, el uso de la Esperanza de vida media al nacer. A parte de ser una variable en absoluto sensible a corto plazo, ¿Qué ciudadano se despierta feliz de saber que se morirá de media un año más tarde? Si estamos de acuerdo en que la salud es un determinante claro de bienestar, indaguemos un poco más. ¿Qué significa que nos importa la salud?, ¿qué nos hace felices en esta cuestión? Por su puesto estar sanos, pero además y casi tan importante, vivir confiados en que en caso de enfermar nosotros o alguien de nuestro entorno, podemos contar con los medios apropiados para recuperar nuestra salud. No sería más útil, por ejemplo, buscar en este campo. Por ejemplo, utilizar un índice de valoración/satisfacción del sistema sanitario.

Y buscando este índice introduzco el siguiente punto. El uso de encuestas de satisfacción subjetivas perturba la objetividad y fiabilidad de los cálculos, principalmente por el reducido tamaño de la muestra (40.000 encuestas sobre 700.000.000 habitantes) y por la complejidad de las preguntas. Los medios de que disponemos actualmente para la recogida de información han cambiado sensiblemente, y no así el modo de trabajo de los institutos públicos y privados dedicados a esta función. La propuesta sería crear por ejemplo un índice de satisfacción del sistema sanitario basado en microencuestas hechas al total de la población. Una única pregunta o un máximo de tres, respondidas en un código muy sencillo de una a 5 estrellas (al modo en que lo hacen las empresas de venta por internet Amazon, ebay, etc.). De modo que cada usuario del sistema de salud con su propio nombre de usuario y contraseña, en tres clics califique cada una de los servicios sanitarios que reciba. Esta ingente información recogida, unida a los datos personales del usuario que ya se encuentran en el sistema, daría una visión de la evolución del sistema de salud que cambiaría prácticamente a diario, analizable por zonas geográficas, por especialidades médicas, por franjas de edad,... Toda la ciudadanía respondería a esta microencuesta no en una sino en numerosas ocasiones, por lo que entenderían las sencillas conclusiones que se derivarían de ella. Y su cálculo no implica subjetividades ni complejos procesos de elaboración. Una fuente primaria y barata.

Una última valoración que consideramos pertinente. A la hora de buscar indicadores de éxito del avance de una sociedad, valoramos que podría ser oportuno utilizar de algún modo una medida de eficiencia. Se trata de intentar relacionar los logros obtenidos con los medios sacrificados, como un modo de recoger los inevitables *trade-offs* que existen en el camino al desarrollo. Sobre todo porque esta sería una buena manera de introducir aspectos como la sostenibilidad y el valor del tiempo libre. Un ejemplo de este uso es el Happy Planet Index cuya expresión matemática aparece en la figura 2. Un ratio que recoge en el numerador FINES y en el denominador MEDIOS. Por lo que reflejará mejoras siempre que aumenten unos, o bien siempre que disminuyan otros. En próximos trabajos intentaremos concretar mejor la propuesta.

## 5. CONCLUSIONES

Cada vez se hace más necesario conseguir encontrar un sustituto al PIB como indicador de referencia a la hora de valorar las políticas públicas y transmitir a la ciudadanía sus resultados.

Las distorsiones que su uso introduce están aún por analizar en toda su extensión y son por tanto infravaloradas.

La búsqueda hasta ahora adolece de aplicabilidad práctica. Hemos de atar, por tanto, firmemente nuestra imaginación y nuestras pretensiones con las cadenas de nuestras capacidades de medida y nuestras necesidades de funcionalidad. El indicador que sustituya al PIB debe ser el mejor que podamos conseguir, para cumplir las funciones que queremos.

Debemos introducir mejoras en los servicios de medida y de recogida de información y en el diseño de indicadores sensible a corto plazo a las variaciones de los factores que nos importan como sociedad, pero no debemos perder el tiempo y encontrar algo mejor ya.

Se hace necesario desarrollar, en próximos estudios, el análisis de las cadenas de causalidades detonadas por el uso del PIB y proponer tres indicadores sustitutos de los actuales. Tres nuevos indicadores posibles y capaces.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alkire S (2010). Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts. OPHI WORKING PAPERNO. 36.
- Better Life Index. <http://www.oecdbetterlifeindex.org>. Acceso enero 2016.
- Busan, Corea 2009. Seguimiento del avance, construcción de visiones, mejoramiento la Vida. [http://www.oecd.org/pages/0,3417,en\\_40033426\\_40033828\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_40033426_40033828_1_1_1_1_1,00.html). Acceso febrero 2016.
- Canadian Index of Wellbeing. <http://www.ciwb.ca>. Acceso enero 2016.
- Contribution to Beyond GDP “Virtual Indicator Expo”. <http://www.beyond-gdp.eu>. Acceso diciembre 2015.
- Delhi, India 2012. Medición de Bienestar para el Desarrollo y Formulación de Políticas. [http://www.oecd.org/site/0,3407,en\\_21571361\\_49526065\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/site/0,3407,en_21571361_49526065_1_1_1_1_1,00.html). Acceso febrero 2016.
- Estambul, Turquía 2007. Medición y Fomento del Progreso de las Sociedades. [http://www.oecd.org/site/0,3407,en\\_21571361\\_31938349\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/site/0,3407,en_21571361_31938349_1_1_1_1_1,00.html). Acceso febrero 2016.
- Índice de Desarrollo Humano. <http://hdr.undp.org>. Acceso enero 2016.
- JFS Sustainability Vision and Indicators. <http://www.japanfs.org>. Acceso marzo 2016.
- Jackson T (2011). The Regional Index of Sustainable Economic Well-Being (R-ISEW). New Economics Foundation.
- Jesinghaus J, European Commission (2011). Millennium Development Goals Index. Contribution to Beyond GDP “Virtual Indicator Expo”.
- Jesinghaus J, European Commission (2007). MDG Dashboard of Sustainability. Contribution to Beyond GDP “Virtual Indicator Expo”.
- Kazu K (2007). JFS Sustainability Vision and Indicators. Japan for Sustainability.
- Le Roy P (2012). World Happiness Index. Contribution to Beyond GDP “Virtual Indicator Expo”.
- McKessock L (2013). Canadian Index of Wellbeing. Contribution to Beyond GDP “Virtual Indicator Expo”. Netherlands Environmental Assessment Agency and University of Amsterdam,
- National Accounts of Wellbeing. <http://www.nationalaccountsofwellbeing.org>. Acceso diciembre 2015. <http://www.mnp.nl/en/publications/2007/Sustainablequalityoflife.html>. Acceso enero 2016.
- New Economics Foundation. <http://www.neweconomics.org>. Acceso febrero 2016.
- Noll HH, GESIS (2007). Index of Individual Living Conditions. Contribution to Beyond GDP “Virtual Indicator Expo”.
- Palermo, Italia 2004. Estadísticas, Conocimiento y Política. [http://www.oecd.org/site/0,3407,en\\_21571361\\_31834434\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/site/0,3407,en_21571361_31834434_1_1_1_1_1,00.html). Acceso febrero 2016.
- Robeyns I, van der Veen RJ (2007). Sustainable Quality of Life: Conceptual, Analysis for a Policy-Relevant Empirical Specification. MNP Report 550031006.
- Sicherl P (2011). Time Distance Method for Analysing and Presenting Indicators. Contribution to Beyond GDP “Virtual Indicator Expo”.
- Social Progress Imperative. <http://socialprogressimperative.org>. Acceso enero 2016.
- Stiglitz J, Sen A, Fitoussi JP (2013): Medir nuestras vidas. Las limitaciones del PIB como indicador de progreso. RBA Actualidad. Barcelona.
- Stoll L (2012). Happy Planet Index. Contribution to Beyond GDP “Virtual Indicator Expo”
- Talberth J (2012). Genuine Progress Indicator. Center for Sustainable Economy.

- UNDP Human Development Report Office (2011). The Human Development Index (HDI). Contribution to Beyond GDP “Virtual Indicator Expo”.
- United Nations Conference on Sustainable Development. <http://www.uncsd2012.org/>. Acceso enero 2016.
- Vargas M (2015). Las dimensiones faltantes en la medición de la pobreza. (OPHI)-Universidad de Oxford CAF-banco de desarrollo de América Latina.
- Wellbeing indicators. “Virtual Indicators Expo”. [http://ec.europa.eu/environment/beyond\\_gpd/indicators\\_wellbeing\\_en.html](http://ec.europa.eu/environment/beyond_gpd/indicators_wellbeing_en.html). Acceso noviembre 2016.

# **Sobre nuevas realidades de los gobiernos revolucionarios populares en A.L. Ecuador como eje de análisis en la reconfiguración y reordenamiento político en la región: buen vivir y desarrollo**

## **On new realities among popular and revolutionary governments in Latinamerica. The analysis of Ecuador as the reoconfiguration and political rearrangement in the región: Buen vivir y desarrollo**

**PALACIOS DÍAZ, Perla Marina<sup>1</sup>**  
perlamarinapalaciosdiaz@gmail.com

### **Resumen**

Los gobiernos progresistas en la región han abonado al análisis y al debate teórico-conceptual en la pretensión de crear gobiernos revolucionarios populares que abran camino a planteamientos alternativos al capitalismo en América Latina, sin restar la gran importancia que han logrado es necesario visualizar en la coyuntura actual, la realidad que estos procesos mantienen. Por ello, el presente trabajo tiene la finalidad de abonar al análisis de Ecuador como estudio de caso entre los vaivenes políticos de la región y sus propias contradicciones internas.

**PALABRAS CLAVE:** desarrollo, buen vivir, posneoliberalismo, neoextractivismo.

### **Abstract**

Progressive governments in the region have paid to analysis and theoretical conceptual debate intended to create, popular revolutionary governments to open the way to socialist approaches in Latin America, without diminishing the importance they have achieved, today exist a necessity to visualize their current situation and the reality that these processes remain. This is way, this paper is intended to pay the analysis of Ecuador as a study case among political changes in the region and its own internal contradictions.

**KEYWORDS:** development, good living, post-neoliberalism, new extractivism.

---

1. Autor Principal y responsable del trabajo. Estudiante de Doctorado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades Vélaz Pliego de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP.

## 1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo, forma parte de la investigación Doctoral que me encuentro realizando actualmente en el ICSyH-Buap México, y parte del supuesto de entender que existen hitos históricos significativos en América Latina, principalmente en Ecuador, articulados a pugnas o demandas sociales, políticas y económicas, que luchan por evitar que el proyecto de la modernidad eurocéntrica siga desplazando la resistencia cultural de las sociedades no occidentales. Entiéndase por resistencia cultural a todas y cada una de las reflexiones heterogéneas alternativas a la globalización neoliberal y al capitalismo global, que han surgido en América Latina en los últimos años, que si bien representan una dialéctica que señala y visualiza las relaciones de poder, empero no siempre articulan soluciones fuera del sistema capitalista. Como menciona Atilio Boron:

*“Luego de una prolongada hegemonía las ideas y las políticas neoliberales se encuentran hoy a la defensiva, jaqueadas por fuerzas internas creciente como por una expansiva coalición de actores globales, que pasaron de la tenaz resistencia a su proyecto a desplegar una ofensiva en los cuatro rincones del planeta. Es preciso aclarar que en la generalidad de los casos los cambios más importantes se produjeron en el terreno más blando del discurso y la retórica, y no en lo más duro y áspero de las políticas económicas. Pero, aun en estas limitaciones, ese cambio es muy significativo y sería erróneo subestimar sus alcances”.* (Boron. 2004: 42)

Considerando que el desarrollo como marco conceptual ha sido desde su configuración vasija de valioso contenido para la transformación y creación de mundo, fenómeno narrativo que viene estableciéndose desde el discurso político de Truman de 1949 específicamente en el Punto IV, hasta los discursos políticos y económicos contemporáneos, encausados en “resolver” el problema de la dicotomía “desarrollo-subdesarrollo”. Este trabajo nace de la inquietud y el afán, de analizar el entendimiento del concepto de desarrollo en los albores del siglo XXI en Ecuador, en el contexto latinoamericano actual. Es decir, este trabajo tratara de analizar la disputa existente entre el concepto del buen vivir y el desarrollo en Ecuador desde distintas aristas.

Bajo esta premisa, se entiende al desarrollo como concepto básico dotado de relevancia estratégica, por lo que puede decirse que en Ecuador, bajo el nombre del desarrollo se han creado políticas públicas domésticas, así como la ejecución de una política exterior enfatizada en el binomio desarrollo-subdesarrollo. Es decir, la política ecuatoriana se ha visto expresada en la herencia del colonialismo y del imperialismo, dado que entiende al subdesarrollo como una de las fases inacabadas de progreso, limitándose a reflexionar los avances entre países como una especie de estadios de desarrollo, sin recordar las condiciones históricas del país. Así las cosas, el entendimiento del desarrollo puede influir significativamente de manera decisiva sobre el modelo de desarrollo utilizado, así como la eficacia y eficiencia de las políticas públicas impulsadas a su nombre, por lo que se considera relevante analizar, sintetizar y presentar una reflexión pensada y razonada enmarcada en la teoría crítica, para su debate y estudio. Asimismo, es necesario, considerar que el discurso del desarrollo no se limita al proceder geográfico de los actores, sino a la forma de *crear ciencia social y generar pues conocimiento*. El discurso del desarrollo por tanto, está basado en los procesos cognitivos de los sujetos es decir, en cómo estos sujetos interpretan el significado y las distintas connotaciones que para ellos tiene el concepto de desarrollo, por tanto puede entenderse que dicho concepto parte de distintos elementos que conforman un componente sociocultural que responden a una estructura de aprendizaje individual. Como menciona Olver Quijano:

*“El conocimiento experto propio del saber occidental, el proceso acumulativo de riqueza material, y la supuesta superioridad de la cultura europea, serán los tres ejes autoproclamados como universales totalizantes y hegemónicos, destinados a conquistar y normalizar los paisajes culturales y biofísicos extraoccidentales”* (Quijano, 2002: 13).

## 2. EL DISCURSO DEL DESARROLLO EN ECUADOR

La retórica discursiva del concepto de desarrollo en Ecuador se ha basado en modelos epistemológicos dominantes, en paradigmas estrechamente ligados al modelo cultural imperante donde

este conocimiento nace y se desarrolla, vinculado al paradigma de la modernidad. La modernidad como paradigma cargado de bases normativas para estudiar dichos fenómenos sociales ha creado un conocimiento jerarquizado y enjuiciado en las concepciones economicistas del desarrollo, el cual se ha convertido en eje rector y paradigma universal. Siguiendo a Immanuel Wallerstein:

*“La geocultura del desarrollo —la construcción histórica de una presión cultural para que todos los estados emprendan un programa de ‘modernización’ o ‘desarrollo’, programa que para la mayoría de los países debe ser necesariamente inútil— nos ha llevado al callejón sin salida en que nos encontramos hoy. Estamos estancados con el ‘desarrollo’ tal como se predicaba en el periodo de 1945-1970. En consecuencia buscamos opciones que, sin embargo, a menudo se formulan todavía como caminos opcionales hacia el ‘desarrollo nacional’”.* (Wallerstein, 1998: 170)

Es decir, el discurso del desarrollo como concepto y prácticas de dependencia y control hacia las áreas, peyorativamente llamadas subdesarrolladas engendra una concepción superflua e inverosímil basada en la idea de progreso y crecimiento económico. Por lo tanto los planteamientos del investigador Erinque Dussel sobre la racionalidad o el mito de la Modernidad, nos darán un mayor eco y profundidad a la presente investigación. De acuerdo con este autor, la Modernidad tiene dos conceptos.

*“El primero es eurocéntrico, provinciano, regional. La Modernidad es una emancipación una salida de la inmadurez por un esfuerzo de la razón como proceso crítico. Una segunda visión de la Modernidad ‘subsumida’ en un sentido mundial. Consistirá en definir como determinación fundamental del mundo moderno, el hecho de ser centro de la Historia Mundial”.* (Dussel, 2000: 46)

Aunado a lo anterior, el planteamiento tanto de Dussel como de Wallerstein, nos marcan las pautas de como la concepción del mundo moderno y del estado moderno son actualmente maquinaria pesada para la creación del imaginario del desarrollo. Y como este recrea pues los antagonismos socio-estatales en Ecuador. Por tanto, podría decirse que gran parte de la región se encuentra en un proceso de construcción de pensamiento “alternativo” al modelo civilizatorio de la modernidad desde tres enfoques. En primer lugar, desde un enfoque supranacional que determina la gobernanza global (es decir, la creación esencial de alianzas político-económicas en la región mejor conocidas como procesos de integración regional o supranacional). En segundo lugar desde un enfoque de proyecto nacional, que determina la aproximación y el entendimiento del concepto de desarrollo y el concepto de soberanía (estrechamente vinculado al posicionamiento contra hegemónico lo que puede traducirse en ideología y cultura). Por último, en tercer lugar desde un enfoque subnacional que asemeja la compleja realidad social actual (vista desde el melting pot de luchas y protestas históricas y coyunturales en defensa del territorio, en contra del saqueo, la expropiación y la apropiación de recursos naturales que vislumbran un amplio abanico de trincheras que van desde la sociedad civil, movimientos sociales, movimientos indígenas y campesinos. Aglutinando a su vez posiciones teórico-ideológicas complementarias o antagónicas), existe pues un amplio contexto de narrativas que tienen consigo distintas visiones de mundo las cuales de acuerdo a su perspectiva, nos permitirían avanzar hacia transiciones de distribución económica distinta, hacia sociedades con mayor equidad social y mayor democracia. Por tanto, conocer los vaivenes de la construcción de los múltiples discursos sobre el desarrollo desde lo social, permite entender la realidad político-económica y social que experimenta “por llamarla de esta forma) la nueva izquierda Latinoamérica y re-construir su constante transformación en el proceso de la praxis. Por lo que vale la pena preguntar si estas narrativas dentro de sus diferencias para entender el concepto de desarrollo ¿Son producto de circunstancias sociales específicas? Recordemos que estas expresiones políticas de izquierda tienen un origen complejo y diverso, por lo que representan un conjunto muy amplio integrado por gobiernos, partidos políticos, coaliciones y movimientos sociales heterogéneos. Que si bien comparte aspectos y condiciones históricas, además de similitudes medioambientales, surgieron de arduos procesos de movilización social a finales del siglo XX y principios del Siglo XXI. Siguiendo a Atilio Boron:

*“La renovada presencia de la izquierda en la vida política latinoamericana se expresó en formas variadas, desde la conquista de las calles y plazas para resistir a las políticas del neoliberalismo hasta la irrupción de*

*masivas insurgencias que ocasionaron el derrumbe de sucesivos gobiernos en el Perú, Ecuador, Argentina y Bolivia” (Boron; 2004: 41)*

## 2.1. El gran debate desarrollo-buen vivir en Ecuador

En los últimos años y lo que interesa a esta investigación, las posiciones antagónicas al proyecto neoliberal en Ecuador, están experimentando una reconfiguración político-económica e incluso cultural dado los embates económicos actuales. Por ejemplo, puede decirse que la crisis hegemónica del paradigma neoliberal en América Latina, como la considera Emir Sader, es un periodo caracterizado por la pérdida de influencia ideológica del neoliberalismo en la región. Que presenta posibilidades alternativas, que hacen referencia a la multiplicación de procesos de integración regional:

*“El futuro de América Latina en la primera mitad del S. XXI depende del destino de los gobiernos que actualmente protagonizan procesos de integración regional, se resisten a las políticas de libre comercio de Estados Unidos, algunos avanzan en pos de la construcción de un modelo posneoliberal, otros reflexionan el modelo, desarrollando políticas sociales contrapuestas a su debilitamiento por el modelo neoliberal”.* (Sader, 2008: 17)

Asimismo, el análisis de las dinámicas internas de Ecuador están pugando por la construcción de una alternativa posneoliberal, que fluye en una simbiótica relación de poder, en un marco geopolítico de las relaciones internacionales actuales hace preguntarnos si, ¿esta difícilmente deslindado de su concepción tradicional-convencional del concepto de desarrollo? o ¿es que existen cosmovisiones ajenas a una postura civilizatoria que expresan una visión de mundo distinta a la modernidad y al sistema de acumulación capitalista actual en la región? En síntesis puede decirse, que el capitalismo con el discurso del desarrollo ha instrumentado diversas facciones de la vida, llegando a instrumentar incluso a la propia vida. Las manifestaciones de descontento en América latina sobre el capitalismo voraz y sus implicaciones político- económicas así como sociales en la región, han hecho que surja una postura contracultural del imperialismo y el neoliberalismo en la región. Ecuador por tanto no se queda al margen. Así las cosas, en Ecuador existe una reflexión actual sobre una cosmovisión distinta de desarrollo y por tanto de mundo, mejor conocida como el Sumak Kawsay o buen vivir. Esta cosmovisión tiene sus orígenes en el pensamiento indígena ecuatoriano, y ha logrado inmiscuirse en la política nacional en base a un proceso político-social de tiempo. En Ecuador, el proceso de transformación democrática ha traído consigo reformas de marcos constitucionales, ejemplo de ello es la asamblea Constituyente de Montecristi basada en debatir y definir el nuevo modelo político que definiría a al país andino en el futuro. El buen vivir como “alternativa”, puede ser visto como una forma distinta de hacer mundo, sin embargo ha traído consigo múltiples contradicciones y tensiones internas, relacionadas con la praxis y entendimiento de dicho concepto, principalmente desde la práctica del ejercicio político de Alianza País. Dado que, parece que se cruzan dos discursos muy distintos ya que la cosmovisión indígena en su relación con el medio ambiente ha sido teorizada y constituida por parte del gobierno de Ecuador, aunque en la práctica, la esfera gubernamental violenta estas relaciones con la naturaleza y la población indígena. El debate desarrollo-buen vivir en Ecuador, es parte y resultado de este doble discurso de la política ecuatoriana. La cual ha logrado sin precedentes, utilizar (homogéneamente) una postura/visión del desarrollo “alternativo”, como interpretaciones meramente subjetivas, traduciéndolas a representaciones estructurales tanto políticas, económicas, sociales y culturales ligadas a su pasado colonial-neoliberal y también a su presente (que parecía marcar un fin a la hegemonía neoliberal en la región), modificando en suma hasta su Constitución. Estas ideas están articuladas en un discurso político conveniente al capital y su reproducción. Es decir, el régimen progresista ecuatoriano ha legitimado su discurso político aún bajo la falta de cuestionamiento y por ende desmoronamiento de la política neoliberal en Ecuador. Lo que hace que se replantee la supuesta reconfiguración ideológica en dicho país, dado que, los procesos históricos de acumulación en Ecuador tienden a construir una base permisible para el capitalismo. Efectuando aún la correlación de fuerzas con la



llegada de Alianza País al gobierno, y la “articulación” de las resistencias subalternas indígenas en el país, el Estado ecuatoriano al aplicar su política neo-extractivista no replantea los intereses sociales del pueblo, sino que reformula los propios bajo el entendimiento de interés nacional. Así el análisis de lo que Maristella Svampa llama sinergia entre la matriz tradicional nacional-popular y el modelo desarrollista que en su mayoría los gobiernos progresistas experimentan actualmente, la región latinoamericana atraviesa una gran paradoja que representa el retorno de dos ideas, de dos conceptos límites del pensamiento social latinoamericano: Desarrollo y Emancipación, sin embargo tal como están planteadas ambas vías parecen ser claramente antagónicas. (Svampa, 2008: 28) De esta forma, la sinergia de acciones o estrategias para la construcción de procesos posneoliberales experimenta una cierta realidad en América Latina, principalmente en Ecuador en donde existe una disputa interna dada por posicionamientos encontrados entre políticas extractivistas y planteamientos abstractos del desarrollo como concepto por parte del propio gobierno, lo que limita la fortaleza de la base socio-política del país. Es por eso, que la presente investigación centrará su esfuerzo en el análisis pertinente del rol o del papel del Estado ecuatoriano en cuanto a la vulnerabilidad y dependencia de la economía extractiva. Si bien, y siguiendo la lógica del discurso del desarrollo desde la visión capitalista; Ecuador dentro la dinámica del sistema mundo capitalista, se inserta en un bloque de Estados “subalternos”, pero que en otros términos estas dinámicas a nivel de integración, tratan de ser parte de un movimiento más amplio que debilite la consolidación del bloque imperial en la región. Si bien en Ecuador existe un mayor protagonismo estatal, que busca no esconder la pobreza en su país, sino combatirla con diversos planes gubernamentales de asistencia monetaria, siguiendo a Gudynas y a Leff: “Estos gobiernos coinciden en romper con el énfasis de origen neoliberal ensimismado con el mercado como escenario privilegiado de la política y la gestión” (Gudynas, 2010: 62) Impulsando a los sectores extractivos como la minería, el petróleo, el gas, los monocultivos, etc. lo que “resulta de su inserción una racionalidad económica global que ha sobre-explotado a su naturaleza, degradando a su ambiente y empobrecido a sus pueblos. (Leff, 2003: 04) Dicha situación, justifica de antemano la actividad extractiva de Ecuador en la región y crea por ende una contradicción que parece interminable entre la práctica política y el discurso político. Lo que hace necesario revisar con detenimiento este proceso contradictorio envuelto en un contexto latinoamericano peculiar, y en su propia dinámica interna. Las modificaciones realizadas al modelo de Estado desde la práctica política expresan, por un lado, el necesario análisis de la constitución interna de modelos en disputa basados en tratar de dar respuesta a los problemas de la crisis del modelo neoliberal actual. Es decir, existe un debate teórico-político sobre el buen vivir y desarrollo como dos posturas superpuestas. Estas contradicciones varían desde el análisis de la extracción de materias primas, relacionadas con el papel y la demanda de nuevos actores emergentes en la economía mundial, como es el caso de China en la región; de acuerdo con Harvey:

*“La avidez china de materias primas no sólo ha modificado los términos comerciales en favor de los productores de materias primas, sino que también ha puesto una intensificada competencia a largo plazo entre Estados, corporaciones e individuos ricos, por el control sobre la tierra los recursos naturales y otras fuentes relevantes de ingresos rentistas” (Harvey, 2010:225)*

Hasta la constitución del buen vivir como la crítica radical del discurso hegemónico del desarrollo y por tanto constituido como una alternativa al modelo civilizatorio actual, que engloba la retórica de la deconstrucción de la modernidad eurocéntrica y de la colonialidad. Para ir acotando, el Estado en Ecuador es un espacio en disputa que presenta contradicciones propias e inherentes. Si bien se enraíza en diversos escenarios de lucha, que van desde posiciones contra el imperialismo, contra el capitalismo, contra la visión clásica del desarrollo con sus planteamientos de Buen Vivir, y la lucha por la construcción de un Estado democrático, nos hace preguntarnos, dado que enfrenta diversos y profundos retos, ¿Qué tipo de Estado se plantea Ecuador? Y ¿Qué tipo de políticas públicas maneja y manejará para lograr cristalizar los escenarios de luchas en algo posible? Las contradicciones del Estado ecuatoriano tanto internas como externas, presentan diversos retos. En primer lugar, un escenario de relaciones sociales hegemónicas que tienen tramas colectivas en el ol-

vido, utilizando un discurso estatal con visión extremista. Si bien plantea la ruptura de la ejecución de lógicas coloniales de un Estado monocultural, utiliza en algunos casos la trama social para su beneficio, mientras que la acalla cuando no le favorece, principalmente en las acciones relacionadas con la industria extractiva. En segundo lugar, este escenario de relaciones sociales hegemónicas se ha ido ensanchando, El Estado por un lado, presenta una nueva narrativa de construcción civilizatoria pero por otro, opera bajo una praxis social de esquemas instrumentales y de acumulación neo-extractivista. En este sentido los movientes sociales, indígenas y campesinos que luchan contra el capital extractivo en Ecuador, tienen una constitución de unificación-diversificación, es decir presentan amplias resistencias hacia el capital extractivo desde la perspectiva de la sustentabilidad ecológica, o desde el autonomismo consagrado en vertientes indigenistas y campesinas, pero enfrentan amplios cuellos de botella porque muchas veces se “enfrascan” en la relación sociedad-naturaleza, dejando de lado la crítica hacia el discurso de desarrollo nacionalista en el que el país se encuentra “atrapado”. Como mencionan Acosta, Martínez y Sacher:

*“A pesar de sus reivindicaciones de corte nacionalista, los llamados gobiernos progresistas mantienen y reproducen los elementos clave del extractivismo clásico de raíces coloniales, sosteniendo una inserción internacional subordinada y funcional a la globalización del capitalismo transnacional”* (Acosta, Martínez & Sacher; 2013: 316)

Por lo que es necesario preguntar, ¿En este modelo poscapitalista que Ecuador trata de estructurar internamente, como se piensa el Plan Nacional del Buen Vivir ante las acciones del capital extractivo? y bajo esta cosmovisión ¿desde dónde se mira la defensa del territorio, del espacio, del recurso, de la vida, contra el capital? Lo que nos lleva a repensar el tercer reto que tiene que ver con lograr profundas transformaciones culturales relacionadas al cambio de matriz productiva y por tanto al imaginario de lo que es y lo que no es desarrollo. Es decir, en ese sentido es un amplio reto tratar de visibilizar lo colonizado y articular un estado plurinacional, con políticas públicas encaminadas a construir alternativas al desarrollo y al neoextractivismo, cuando la base actual no está transitando de la racionalidad capitalista hacia otra realidad social, ya que mantienen la idea del progreso y del desarrollo como crecimiento económico. En suma, esta investigación tratara de esclarecer los conceptos detonantes que Ecuador mantiene en la creación de un proyecto político, ubicando en espacio tiempo todo este proceso cognitivo del entendimiento de desarrollo como concepto y praxis socio-cultural, que se traduce en políticas económicas, productivas y de industrialización de la base natural como sustento de una plataforma política. En otras palabras, las políticas públicas ecuatorianas están pensadas en la transformación social en base a la explotación y acumulación de commodities proceso mejor conocido como prácticas extractivistas, que algunos autores llaman neoextractivismo. Siguiendo a Gudynas:

*“Se postula que existe un neo-extractivismo progresista, ya que se observan algunas diferencias, que en ciertos casos son sustanciales, con las prácticas realizadas en otros países y las que tenían lugar en el pasado. Bajo este nuevo extractivismo se mantiene un estilo de desarrollo basado en la apropiación de la Naturaleza, que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y muy dependiente de una inserción internacional como proveedores de materias primas, y que si bien el Estado juega un papel más activo, y logra una mayor legitimación por medio de la redistribución de algunos de los excedentes generados por ese extractivismo, de todos modos se repiten los impactos sociales y ambientales negativos. Se utiliza el rótulo de extractivismo en sentido amplio para las actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales, no son procesados (o lo son limitadamente), y pasan a ser exportados”* (Gudynas, 2009: 188)

Este planteamiento está basado en el objetivo de entender porque por medio del extractivismo “como política pública en Ecuador” se ha permitido la entrada del capitalismo en una nueva fase sin precedentes, ni fronteras minerales, es decir como gracias a la desposesión de la tierra en los procesos internos de extracción se ha logrado elevar al capitalismo a un nivel distinto de “alianza” Estatal en América Latina, pugnando ahora por nuevas cuotas de poder, es decir el proceso extractivo (enmascarado de política pública con beneficio social) ha permitido, poner bajo sospecha la dinámica político-social que se venía vislumbrando en Ecuador en los albores del Siglo. En síntesis, lo que

se pretende es desmenuzar el debate entre la lógica del desarrollo y el buen vivir como paradigma alternativo en Ecuador, las contradicciones impuestas entre la reforma constitucional y el derecho de la naturaleza y las políticas públicas ejercidas por el gobierno de Correa bajo el presunto régimen progresista, que convive en un contexto discursivo posneoliberal en la región. Para ello debe estudiarse el rompecabezas del buen vivir cargado de tramas política, económica, social y cultural entendidas como proceso desde el ejercicio del poder político y para el ejercicio del poder político.

### 3. CONCLUSIONES

A modo de conclusión, y considerando que el presente trabajo es un planteamiento epistemológico y metodológico para ir acercándose al debate actual desarrollo-buen vivir en Ecuador. La formulación del Estado como concepto gira entorno a la ideología liberal de la burguesía europea y la creación del Estado westfaliano, el análisis del Estado como práctica desde el ejercicio del poder político, etc., sitúa a América Latina en una situación muy distinta, dado que si bien con una historia de colonialismo corriendo por sus venas, algunos Estados alcanzaron la independencia pero no la construcción del Estado-nación clásico, en otras palabras y para ejemplificar lo anterior, los “caudillos” fueron más poderosos que las instituciones nacionales. El caso específico de Ecuador, vive hoy una contradicción bastante profunda porque ha sumergido conceptos y cosmovisiones indígenas en la creación de políticas públicas de Estado, las cuales siguen bajo las premisas del desarrollo que cuestionan y aspiran superar. Esta realidad, nos obliga a repensar las corrientes epistémicas que se han utilizado para el análisis de Ecuador en cuanto a alternativas poscapitalistas, es posible reconocer un discurso político que ha logrado anclarse a lo lógico contradictoria del valor de uso y el valor de cambio de la naturaleza traduciéndose en una práctica política que si bien es social, económica y cultural representa la valorización de los recursos naturales en el imaginario de reserva y acumulación lo que preocupa, es que esta disputa o papel del Estado ecuatoriano en la dinámica del capital extractivo, se ha traducido a su vez en una problemática interna que presenta fisuras y conflictos que hacen que el proyecto original como alternativa a la parti-democracia se encuentre en peligro.

### BIBLIOGRAFÍA

- Acosta A, Martínez E, Sacher W (2013). Salir del extractivismo: una condición para el Sumak Kawsay Propuesta sobre petróleo, minería y energía en el Ecuador. En: Lang M, López C, Santillana A (compiladoras). Alternativas al capitalismo/colonialismo del siglo XXI. Fundación Rosa Luxemburgo & Editorial Universitaria Abya- Yala. Universidad Politécnica Salesiana Ecuador. Quito, Ecuador.
- Acosta A, Martínez E (2014). Desarrollo, Post-crecimiento y Buen vivir. Debates e Interrogantes. Abya Yala. Fundación Rosa Luxemburgo. Quito, Ecuador.
- Álvarez V (2014). El genoma económico del extractivismo-rentista. En: Carosio A, Banko C, Prigorian N. (coords). América Latina y el Caribe. Un continente con múltiples miradas. CLACSO, Buenos Aires.
- Aponte García M, Amezquita Oluriel G (2015). El ALBA-TCP. Origen y futuro del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño. Grupos de Trabajo CLACSO. Buenos Aires, Argentina. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20150521020240/ELALBATCP.pdf>, acceso 4 agosto 2016.
- Arancibia Córdoba J (2012). Desarrollo, postdesarrollo y extractivismo. En: Estay Reino J, Lara Cortes C, Silva Flores C (eds). El neoliberalismo y sus crisis, escenarios y posibles desenvolvimientos. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla, México.
- Benzi D (2010). ¿En la hora de las definiciones? Una aproximación al ALBA al atardecer al neoliberalismo. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Año V, No. 10. Julio-diciembre 2010. Ciudad de México. <http://www.madres.org/documentos/doc20100924142118.pdf>, acceso 4 agosto 2016.
- Benzi D (2012). Alba, Petrocaribe y la cooperación/competición internacional en la estrategia geopolítica y económica continental venezolana. En: Estudios Multi e Interdisciplinarios sobre América Latina y el Caribe. Vol. I. Posgrado de Estudios Latinoamericanos. UNAM, México.

- Boron A (2004). La izquierda latinoamericana a comienzos del siglo XXI: nuevas realidades y urgentes desafíos. *Revista Observatorio Social de América Latina. OSAL No. 13: Movimientos sociales y desafíos políticos. Resistencias continentales frente al “libre comercio”*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110307124736/OSAL13.pdf>, acceso 4 agosto 2016.
- Braudel F (1997). *Las civilizaciones actuales. Estudio de historia económica y social*. Red Editorial Iberoamericana (rei). México.
- Braudel F (1970). *La Historia de las Ciencias Sociales*. Alianza Editorial, Madrid.
- Bracamonte L (2014). La crisis hegemónica liberal vista desde la perspectiva de la larga duración. Las disyuntivas de gobiernos y movimientos progresistas en el sur. En: Carioso A, Banko C, Prigorian N (coords). *América Latina y el Caribe. Un continente, múltiples miradas*. CLACSO, Buenos Aires.
- Castro Gomez S (2007). Decolonizar la Universidad. La hybris del punto cero y el diálogo de saberes. En: Gómez Castro S, Grosfoguel R. (eds). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Iesco-pensar-siglo del hombre Editores, Bogotá.
- Castro Gómez S, Grosfoguel R (2007). Prólogo. Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico. En: Gómez Castro S, Grosfoguel R (eds). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Iesco-pensar-siglo del hombre Editores, Bogotá.
- Césaire A (2006). *Discurso sobre el colonialismo*. Akal, Madrid.
- Dávalos (2008). El Sumak Kawsay (buen vivir) y las censuras del desarrollo. En *Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre Sumak Kawsay*. Universidad de Huelva, Huelva.
- Dierckxsens W (2007). Cuando los pueblos toman el destino en sus manos. San José, Departamento Ecuménico de Investigaciones DEI. [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Costa\\_Rica/dei/20120706031646/cuando.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Costa_Rica/dei/20120706031646/cuando.pdf), acceso 4 agosto 2016.
- Dos Santos Theotonio (1987). *Imperialismo y dependencia*. Ediciones Era, México.
- Domínguez R, López B (2011). La dimensión subjetiva en el estudio del desarrollo humano. *Iberoamerican Journal of Development Studies*. Vol, 1. N°1. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4165045>, acceso 4 agosto 2016.
- Dubois A (2000). Equidad, Bienestar y Participación: bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro. Cuadernos de Trabajo de Hegoa. No. 26. Bilbao. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad del País Vasco. País Vasco.
- Dussel E (2004). Sistema mundo y transmodernidad. En: Dube S, Banerjee I, Mignolo W (eds). *Modernidades coloniales*. El Colegio de México, México.
- Dussel E (2000). Europa, Modernidad y Eurocentrismo. En: Lander E (comp). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. CLACSO, Buenos Aires.
- Escobar A (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Fundación editorial el perro y la rana, Venezuela.
- Escobar A (2003). Mundos y conocimiento de otro modo. El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano. *Revista Tabula Rasa*, No. 1, enero-diciembre. Bogotá.
- Endara G (coord.) (2014). *Post-crecimiento y buen vivir*. Fundación Friedrich- Ebert- Stiftung. Quito, Ecuador.
- Farah H, Vasapollo L (coord.) (2011). *Vivir bien ¿paradigma no capitalista?* Bolivia, CIDES, UMSA & OXFAM. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/11348.pdf>, acceso 4 agosto 2016.
- Figuería Ibarra C (2010). ¿En el umbral de posneoliberalismo? Izquierda y gobierno en América Latina. FLACSO, Guatemala.
- Figuería Ibarra C, Cordero Díaz B (coord.) (2011). ¿Posneoliberalismo en América Latina? Los límites de la hegemonía neoliberal en la región. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, BUAP. Puebla, México.
- González Celis G (2012). El derecho ambiental en la integración Sudamericana. En *Revista Letras Verdes*, No. 12, FLACSO-Ecuador. Septiembre 2012. pp 42-56: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/article/view/923/884>, acceso 4 agosto 2016.
- Grosfoguel R (2007). La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales. Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. CLACSO. Panamá. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Panama/cela/20120718102251/descolonizacion.pdf>, acceso 4 agosto 2016.
- Gudynas E (2010). Si eres tan progresista ¿Por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas. *Debate* No. 79. Quito. Ecuador.

- Gudynas E (2009). Diez Tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En: Varios Autores. Extractivismo, política y sociedad. Centro Andino de Acción Popular y Centro Latino. Quito, Ecuador.
- Harvey D (2010). El enigma del capital y la crisis del capitalismo. Akal, Madrid.
- Harvey D (2014). 17 contradicciones y fin del capitalismo. Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador. Quito, Ecuador. <http://www.cpalsocial.org/documentos/73.pdf> acceso 4 agosto 2016.
- Lander E (2000). Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntrico. En: Lander E (comp). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. CLACSO, Buenos Aires.
- Latouche S (2007). Sobrevivir al desarrollo. De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa. Editorial Incaria, España.
- Larrea Ana (2014). El buen vivir como alternativa civilizatoria. En: Endara G. Post- crecimiento y buen vivir. Friederich Ebert Stiftung, Quito.
- Leff E (2003). La ecología política en América Latina. Un campo en construcción. Chile. Revista De la Universidad Bolivariana 1(5). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30500505> acceso 4 agosto 2016.
- Lins R, Escobar A (2009). Antropologías del mundo. Transformaciones disciplinarias dentro de sistemas de poder. Editado por CIESAS, UNAM, IBERO. México DF.
- Machado H (2016). Ecología Política de los Regímenes extractivistas. De reconfiguraciones imperiales y re-existencias de-coloniales en nuestra América. Revista Bajo el Volcán, 16 (23), septiembre 2015-febrero 2016. ICSyH BUAP, Puebla.
- Machado H (2011). El auge de la minería transnacional en América Latina, de la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo. En: Alimonda H. La naturaleza colonizada. CLACSO, Buenos Aires.
- Madonessi M (2015). Fin de la hegemonía progresista y giro regresivo en América Latina. Una contribución Gramsciana al debate sobre el fin de ciclo. Viento Sur no. 142. [http://vientosur.info/IMG/pdf/VS142\\_M\\_Madonessi\\_Fin\\_de\\_la\\_hegemonia\\_progresista\\_y\\_giro\\_en\\_America\\_Latina.pdf](http://vientosur.info/IMG/pdf/VS142_M_Madonessi_Fin_de_la_hegemonia_progresista_y_giro_en_America_Latina.pdf) acceso 2 agosto 2016.
- Mignolo W (2003). Historias locales-diseños globales: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo. Akal, Madrid.
- Mignolo W (2007). La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial. Gedisa, Barcelona.
- Moncayo M (2014). La cooperación sur-sur en el proceso de reforma del estado ecuatoriano. En Ayala Martínez C, Rivera de La Rosa J (coords). De la diversidad a la consonancia: la Cooperación sur-sur latinoamericana, Volumen II, Estudios de Países y Esquemas Bilaterales y Triangulares. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora & Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-CEDES. México DF.
- Ospina Peralta P (2012). Promesas temporales. Cambio de régimen de acumulación en Ecuador, propuestas y revolución ciudadana. En: López, Molina, Pardo, Piedrahita, Rojas, Tejeda, Zelik (compiladores). ¿Otros mundos posibles? Crisis, gobiernos progresistas, alternativas de sociedad. Universidad Nacional de Colombia. Medellín.
- Quijano Valencia O (2002). De sueño a pesadilla colectiva: Elementos para una crítica político-cultural del desarrollo. Popayán. Editorial Universidad del Cauca, Colombia.
- Quijano Valencia O (2014). La crisis del pensamiento crítico y de las prácticas emancipatorias en tiempos de primavera convergencia. Revista de Ciencias Sociales, 21 (66). Toluca.
- Resina De la Fuente J (2013). De la propuesta a la protesta. La conflictiva evolución de las relaciones políticas entre la CONAIE y el Gobierno de Correa. CEEIB, Madrid.
- Rivera Cusicanqui S (2006). Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores. En Mario Yupi (comp). Modernidad y pensamiento descolonizador. U-PIEB-IFEA, La Paz.
- Rist G (2002). El desarrollo: historia de una creencia occidental. Editorial Catarata, Madrid.
- Sader E (2008). La crisis hegemónica en América Latina. CLACSO biblioteca virtual. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/sader/cap2.pdf> acceso 4 agosto 2016.
- Sader E (2008). Refundar el Estado Posneoliberal en América Latina. Buenos Aires CLACSO Biblioteca Virtual: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100824012031/sader.pdf> acceso 4 agosto 2016.
- Stolowicz B (2008). A contracorriente de la hegemonía conservadora. Universidad Autónoma Metropolitana, ITACA editorial, Espacio crítico ediciones, Colección Movimiento. México DF.

- Svampa M (2008). La disputa del desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio ambiental y discursos dominantes. FLACSO, Biblioteca Digital de Vanguardia para Investigación en Ciencias Sociales Región Andina y América Latina. [http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1316464759.lflacso\\_2008\\_svampa.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1316464759.lflacso_2008_svampa.pdf) acceso 4 agosto 2016.
- Svampa M (2013). Consenso de Commodities y los lenguajes de valorización en América Latina. Nueva Sociedad No. 244. [http://www.unesco.org.uy/shs/redbioetica/fileadmin/shs/redbioetica/Consenso\\_de\\_Commodities.pdf](http://www.unesco.org.uy/shs/redbioetica/fileadmin/shs/redbioetica/Consenso_de_Commodities.pdf) acceso 4 agosto 2016.
- Svampa M (2011). Modelos de desarrollo. Cuestión ambiental y giro eco-territorial. En: Alimonda H. La naturaleza colonizada. CLACSO, Buenos Aires.
- Taylor S, Bogdan R (2000). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Veltmeyer H, Petras J (2014). Tesis sobre el imperialismo extractivo y el Estado posneoliberal. En el Neoextractivismo ¿un modelo posneoliberal de desarrollo o el imperialismo del Siglo XXI? Editorial Crítica, México DF.
- Veltmeyer H, Petras J (2015). ¿un nuevo modelo o imperialismo? En el Neoextractivismo ¿un modelo posneoliberal de desarrollo o el imperialismo del Siglo XXI? Editorial Crítica, México DF.
- Viedman A (2010). Entrevistas. En: Callejo Gallego J. (coord). Introducción a las técnicas de investigación social. Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid.
- Villoro L (1992). El pensamiento moderno: Filosofía del Renacimiento. Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- Walsh C (2007). Reflexiones en torno a las epistemologías decoloniales. Nómadas.
- Walsh C (2005). (Re)pensamiento crítico y (de)colonialidad. En: Walsh C (ed). Pensamiento crítico y matriz (de)colonial. Reflexiones latinoamericanas. Universidad Andina Simón Bolívar-Abya-Yala, Quito.
- Walsh C (2006). Interculturalidad y (de)colonialidad: diferencia y nación de otro modo. En: Desarrollo e interculturalidad, imaginario y diferencia: la nación en el mundo Andino. Académica de la Latinidad, Quito.
- Wallerstein I (1998). Después del Liberalismo. Siglo XXI, México DF.
- Wallerstein I (2006). Abrir las Ciencias Sociales, Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales. Siglo XXI Editores, México DF.
- Wallerstein I (2010). Análisis del Sistema-Mundo una Introducción. Editorial Siglo XXI, México DF.
- Wallerstein I (2007). Geopolítica y Geocultura. Ensayos sobre el moderno sistema mundial. Kairós, Barcelona.

# Transiciones hacia el Buen Vivir: Coherencia de Políticas de Economía Social y Solidaria

## Transitions towards Buen Vivir: Policy Coherence on Social and Solidarity Economy

VILLALBA, Unai<sup>1</sup>  
unai.villalba@ehu.eus

### Resumen

La Economía Social y Solidaria (ESS) representa un eje fundamental para poder construir el nuevo paradigma del Buen Vivir en Ecuador y Bolivia, tal y como queda recogido en las nuevas Constituciones y Planes Nacionales de Desarrollo de ambos países. Sin embargo, la implementación de políticas que impulsen la ESS afronta importantes tensiones y limitantes. Este artículo analiza las tensiones que se derivan de las inconsistencias de las estrategias de transición hacia el Buen Vivir de los gobiernos actuales y de la falta de claridad del nuevo marco regulatorio. Constatamos estas tensiones en la fragmentación de la política económica, en el creciente papel del Estado, y en los efectos adversos de ciertas políticas de fomento orientadas al mercado en vez de a fortalecer lógicas de solidaridad.

**PALABRAS CLAVE:** buen vivir, economía social y solidaria, estrategias de transición, Ecuador

### Abstract

The Social and Solidarity Economy (SSE) is a fundamental axis for constructing the new paradigm of *Buen Vivir* in Ecuador and Bolivia. This is reflected in the latest Constitutions and National Development Plans of the two countries. However, the implementation of policies that further the SSE faces significant tensions and limitations. This article analyses the tensions deriving both from the inconsistencies of the current governments' transition strategies towards *Buen Vivir* and from the lack of clarity in the new regulatory framework. We find these tensions in the fragmentation of economic policy, in the renewed role of the state, and in the adverse effects of certain development policies that are aimed at the market instead of at strengthening the logics of solidarity.

**KEYWORDS:** buen vivir, social and solidarity economy, transition strategies, Ecuador

---

1. Universidad del País Vasco UPV/EHU. HEGOA, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.

## 1. INTRODUCCIÓN

El inicio del siglo XXI trajo a América Latina cambios políticos y económicos, especialmente reflejados en los nuevos gobiernos progresistas de Sudamérica, que han llevado a varios/as autores/as a hablar de un periodo post-neoliberal. Existe una reciente pero ya amplia literatura sobre este “giro post-neoliberal”, aunque persiste la controversia sobre sus distintas cualidades y grados de avance en diferentes países (Escobar 2010, Grugel & Riggirozzi 2012, Yates & Bakker 2014). Dos ejemplos muy particulares de este “giro” los encontramos en la “Revolución Democrática y Cultural” emprendida en Bolivia y en la “Revolución Ciudadana” de Ecuador, que emanan de largos procesos de resistencia protagonizados por movimientos sociales, indígenas y campesinos.

Una constante de este giro en América Latina ha sido la denuncia del fracaso de los modelos de desarrollo precedentes, y en consecuencia, la búsqueda de alternativas. Los casos de Bolivia y Ecuador son muy significativos puesto que en su búsqueda han planteado el paradigma del Buen Vivir (BV), incluso elevándolo al rango constitucional, y reflejándolo en sus respectivos Planes Nacionales de Desarrollo. Ahora bien, existen discrepancias, tanto en el plano académico como en la práctica política, sobre los contenidos, prioridades y gradualidad de las estrategias de transición hacia el nuevo modelo del BV (Walsh 2010, Farah & Vasapollo 2011, Gudynas 2011, Villalba 2013, Caria & Domínguez 2016).

Uno de los debates más relevantes en torno al BV es el relativo a los modelos económicos que posibilitarían las transiciones hacia el mismo. Estas transiciones de modelo económico tienen que ver tanto con la superación de un modelo de exportación primario-extractivista (Lander 2013, Burcharth & Dietz 2014, Gudynas 2015), como con el fomento de la Economía Social y Solidaria (ESS) en calidad de lógica económica que articularía el proceso de transición hacia el BV. Si bien la problemática en torno al extractivismo es similar en ambos países, existen diferencias en cuanto a la ESS. Mientras que en Ecuador se propone un Sistema Económico Social y Solidario, y para ello se ha elaborado un marco regulatorio orientado al sector de la denominada Economía Popular y Solidaria (EPS), en Bolivia la Constitución promulga un sistema económico basado en una Economía Plural configurada por cuatro formas económicas (pública, privada, comunitaria y cooperativa), donde la comunitaria y la cooperativa presentarían mayores afinidades con la ESS.

En la última década, el interés por la ESS y las políticas para su fomento ha crecido en casi toda Sudamérica, adoptando formas particulares en cada país (Coraggio 2014, Wanderley 2015). De cada experiencia surgen diferencias entre diversas corrientes y formas de entender la ESS. Según Castela y Srnc (2013), en América Latina las principales tres corrientes en este campo serían la Economía Social, la Economía Solidaria y la Economía Popular, que se diferencian según los actores incluidos y las lógicas económicas priorizadas. Por su parte, Coraggio (2011, 2014) dibuja una Economía Mixta formada por tres sectores (Estado, Mercado, Popular), en la que la Economía Solidaria sería un conjunto de prácticas, con ciertos valores, que podrían encontrarse en cualquiera de los tres sectores.

En este contexto de diversidad de transiciones y de disputa de significados, tanto sobre el BV como sobre la ESS, este artículo estudia si las políticas actuales de ESS en Bolivia y Ecuador están promoviendo realmente la transición de modelo hacia el BV. Esto es, el objeto de análisis no es el conjunto de las políticas económicas desde un enfoque de evaluación convencional, sino tratar de dirimir en qué medida existen políticas específicas que estén sirviendo, o no, a un fin tan novedoso, e inédito para la política pública, como son las intersecciones entre el BV y la ESS.

A tal fin, el artículo aborda el análisis desde una triple perspectiva. La primera, de corte teórico, explora los principios de las diferentes corrientes en torno al BV y las similitudes con la ESS. La segunda analiza el grado de coherencia entre las diferentes normativas del nuevo marco regulatorio para la ESS. La tercera estudia las dificultades emergidas en el proceso de implementación de las políticas públicas. Constatamos que existen tensiones en los tres planos, esto es, distancias entre



diferentes teorías tanto del BV como de la ESS, distancias entre las conceptualizaciones de diferentes normativas promulgadas en cada país, y distancias entre las políticas implementadas y los intereses de las organizaciones de la ESS.

## 2. INTERSECCIONES ENTRE EL BUEN VIVIR Y LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Tanto Ecuador como Bolivia reconocieron constitucionalmente el BV como paradigma alternativo que guíe sus estrategias de desarrollo y oriente las políticas públicas, y han identificado en mayor o menor medida a la ESS (o al menos varios términos y conceptos afines a la misma) como lógica inspiradora para el modelo económico que sustente tal paradigma. Cabe preguntarse entonces sobre el grado de coherencia/compatibilidad existente entre los enfoques del BV y la ESS, y sobre la complementariedad de los mismos.

Para ello, primero debemos reconocer al BV como una propuesta abierta y en (re)construcción. Su (re)surgimiento proviene de la (re)elaboración de discursos y prácticas ancestrales de los pueblos originarios andino-amazónicos, pero también está influenciado por múltiples luchas críticas con la modernidad occidental y con el desarrollismo capitalista (Acosta y Martínez 2009, Acosta 2012). Los principales puntos que comparten los discursos sobre el BV se refieren a<sup>2</sup>: (i) una revalorización de las diversas culturas y saberes, así como de la soberanía nacional y regional frente al proyecto modernizador occidental, esto es, la búsqueda de la descolonización, la plurinacionalidad y la interculturalidad; (ii) una crítica profunda a los modelos lineales desarrollistas precedentes y al objetivo casi único del crecimiento económico orientado a la exportación; (iii) una reconceptualización del bienestar, basada en la armonía y la revalorización de lo comunitario frente a lo individualista, y guiada por los principios de relacionalidad, reciprocidad y complementariedad; (iv) una reconceptualización de las relaciones humanas con la naturaleza, de nuevo guiada por el concepto de armonía y apuntando a la superación de la dicotomía naturaleza/sociedad.

En segundo lugar, más allá de ciertos principios comunes, advertimos que existe una pluralidad de postulados del BV que algunos/as autores/as han clasificado en torno a tres corrientes (Le Quang y Vercoutere 2013, Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara 2014): (i) indígena-pachamamista; (ii) ecologista-postdesarrollista; (iii) socialista-estatista. En la tabla 1 recogemos las diferencias entre corrientes en lo que respecta a: la epistemología de la que parte cada corriente; la terminología que se utiliza para referirse al BV; las prioridades actuales; la visión que tienen de la naturaleza; la dialéctica que plantean frente al desarrollo de la modernidad occidental; los principales agentes promotores del cambio hacia el BV; y las estrategias de transición que plantean para llegar al BV.

Podríamos decir que en Ecuador las propuestas iniciales del Gobierno de la autoproclamada “Revolución Ciudadana” se acercaban más bien a la línea socialista-estatista. Por tanto, será desde esta tercera categoría desde donde mejor interpretaremos la elección de sus políticas y propuestas de modelos económicos. Aunque en la práctica, las acciones del actual gobierno de Correa se van alejando de un cambio paradigmático en torno al BV, y transitan más bien a un tipo de progresismo neo-desarrollista.

Las estrategias de desarrollo (o de transición al BV) planteadas en Ecuador se basan en la recuperación del rol del Estado, y en la implementación de políticas sociales redistributivas (Molero y Simarro 2012, García 2013). Proponen una estrategia en la que, en una primera etapa, se busca una acumulación endógena guiada por el Estado, dirigida hacia políticas de inversión en infraestructuras y políticas sociales redistributivas, que favorezca el logro de las condiciones necesarias para iniciar la transición al BV, para después, a más largo plazo, construir el BV.

2. Para un breve pero excelente resumen sobre las diferentes corrientes del BV, así como sobre sus autores/as, consultar Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara (2014).

TABLA 1. Elementos diferenciales de las tres corrientes teóricas sobre el BV

	INDÍGENA-PACHAMAMISTA/ CULTURALISTA	ECOLOGISTA/ POST-DESARROLLISTA	SOCIALISTA-ESTADISTA/ ECOMARXISTA
Epistemología	Cosmovisión ancestral andino-amazónica	Post-moderna Trans-moderna	Moderna
Terminología	Sumak kawsay, Vida plena Buen convivir	Buen Vivir	Buen Vivir, Bienestar
Prioridades	Cosmovisión andina Autonomía comunidades	Preservación naturaleza Emancipación social	Recuperación del Estado Equidad y justicia social
Naturaleza	Comunidad viva ampliada	Biocentrismo Sostenibilidad fuerte	Sostenibilidad débil-táctica
Dialéctica Desarrollo	Alternativa al desarrollo	Alternativa al desarrollo	Neo-desarrollismo Post-neoliberalismo
Agente principal	Pueblos y Nacionalidades	Sociedad civil	Estado
Estrategias	(Re)construcción comunitaria	Construcción participativa	Transformación matriz productiva Acumulación endógena

Fuente: Elaboración propia.

Esta primera etapa provoca que en el corto plazo puedan darse incoherencias con respecto a otros elementos que los agentes sociales consideran fundamentales para avanzar hacia el BV (superación del extractivismo, participación ciudadana, etc.). Desde el gobierno se arguye que es necesaria la profundización temporal del extractivismo para avanzar en la transformación y diversificación de la matriz productiva, para en una fase posterior poder llegar a superar el extractivismo. Sin embargo, cada vez más estudios reflejan las inconsistencias teóricas en esta estrategia, o incluso escondidas voluntades políticas distintas al alcance del BV (Ospina 2013, Caria & Domínguez 2016). Será relevante, por tanto, analizar qué papel juega la ESS en estas estrategias de transición, cuestión que abordaremos más adelante.

En tercer lugar, debemos reconocer que, en tanto que propuestas plurales y en (re)construcción, las corrientes del BV pueden beber de diferentes fuentes de teorías económicas alternativas. Así, si nos fijamos en que las corrientes indigenista y ecologista plantean una reconceptualización fundamental del binomio Sociedad/Naturaleza, e incluso un giro biocéntrico (Gudynas 2011), entonces, su visión del BV estaría en sintonía con varias propuestas de la economía ecológica, tales como: la sostenibilidad ecológica fuerte y la ecología profunda; el cierre de los ciclos de materiales y la biomímesis; la utilización de análisis multicriteriales de valoración debido a las limitaciones de las escalas pecuniarias; la priorización de estrategias ligadas a la agroecología y la soberanía alimentaria, etc. Aunque estas similitudes no sean tan relevantes en relación con la corriente socialista-estadista, y menos aún con las prácticas políticas reales de los gobiernos actuales.

Igualmente, existen similitudes entre algunos postulados del BV y las teorías del Decrecimiento. A pesar de que ambas propuestas parten de lugares y presupuestos diferentes, coinciden en criticar la centralidad del “crecimiento” como máximo leitmotiv del desarrollo y el bienestar (Thomson 2010, Unceta 2013, Escobar 2015). Ahora bien, en este campo persisten diferencias. Según Unceta (2014), el BV, en vez de equipararse a las propuestas decrecentistas, más bien podría ubicarse dentro de una visión de “post-crecimiento” que estaría guiada por una triple estrategia: la desmercantilización, la desmaterialización y la descentralización.

Por otro lado, ciertos postulados del BV podrían entroncar con propuestas de la economía feminista tales como: reconocer la centralidad de la reproducción ampliada de la vida por encima de la acumulación de capital, defendiendo así la sostenibilidad de la vida; y la ampliación del concepto de trabajo, incluyendo lo doméstico y los cuidados (León 2010, Pérez Orozco 2015).

En lo relativo a la ESS, básicamente por los mismos argumentos, también se la ha vinculado con estas corrientes económicas alternativas, tanto con la economía ecológica (Rosas-Baños 2012), como con principios de la economía feminista (Vega 2013, Hillenkamp 2015). Además, al igual que en el caso del BV, el concepto de ESS tampoco presenta un único cuerpo teórico homogéneo, ya que nace de la amalgama de dos conceptos afines (Economía Social y Economía Solidaria), pero que presentan diferencias significativas en cuanto al contexto social en que surgen, su recorrido histórico y el nivel de institucionalización y aceptación alcanzado por los mismos en cada territorio. Una amplia literatura aborda tanto las diferencias entre estos conceptos como los debates que suscitan (Pérez de Mendiguren y Etxezarreta 2015).

De todos modos, es posible indicar que las diferentes corrientes vinculadas a la ESS comparten principios y valores con los postulados del BV (Tabla 2), si bien utilizan otro lenguaje, ya que provienen de contextos histórico-culturales diferentes.

TABLA 2. Similitudes entre el BV y los principios de algunas corrientes de la ESS

Buen Vivir	Descolonización Interculturalidad Plurinacionalidad	Crítica al crecimiento	Comunidad Relacionalidad	Derechos de la Naturaleza
Economía Social	Adhesión voluntaria Autonomía Control democrático	Personas sobre capital	Interés general Solidaridad	Desarrollo sostenible
Economía Solidaria	Autogestión Autonomía Cultura liberadora	Trabajo Sin fines de lucro	Equidad Cooperación Compromiso entorno	Sostenibilidad
Empresas Comunitarias	Protección cultura local Autogestión	Generación de empleo	Cohesión social Empoderamiento	Sostenibilidad

Fuente: Elaboración propia, basado en Guridi y Jubeto (2014) y Giovannini (2015).

Por último, también a nivel del sustrato social existen vínculos entre el BV y la ESS. Esto es, en cada país múltiples organizaciones ya venían trabajando sobre los principios comunes entre el BV y la ESS previamente a los actuales marcos constitucionales<sup>3</sup>. Unas organizaciones estaban más ligadas a la economía comunitaria, otras al comercio justo, otras directamente a la economía solidaria, pero varias de estas organizaciones, cada una desde sus propias ópticas, también han sido protagonistas de los procesos de cambio y de las alternativas prácticas al neoliberalismo, y por tanto, han colaborado directa o indirectamente en la construcción de condiciones favorables para el BV.

### 3. TENSIONES EN EL NUEVO MARCO REGULATORIO PARA LA ESS

Analizamos a continuación algunas de las ambigüedades e inconsistencias tanto conceptuales como estratégicas que existen entre los diferentes pisos normativos del nuevo marco regulatorio en Ecuador<sup>4</sup>. No pretendemos explicar aquí tales regulaciones sino simplemente identificar algunos de sus elementos que provocan las tensiones que complican tanto la implementación de las propias políticas como su aporte hacia la construcción del BV.

Desde la aprobación en 2008 de la Constitución de Montecristi en la que la ESS ocupó un lugar central, en Ecuador se ha elaborado un amplio andamiaje legal e institucional para su regulación.

3. Podemos señalar el Movimiento de Economía Social y Solidaria Ecuatoriano (MESSE), y el Movimiento de Economía Solidaria y Comercio Justo de Bolivia (MESyCJB), que aglutinan a varios grupos y organizaciones, cada uno con su particular trayectoria.

4. El mismo análisis se ha realizado para Bolivia, pero no se presenta en esta comunicación por falta de espacio.

La Constitución promulga que el conjunto del sistema económico sea social y solidario, y establece varias formas de organización económica (pública, privada, mixta, popular y solidaria), y diversas formas de organización de la producción (comunitaria, cooperativa, empresas públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas). A partir de ahí, el conjunto del andamiaje legal se dedica a regular el sector de la Economía Popular y Solidaria (EPS)<sup>5</sup>.

Tanto en el “Plan Nacional para el Buen Vivir” (PNBV) 2009-2013 como en el PNBV 2013-2017, la construcción de un Sistema Económico Social y Solidario es uno de los doce objetivos centrales, a pesar de lo cual, los principios y prácticas de la ESS quedan en la realidad en un plano secundario. Y es que el primer PNBV no tiene unas políticas o lineamientos específicos, claros y medibles sobre la ESS, sino que más bien habla sobre inclusión económica y social y promoción de empleo en términos convencionales. En el segundo PNBV tan sólo una de las 10 políticas del citado objetivo se refiere a la ESS, en concreto a la “profundización de las relaciones del Estado con el sector popular y solidario”, esto es, se trata de una política protagonizada por el Estado y no tanto por el sector en sí. Además, en general utiliza el término economía popular pero no el de economía solidaria.

Por otro lado, mientras que en el primer PNBV la EPS constituía una herramienta central para la creación de empleo y para la redistribución primaria durante el propio proceso de generación de renta, en el segundo PNBV se desdibuja la función de la EPS, ya que no se visualiza como un vector de transformación del conjunto de la economía, sino como un subsector económico más dentro del modelo capitalista actual. Además, el segundo PNBV plantea la transformación de la matriz productiva como prioridad, pero no lo hace desde la óptica del fomento de la ESS como vehículo para la superación del extractivismo, sino desde el crecimiento de las exportaciones de los nuevos sectores. Constatamos así las tensiones que se derivan de las diferentes estrategias de transición que planteaban cada una de las diferentes corrientes del BV analizadas en el apartado anterior.

Por su parte, la “Agenda de la Revolución para la Economías Popular y Solidaria” (AREPS) del 2011 establece los objetivos estructurales; los principios rectores; los criterios de intervención; los ejes, políticas y estrategias; y los programas y proyectos para el impulso de la EPS. El primero de sus cuatro objetivos estructurales, la “transición de formas de organización de economía popular a economía solidaria”, provoca tensiones cuando al considerar los actores de la EPS, se centra en “lo popular” identificándolo con la “economía informal, micro y pequeña empresa de vinculación individual/familiar”, o en ocasiones con “lo asociativo”, pero no tanto con “lo solidario”. Parece que la AREPS pretende transitar de “lo informal individual-familiar” a “lo asociativo”, pero sin otorgar la suficiente importancia a las lógicas de solidaridad en lo que a sus principios se refiere (Vega 2014). Esta formulación conceptual también tiene como efecto que las iniciativas priorizadas para su fomento sean “las populares” y micro-empresariales, en vez de “las solidarias” previamente existentes.

En cuanto a la “Ley orgánica de la Economía Popular y Solidaria y las Finanzas Populares y Solidarias” (LOEPS) promulgada en 2011, según Andino (2013, 2015) se trata de un mecanismo de identificación, regulación y control del sector más que de un instrumento de fomento, promoción e incentivos. La ley provoca tensiones principalmente en tres ámbitos: Primero, complica el registro y la identificación de los propios actores de la ESS dentro de la EPS (presenta restricciones sobre la selección de formas de organización, impone requerimientos de capitales mínimos excesivos, obliga al funcionamiento en base a determinados mecanismos de gestión más propios de empresas de capital convencionales que de emprendimientos sociales o iniciativas solidarias). Segundo, dificulta la articulación de las variadas organizaciones entre sí y su participación en la construcción de política pública (existen limitaciones y rigideces para la integración de organizaciones, y apenas se ofrecen

5. Utilizaremos el término EPS para referirnos al sector legal concreto desarrollado en Ecuador, mientras que utilizaremos el término ESS para referirnos al conjunto amplio de prácticas económicas que se fundamentan en los principios de solidaridad. Persiste una discusión fundamental sobre la pertinencia y significado de uno u otro término, y de ahí emergen varias de las tensiones que iremos desgranando a continuación.

espacios de concertación y participación). Tercero, existen complicaciones relativas a los mecanismos de apoyo e incentivos planteados (por ejemplo, las limitaciones a la utilización de monedas sociales; los requisitos muy restrictivos para postularse a las compras públicas; o los incentivos de mercado que pueden perjudicar las lógicas de no mercado como la reciprocidad o el autoconsumo). En definitiva, la LOEPS plantea tensiones tanto entre el control e hiper-regulación del Estado frente a la participación de las organizaciones de la ESS, como entre las distintas lógicas y principios económicos, esto es, mercado y competencia frente a solidaridad, reciprocidad y complementariedad.

Otra tensión relativa al nuevo marco regulatorio tiene que ver con la fragmentación que genera sobre la política económica. Si bien la promulgación de una ley específica sobre EPS podría considerarse un avance en sí mismo debido al reconocimiento y visibilización del sector, la realidad es que al mismo tiempo se promulga otra legislación paralela orientada a la regulación del resto de actividades productivas. La cuestión es que la EPS queda básicamente regulada bajo las instancias del Ministerio de Inclusión Económica y Social, a veces bajo prismas asistencialistas y de enfoques de reducción de la pobreza sin transformación del conjunto de las asimetrías del sistema económico; mientras que la economía privada, de mayor peso económico sobre el PIB, queda bajo el Ministerio de la Producción guiada por un prisma de capitalismo orientado a la exportación. Se crea así una clara fragmentación del manejo económico quedando, por un lado, “lo popular y solidario” visto en ocasiones como “economía de pobres y para pobres”, y por otro lado, “lo productivo y competitivo”, que provoca una tensión entre la escasa atención y presupuesto dedicada a la EPS en comparación a la prioridad del sector privado exportador.

En el ámbito local, las Ordenanzas que pueden desarrollar los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) tienen la capacidad de establecer medidas específicas (tales como espacios de comercialización diferenciados, identificación de productos y marcas) para aquellas organizaciones y lógicas de actuación que mejor se encuadren dentro de los valores y principios de la ESS. Estas Ordenanzas locales podrían tener entonces un mayor alcance transformador que la normativa estatal, y bien podrían también reconocer un mayor protagonismo de las organizaciones así como su capacidad de participación frente a las instituciones públicas. Ahora bien, todo esto queda en manos de la voluntad de los propios GAD y en función de sus limitados recursos, y aunque en la práctica existen algunos ejemplos interesantes, en la mayoría de provincias no se han implementado estas Ordenanzas.

Por otro lado, se han creado instituciones especializadas en el tema, tal es el caso del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS). Ahora bien, también esta consolidación institucional reflejan tensiones relativas a la fragmentación de la política económica, y es que el IEPS se encuentra adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social, en vez de a los Ministerios Coordinadores de Producción, Empleo y Competitividad o Política Económica. Además, la coordinación con otros Ministerios es casi nula, por ejemplo con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, quien sobre el terreno en muchas ocasiones interactúa con los mismos agentes sociales, pero con mucho mayor presupuesto que el IEPS, y a veces desde lógicas productivas contrapuestas, como las del “paquete de tecnología verde” para la agricultura de exportación (Jiménez 2015). Esta institucionalidad, además, a menudo funciona desde esquemas de planificación verticales y mediante una burocratización del Estado que dificulta la participación de los agentes sociales implicados (Jordán 2012, Orbe 2015).

Por otro lado, dentro del IEPS existe una alta rotación de cargos y funcionarios, algunos provenientes de trabajar enfoques tradicionales de desarrollo local y que carecen de formación específica en ESS, lo que complica la implementación de políticas novedosas. Entonces, estos nuevos técnicos profesionales del Estado a menudo tienden a implementar proyectos que no reconocen las diferencias entre la ESS y los Agronegocios para la exportación, mezclando una y otro bajo el término de “inclusión productiva” (Aguinaga, 2012). Estos prejuicios de los funcionarios al cargo en diferentes niveles, no permitirían considerar a los emprendimientos de la ESS como buenos proveedores del Estado más allá de ciertos productos, condenándolos a un nicho productivo y de comercialización muy marginal (Lanas, 2014).

En definitiva, cabe decir que el esfuerzo del Gobierno se ha dirigido a tres elementos (García 2013): (i) establecer las reglas del juego, elaborando una normativa centrada en el sector de la EPS; (ii) crear una base institucional especializada; (iii) establecer nuevos mecanismos de fomento. Si bien ha habido avances en las tres áreas, lo cierto es que en las tres persisten importantes tensiones y limitaciones.

#### 4. Tensiones en la implementación de políticas públicas de ESS

Analizado someramente el marco regulatorio para la ESS, veamos ahora qué ocurre en la implementación de las políticas públicas. Para ello, por razones analíticas, planteamos dos planos: primero, una amalgama de tensiones derivadas de las inconsistencias en las estrategias de desarrollo; segundo, un conjunto de tensiones derivadas de la operativización e implementación de políticas concretas de la ESS.

En el primer plano, relativo a las estrategias de transición, queremos señalar tres tensiones interrelacionadas entre sí. La primera se deriva de la profundización del modelo de acumulación extractivista, que para muchos no es compatible con el BV (Gudynas 2011, Acosta 2012). Y es que los gobiernos actuales están basando sus políticas en los sectores primario exportadores (hidrocarburos, minería y agro-exportación), lesivos en términos de sostenibilidad ecológica, y con bajos niveles de articulación con los sectores generadores de empleo, esto es, con el sector de la ESS, entre otros.

La segunda tensión tiene que ver con la fragmentación de la política económica y la escasa coordinación inter-institucional. Hay una división entre los ministerios e instituciones que se encargan de la economía privada, y aquellos que atienden a la ESS, siendo, además, muy asimétrica su influencia y capacidad presupuestaria y administrativa en perjuicio de la ESS. Siguen considerándose unos sectores como más “productivos”, y otros (la ESS), como “secundarios” y válidos únicamente en tanto que vehículos para la reducción de la pobreza.

La tercera tensión tiene que ver con la rectoría y el excesivo control del Estado frente a la participación ciudadana y de los movimientos sociales. A pesar de la retórica normativa y gubernamental, faltan espacios efectivos para la concertación con agentes sociales, e incluso, en ocasiones, debido a los requerimientos del Estado, se produce una desestructuración de las dinámicas organizativas propias de los movimientos sociales (Orbe 2015, Vega 2015). Este estatismo se traslada también a la nueva institucionalidad encargada de la ESS o a los espacios creados para su difusión, ya que en vez de compartir la iniciativa y protagonismo con los agentes y movimientos propios de la ESS, se reproducen formas de planificación muy estandarizadas que a menudo requieren sistemas de información rígidos y unidireccionales que desperdician el conocimiento que surge al interactuar con los agentes implicados<sup>6</sup> (Coraggio 2012, Forum Consultor 2015).

Pasamos ahora al segundo plano de tensiones, a aquellas más relacionadas con la implementación específica de las políticas de ESS. La primera tensión, ya comentada, es la falta de claridad y coherencia en los conceptos utilizados y la excesiva ambigüedad interpretativa entre diferentes normativas. El problema no reside tanto en la maraña de términos y sectores que se establecen, sino en la imprecisión de los mismos, y en la incoherencia en su utilización en los posteriores desarrollos de normativas, reglamentos y políticas.

Esta falta de claridad provoca ambigüedades que tienen implicaciones sobre dos cuestiones interrelacionadas: la relativa a los actores priorizados como destinatarios de las políticas públicas; y la relativa a la articulación de las diferentes lógicas y principios económicos. En Ecuador existe un cierto desinterés por parte de algunas organizaciones de la ESS por integrarse en el sector de la EPS,

6. Tampoco los sistemas estatales de recogida de información permiten una correcta identificación y medición del tamaño y características propias de los emprendimientos de la ESS.

porque esto les conlleva varias de las limitaciones ya señaladas (de registro, de formas de articulación y funcionamiento, etc.). Pero lo que sí se encuentra es un cierto intrusismo por parte de pequeñas empresas convencionales para identificarse como parte de la EPS para así poder beneficiarse de incentivos como la compra pública o la presencia reglada en los supermercados.

Igualmente, esta falta de claridad conceptual se refleja en una desigual articulación de los principios y lógicas económicas. En Ecuador se afirma que todo el sistema económico debe ser social y solidario, pero posteriormente el marco regulatorio se centra en desarrollar formas asociativas y de micro-empresa desde la economía popular-informal, desde un enfoque a menudo limitado a la reducción de la pobreza.

Una segunda tensión se refiere a la fragmentación de la política económica y al hecho de que la ESS sea vista, bien como un nicho sectorial limitado (“economía de pobres para pobres”), o como un intento de practicar “otra economía” que propugna la transformación del sistema económico en su conjunto. En este sentido, es fundamental preguntarse hasta dónde el despliegue de una determinada vía para la ESS conduce a una transformación estructural, o solo a una menor conflictividad con lo existente, donde “la otra economía” solo formaría parte de una economía plural con dominio capitalista estatal o privado.

La tercera tensión, tiene que ver con la hiper-regulación y control estatal del sector, esto es, con la forma de implementación y diseño de las políticas y con el grado de participación de las organizaciones pre-existentes que se auto-identificaban dentro de la ESS. Surge ahí una tensión entre un mayor protagonismo de los actores y movimientos populares y una hiper-regulación estatal en la identificación y control de los actores, que además está marcada por la inercia burocrática y convencional del funcionariado público en diferentes niveles.

Además, aunque el espacio de reproducción de la ESS no está restringido a lo doméstico, comunitario o local, en la práctica, la presencia real de la ESS prevalece más como fruto de las iniciativas locales y territorializadas, sobre todo de organizaciones socioproductivas de base, que como resultado de acciones públicas globales y políticas deliberadas. De ahí la importancia de la participación de los agentes sociales locales, ya que su razón de ser y su funcionamiento están fuertemente arraigados en el territorio.

Por último, una cuarta tensión tiene que ver con los efectos perjudiciales que pudieran tener los mecanismos de fomento e incentivos previstos en las leyes y políticas. Esto es, algunos incentivos para la EPS están orientados a la obtención de mayores cuotas de mercado, lo cual podría perjudicar las lógicas de no mercado de la ESS (reciprocidad, autoconsumo, cuidados, etc.). Tal sería el caso del fomento de los “negocios inclusivos” y “encadenamientos productivos” en los que las pequeñas iniciativas de la EPS se insertan en la cadena de negocio de las grandes empresas y distribuidoras. La cuestión es que esta inserción es asimétrica, y en la práctica puede suponer la subsunción de las economías populares a los procesos de acumulación de las empresas, y pueden suponer una forma de subordinación, captación y transferencia de valor desde esas economías populares hacia los centros de acumulación capitalista. Ahora bien, también debemos recordar que a menudo una de las principales demandas de muchos productores de la ESS es conseguir mejor acceso a mayores cuotas de mercado. El problema en este caso no sería la opción de mercado en sí, sino la desigual articulación de principios y las distintas condiciones de posibilidad para desarrollar una lógica u otra, esto es, la supremacía de la lógica de competencia del mercado frente a las lógicas de solidaridad de la ESS.

## 5. CONCLUSIONES

Primero, debemos señalar que no existe un único modelo del BV ni una única manera de comprender la ESS, por lo que tampoco puede haber una única vía para su consecución. Además, ambas propuestas surgen de contextos históricos diferentes. Corroboramos ciertas similitudes entre los

principios del BV y la ESS, y comprobamos que ambos postulados pueden beber de varias corrientes económicas alternativas.

Segundo, constatamos que ha habido un amplio reconocimiento normativo de la ESS, y que ha habido avances legislativos e institucionales. Ahora bien, este andamiaje legal carece de la suficiente claridad y de la necesaria articulación y coordinación inter-institucional, y de ahí se derivan varias de las tensiones a la hora de la implementación de políticas. Las tensiones más reseñables se refieren a la fragmentación de la política económica; el control estatal frente a la participación de las organizaciones; la articulación de lógicas y principios económicos plurales; y la implementación de mecanismos de fomento con efectos perversos sobre la ESS. Estas tensiones se manifiestan al escoger entre: (i) el fomento de un nicho sectorial limitado con enfoque de reducción de pobreza, o la transformación del sistema económico en su conjunto; (ii) la hiper-regulación y control estatal, o la articulación y participación de las organizaciones; (iii) la priorización de las iniciativas de la economía popular/informal/micro-empresarial, o el fortalecimiento de las organizaciones de la economía solidaria y/o comunitaria; (iv) los incentivos orientados al mercado y las exportaciones (incluidos los requerimientos mercantiles para ser susceptibles de participar en las compras públicas), o las lógicas de solidaridad y articulación territorial integral.

Podríamos decir que la política económica en Ecuador despliega un patrón que no es del todo coherente con las ambiciosas reformas necesarias para avanzar hacia el BV, y que uno de los retos actuales consiste en reconciliar el nuevo Estado neo-desarrollista con la ESS (Scarlatto 2013).

Tercero, parte de los avances normativos pudieran ser revertidos si hubiera cambios de gobiernos, o incluso por simples correlaciones de fuerzas en los escenarios políticos. Aunque debemos considerar que un cierto grado de tensiones es inherente a cualquier proceso de cambio, en cualquier transición de políticas o transformación social (Lander 2013).

Para acabar, quisiéramos recordar que al analizar las tensiones existentes en el nuevo marco regulatorio, no es la intención de este trabajo sojuzgar negativamente el proceso en Ecuador, ni sus políticas económicas. Más allá de las incoherencias y errores, si hablamos de tensiones es porque de algún modo se ha ampliado el horizonte de posibilidades de transformación, en especial para la materialización de avances en términos de BV y ESS. Las tensiones surgen porque el horizonte se expandió en términos históricos, y entonces se constatan importantes distancias entre lo deseado-declarado y lo realmente existente partiendo de los viejos modelos. Tras varios años de “revolución ciudadana”, las posibilidades de transformación no parecen tan evidentes ni próximo su alcance, pero los postulados teóricos del BV y la ESS todavía marcan un interesante camino que recorrer.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta A (2012). *El Buen Vivir. Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*. Abya Yala, Quito.
- Acosta A, Martínez E (ed). (2009). *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*. Abya-Yala, Quito.
- Aguinaga M (2012). *La Economía Solidaria en Ecuador: Entre la colonialidad del poder y el Buen Vivir*. En: Pimentel B (ed). *Solidaridad económica y potencialidades de transformación en América Latina*. Clacso, Buenos Aires, pp 259-283.
- Andino V (2013). *Compra Pública Inclusiva y Circuitos Económicos Solidarios: visiones diversas del sector público y del movimiento social para hacer una economía coherente con el paradigma del Sumak Kawsay*. RELIESS.
- Andino V (2015). *Análisis de los posibles efectos del marco legal en el sector de la economía popular y solidaria en el Ecuador y propuestas para seguir actuando en libertad*. En: Guridi L, Jubeto Y, Fernández-Villa M (eds). *Políticas públicas territoriales para la Economía Social y Solidaria en Loja*. UPV-EHU, HEGOA, Bilbao, pp 1-106.
- Burchardt HJ, Dietz K (2014). (Neo-)extractivism –a new challenge for development theory from Latin America, *Third World Quarterly* 35(3):468-486.



- Caria S, Domínguez R (2016). Ecuador's Buen Vivir. A New Ideology for Development, Latin American Perspectives, Issue 206 43(1): 18-33.
- Castelao ME, Srnec CC, (2013). Public Policies Addressed to the Social and Solidarity Economy in South America. Toward a New model? *Voluntas* 24:713-732.
- Coraggio JL (2011). Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital. Abya-Yala, FLACSO, Quito.
- Coraggio JL (ed). (2012). Conocimiento y políticas públicas de economía social y solidaria. Problemas y propuestas. IAEN, Quito.
- Coraggio JL (2014). La Presencia de la Economía Social y Solidaria y su Institucionalización en América Latina. D.O. n° 7. UNRISD.
- Escobar A (2010). Latin America at the crossroads: alternative modernizations, postliberalism, or post-development? *Cultural Studies* 24(1):1-65.
- Escobar A (2015). Degrowth, postdevelopment, and transitions: a preliminary conversation. *Sustainability Science* 10(3):451-462.
- Farah I, Vasapollo L (2011). *Vivir Bien: ¿paradigma no capitalista?* CIDES-UMSA, Sapienza, OXFAM, La Paz.
- Forum Consultor (2014). Estudio de sectores y ramas de actividad para impulsar el desarrollo de los actores de la EPS. Inédito, consultoría para el IEPS.
- García S (2013). Sumak kawsay o buen vivir como alternativa al desarrollo en Ecuador. Aplicación y resultados en el gobierno de Rafael Correa (2007-2011). Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Giovannini M (2015). Indigenous community enterprises in Chiapas: a vehicle for Buen Vivir? *Community Development Journal* 50(1):71-87.
- Grugel J, Riggirozzi P (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change* 43(1):1-21.
- Gudynas E (2011). Buen Vivir: germinando alternativas al desarrollo, ALAI. América Latina en Movimiento, 462:1-20.
- Gudynas E (2015). Extractivismos. Economía, ecología y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza. CLAES, CEDIB, Cochabamba.
- Guridi L, Jubeto Y (2014). Fundamentos conceptuales y principios de la economía social y solidaria. En: Jubeto Y, Guridi L, Fernández-Villa M (eds). *Diálogos sobre Economía Social y Solidaria en Ecuador*. HEGOA, Bilbao.
- Hidalgo-Capitán AL, Cubillo-Guevara AP (2014). Seis debates abiertos sobre el sumak kawsay, *ÍCONOS* 48:25-40.
- Hillenkamp I (2015). Solidarity Economy for Development and Women's Emancipation: Lessons from Bolivia. *Development and Change* 46(5):1133-1158.
- Jiménez J (2015). Estado de la situación de la ESS en el Ecuador. Inédito, documento interno del MESSE.
- Lanas E (2014). Políticas públicas sobre Economía Solidaria en Ecuador. Paper Universidad Andina Simón Bolívar.
- Lander E (2013). Tensiones/contradicciones en torno al extractivismo en los procesos de cambio: Bolivia, Ecuador y Venezuela. En: Arze C, Gómez J, Ospina P, Álvarez V (eds). *Promesas en su laberinto. Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina*. IEE, CEDLA, CIM, La Paz, pp 1-39.
- León M (2009). Cambiar la economía para cambiar la vida. Desafíos de una economía para la vida. En: Acosta A, Martínez E (eds). (2009). *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*. Abya-Yala, Quito.
- Le-Quang M, Vercoutere T (2013). Ecosocialismo y Buen Vivir. Diálogo entre dos alternativas al capitalismo. IAEN, Quito.
- Molero R, Paz MJ (2012). Development Strategy of the MAS in Bolivia: characterization and early assessment, *Development and Change* 43(2):531-556.
- Rosas-Baños M (2012). Economía Ecológica y Solidaria: rumbo a una propuesta teórica integrada que visualice las rutas hacia la transición. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* 18:89-103.
- Orbe J (2015). Estudio sobre Asociatividad IEPS. Inédito, consultoría de FLACSO para el IEPS.
- Ospina P (2013). Estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo antes que cambiarlo. *La Revolución Ciudadana en Ecuador 2007-2012*. En: Arze C, Gómez J, Ospina P, Álvarez V (eds). *Promesas en su*

- laberinto. Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina. IEE, CEDLA, CIM. La Paz, pp. 177-277.
- Pérez de Mendiguren JC, Etxezarreta E (2015). Sobre el concepto de Economía Social y Solidaria: aproximaciones desde Europa y América Latina. *Revista de Economía Mundial* 40:123-144.
- Pérez Orozco A (2014). Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida. *Traficantes de Sueños*, Madrid.
- Scarlatto M (2013). Social Enterprise, Capabilities and Development Paradigms: Lessons from Ecuador. *Journal of Development Studies* 49(9):1270-1283.
- Thomson B (2011). Pachakuti: Indigenous perspectives, buen vivir, sumaq kawsay and degrowth. *Development* 54(4):448-454.
- Unceta K (2013). Decrecimiento y Buen Vivir ¿Paradigmas convergentes? Debates sobre el Postdesarrollo en Europa y América Latina. *Revista de Economía Mundial* 35:21-45.
- Unceta K (2014). Post-crecimiento, Desmercantilización y Buen Vivir. *Nueva Sociedad* 252:136-152.
- Vega S (2013). La dimensión ausente de género en la política pública de Economía Popular y Solidaria en Ecuador. *Perspectivas de Políticas Públicas* 5:1-25.
- Vega S (2014). La Economía Solidaria en el Ecuador de la Revolución Ciudadana: certezas e interrogantes. *Opción Socialista* 3:1-10.
- Vega S (2015). La economía solidaria en Ecuador. Una mirada crítica a través de los discursos. Paper presentado en el III Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador.
- Villalba U (2013). Buen Vivir vs Development: A paradigm shift in the Andes? *Third World Quarterly* 34(8): 1427-1442.
- Walsh C (2010). Development as Buen Vivir: institutional arrangements and (de)colonial entanglements. *Development* 53(1):15-21.
- Wanderley F (2015). Desafíos teóricos y políticos de la ESS. *Lectura desde América Latina*. CIDES-UMSA, HEGOA, La Paz.
- Yates JS, Bakker K (2014). Debating the “post-neoliberal turn” in Latin America. *Progress in Human Geography* 38(1):62-90.





# Foreign aid distorting effects: an empirical assessment for Sub-Saharan Africa

## Efectos distorsionadores de la ayuda internacional: una evaluación empírica para el África Subsahariana

**MONGONGO DOSA, Pacifique**<sup>1,2</sup>  
pacifique.mongongodosa@outlook.be

**TEZANOS VÁZQUEZ, Sergio**<sup>2</sup>  
sergio.tezanos@unican.es

**MOLENAERS, Nadia**<sup>3</sup>  
nadia.molenaers@uantwerpen.be

### Abstract

Sub-Saharan Africa (SSA) is a key region for the future success of the 2030 Agenda for Sustainable Development. However, there is no consensus about the potential contribution of foreign aid in the eradication of extreme poverty in this region. Drawing on differences in aid modalities and practicalities, we build an analytical framework for examining the impact of Official Development Assistance (ODA) on SSA economic growth during the period 1991-2014. The estimation provides four main results: i) ODA to SSA has exerted both distorting and stimulating effects on growth but the latter were higher than the former; ii) increasing both aid grants and aid loans, and a reallocation from grants to loans, may induce higher growth; iii) however, such a reallocation from grants to loans may only be positive in countries with sustainable debt burdens; and iv) although ODA was effective in aggregate terms, it did not significantly boost the income of the poorest citizens, which reveals a grave distributional deficiency.

**KEYWORDS:** Africa, aid effectiveness, aid grants, aid loans, institutional distortions

### Resumen

La región de África Subsahariana (ASS) es clave para el futuro éxito de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Sobre la base de las diferencias de las distintas modalidades de ayuda, analizamos el efecto generado por la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) sobre el ritmo de crecimiento de ASS en el periodo 1991-2014. La estimación proporciona cuatro resultados relevantes: i) la ayuda externa ejerce tanto efectos estimulantes como distorsionadores sobre el crecimiento, pero los primeros compensan los segundos; ii) un aumento en ambas modalidades de ayuda y una reasignación entre donaciones y préstamos podría inducir un mayor crecimiento; iii) sin embargo, dicha reasignación sólo sería positiva en países con niveles sostenibles de endeudamiento; y iv) aunque la ayuda es eficaz a nivel agregado, no contribuyó significativamente a aumentar los ingresos de los ciudadanos más pobres, lo que revela una grave carencia distributiva.

**PALABRAS CLAVE:** África, eficacia de la ayuda, donaciones de ayuda, créditos de ayuda, distorsiones institucionales

- 
1. Autor Principal y responsable del trabajo.
  2. Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria.
  3. Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp.

## 1. INTRODUCTION

Foreign aid debates and policies are currently focused on the 2030 Agenda for Sustainable Development. Considering the expired Millennium Development Goals (MDG) as an overall success in terms of the reduction of extreme global poverty, the world's heads of State and governments have scaled up the goals attached to the new Sustainable Development Goals (SDG):

*“We resolve, between now and 2030, to end poverty and hunger everywhere; to combat inequalities within and among countries; to build peaceful, just and inclusive societies; to protect human rights and promote gender equality and the empowerment of women and girl; and to ensure the lasting protection of the planet and its natural resources. We resolve also to create conditions for sustainable, inclusive and sustained economic growth, shared prosperity and decent work for all, taking into account different levels of national development and capacities” (UN 2015: 6).*

Such an optimistic view on the possibility of eradicating extreme poverty and promoting a new strategy of “human sustainable development” is shared by some aid experts who see in foreign aid the potentials of realizing such an ambition (Sachs 2015).

Given the huge disparities in regional achievements and the differences in poverty levels across developing countries, these quite optimistic goals may be misleading. In particular, one would reasonably wonder whether such positive forecasts are valid to a region such as sub-Saharan Africa (SSA). The answer from the optimistic analysts is a conditional “yes”. They argue that ending poverty in SSA is feasible provided that developed countries donate more – and more stable – aid (UN 2006, ODI 2015). This optimistic viewpoint meets a number of investigations pointing to a fast reduction of poverty and inequality in SSA (Pinkovskiy and Sala-i-Martin 2014). Conversely, from a more “pessimistic” viewpoint, other authors argue that foreign aid is not part of the solution but the problem itself. Subsequently, they suggest a “dead aid model” which, in their perspective, would not distort economies by boosting development through trade and other market based development funding (Moyo 2009).

These contradictory viewpoints on aid effectiveness raise a fundamental question: is aid a way in or a way out of extreme poverty in SSA? No clear answer comes from the above-mentioned two leading streams of the aid literature, and since they are mutually exclusive, they do not provide a single, irrefutable, answer. Furthermore, empirical studies on aid effectiveness have paid very little attention to the existence of distorting effects that may affect the effectiveness of aid.

Considering SSA as the most critical region in terms of poverty eradication, and also the main recipient of Official Development Assistance (ODA) during the MDG's era, it is worthwhile assessing to what extent aid has contributed to boost economic growth and alleviate poverty. On the other hand, it is worth noting that this piece of research is timely since SSA is also now a priority for the SDG and, therefore, the success of the new agenda partially depends on the positive contribution of foreign aid to the development of this African region.

With this perspective, this paper has two research objectives: firstly, analyze the relative impacts of aid grants and aid loans on the rate of growth of SSA countries' per capita income during the period 1991-2014. To do so we distinguish between the “overall” impact of aid on growth, and the “inequality-adjusted” impact of aid on the relatively poor citizens. Secondly, the paper shall explore the main “distorting effects” that ODA causes on the recipient economies.

After this introduction, the second section reviews the recent economic literature on aid effectiveness, with a special focus on SSA. The third section proposes an analytical model of aid impact on growth, adapted to the peculiarities of the SSA region and estimated by means of a Vector Auto Regressive Model (VAR). The fourth section presents the main results and the last section summarizes the conclusions and suggests some economic policies that may increase the effectiveness of aid disbursed to SSA.

## 2. THE AID EFFECTIVENESS PUZZLE

Even though the “aid-growth nexus” has been extensively investigated since the 1960s, the main question of whether aid promotes growth is still controversial. Nevertheless, over this period noticeable improvements have occurred, leading to clearer scientific insights on the macroeconomic effectiveness of aid and subsequently more adequate policy guides to aid agencies and practitioners.<sup>4</sup> The empirical exercises have used different growth models in order to answer the question of whether aid promotes growth. According to this approach, the analysis of aid effectiveness falls within the broader debate of the forces that promote growth, understanding that aid may contribute to the economic progress of the developing world. Provided that none of the theoretical models proposed to-date perfectly explains the process of economic growth, the theoretical foundation of the aid-growth connexion is still “debatable”.

It is worth noting that, within the current generation of aid effectiveness studies, very few have analyzed the particular case of SSA, despite the fact that this region has always been among the main world aid recipients. However, in response to the disappointing trend in SSA growth observed between the 1970s and the 1990s (Maddison 1995), considerable efforts have been made to understand the actual impediments of economic growth in this region and to identify solutions. As one of the major causes of the slow growth observed along those decades, Collier and Gunning (1999) pointed out the low level of domestic investments. Considering that the average income in SSA is far below the subsistence level needed to generate saving, a wave of authoritative economists saw in foreign aid the realistic alternative to savings in order to boost the capital accumulation process and the subsequent economic growth (Sachs 2005a and 2005b). Consequently, SSA has become the main aid recipient in terms of disbursed ODA as percentage share of GDP since 1992 (Figure 1).

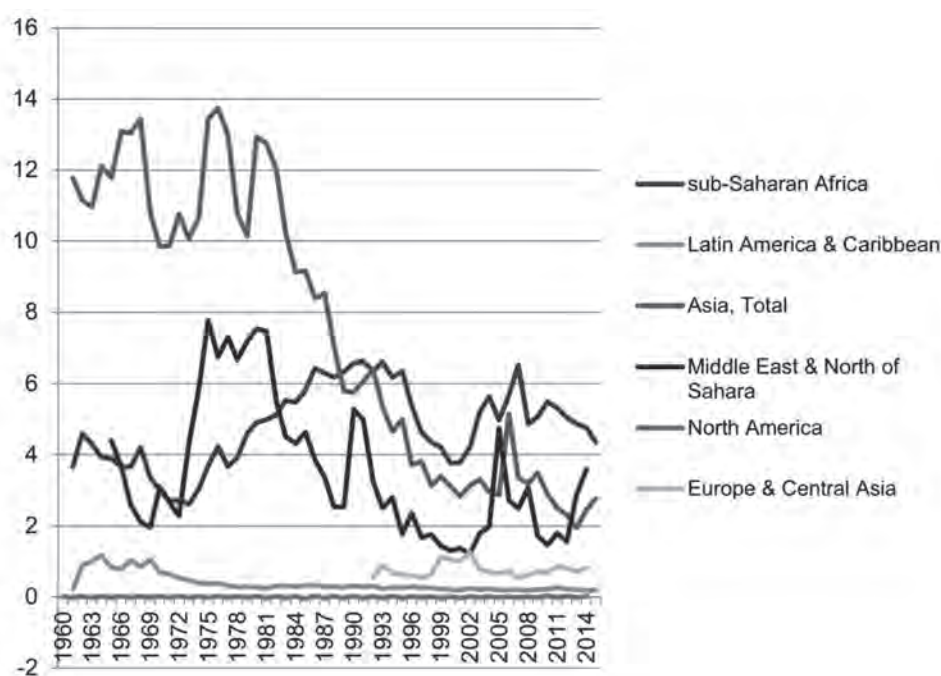


FIGURE 1. Regional distribution of ODA as % share of GDP: 1960-2014. DAC (2016) and World Bank (2016)

4. See, among many others, the literature reviews of McGillivray *et al.* (2006), Dalgaard and Hansen (2010), and Tezanos (2010), and the meta-analysis carried out by Doucouliagos and Paldam (2008).

Conversely, another wave of development researchers considered that ODA distorts economic and political institutions and hence worsens the situation (Easterly 2006, Moyo 2009). As even the most aid-optimistic researchers previously conceded that inadequate policies were as important as the lack of savings in the explanation of the poor economic performance of SSA economies (Sachs and Warner 1997), the overall impact of aid inflows in SSA would crucially depend on their effect on the quality of macroeconomic policies and institutions in which they operate. For instance, if aid induces worse macroeconomic policies it is not anymore obvious that it would lead to higher economic growth. This uncertainty has raised a hot and long debate on the macroeconomic effectiveness of aid in SSA.

Some analyses on the macroeconomic impact of aid in SSA have already tried to highlight the above-mentioned uncertainties. They either claim that aid is effective but would be more effective in case of better policies or simply point out to its ineffectiveness by blaming its distorting effects on political and economic institutions. For instance, Houdou (2010), investigating on the long run effect of foreign direct investments and foreign aid on growth in 36 African countries from 1980 to 2007, found a positive but low impact of aid: a 1 % increase in foreign aid resulted only in 0.05 % increase in growth. In contrast, in a co-integration analysis of the six poorest and most aid-dependent African countries, Girijasankar (2008) found that the long run effect of aid on growth was negative and statistically significant. Denkabe (2004) reconciled these two opposite outcomes by showing that there are decreasing marginal returns to aid and thus there is a threshold volume below which aid stimulates growth and above which it undermines growth. On the same line, Kathavate (2013) spelled out the negative aid-growth elasticity with a quantitative political economy model for SSA; his empirical findings showed that the aid-growth nexus significantly fluctuates with the quality of institutions in which aid operates.

### 3. ODA MACROECONOMIC EFFECTIVENESS IN SSA: MODEL SPECIFICATION

#### 3.1. Analytical framework

It is worth noting that the previously mentioned empirical studies in SSA considered growth as a homogenous element and did not disentangle ODA according to its delivery modalities.<sup>5</sup> Therefore, they could not capture the impacts of specific aid modalities such as aid grants and aid loans on economic growth. As the existing literature considers the aid distorting effects on recipient economies as sources of aid ineffectiveness, it is not obvious that aid grants is as (in)effective as aid loans.<sup>6</sup>

Indeed, aid loans and grants have very different financial natures. On the one hand, aid loans are refundable and exert a positive incentive to productively invest the resources in order to be able to meet the future repayment obligations, as they cannot be diverted without default risk. However, aid loans generate external debt that may compromise the future financial capacity of the recipient country. On the other hand, in case of lack of institutional distortions, aid grants are financially more convenient for recipient economies in virtue of being the best concessional loans delivered at zero interest rates for an endless date of maturity and thus they do not generate external debt. All in all, from a policy perspective, knowing the relative effectiveness of aid grants and aid loans is relevant since it would lead to an efficiency gain from a reallocation between the different aid components, or at least by using more of each component where it proves to be more efficient. Besides that, the impact of aid grants and loans on growth and on pro-poor growth may be different since they have different abilities to reach the poor. Thus, it is still necessary to empirically assess

5. The study carried out by Tezanos *et al.* (2013) did analyse the different impacts of aid grants and loans in Latin America and the Caribbean.

6. As in most related papers, in this paper “aid distorting effects” refers to the destructions of the pro-growth political and economic environments (for further details, see Moyo 2009).



the extent at which institutional distortions induce differences between these two aid modalities on both the overall recipient population and the poor citizens.

As the existing theoretical models in SSA neglect the heterogeneity of different aid modalities, we develop a different analytical framework. Following the usual Barro's (1991) approach, we assume that GDP per capita growth  $y_{i,t}$  of a country  $i$  between years  $t_0$  and  $t_1$  is an increasing function of the initial GDP per capita  $Y_{i,t_0}$  and a linear combination of explanatory variables  $\sum_{k=1}^n \beta_k X_{i,t}$ :

$$y_{i,t} = k_1 + \delta_1 Y_{i,t_0} + \sum_{k=1}^n \beta_k X_{i,t} + \mu_{i,t}^1 \quad (1)$$

As we are interested in the specific effects of aid components, we disentangle  $\sum_{k=1}^n \beta_k X_{i,t}$  aid grants (G), aid loans (L) and a linear combination of other explanatory variables disregarded in the model  $\sum_{k=1}^m \beta_k X_{i,t}$ :

$$y_{i,t} = k_2 + \delta_2 Y_{i,t_0} + \beta_G G_{i,t} + \beta_L L_{i,t} + \sum_{k=1}^m \Omega_k Z_{i,t} + \mu_{i,t}^2 \quad (2)$$

As our second aim is to estimate the effects of these aid components on the inequality adjusted growth, we then shift our focus from the overall income to the mean income corrected from inequality. We use the superscript "IA" to mean inequality adjusted. Drawing on Sen (1976) and Mongongo Dosa (2016),  $y_{i,t}$  is corrected from inequality ( $y_{i,t}^{IA}$ ) using the complement to one of GINI coefficient:

$$y_{i,t}^{IA} = (1 - GINI\ coefficient_{i,t}) * y_{i,t} \quad (3)$$

By substituting  $y_{i,t}$  by  $y_{i,t}^{IA}$  in equation 2, we have:

$$y_{i,t}^{IA} = k_3 + \delta_3 Y_{i,t_0}^{IA} + \beta_G^{IA} G_{i,t} + \beta_L^{IA} L_{i,t} + \sum_{k=1}^m \Omega_k Z_{i,t} + \mu_{i,t}^3 \quad (4)$$

Equation 4 enables us to assess the effectiveness of the aid share that is delivered to the poorer citizens. This is worthwhile since aid is expected to prioritize disadvantaged people – especially within the MDG and the SDG agendas. Confirming this from another angle, the SDG tenants promised to make sure that no one will be marginalized (UN 2015).

All in all, we retain expressions 2 and 4 as our analytical models. They do not assume equal growth impact coefficients of aid grants and aid loans (i.e.  $\beta_G \neq \beta_L$  and  $\beta_G^{IA} \neq \beta_L^{IA}$ ). Specifically, the impact of aid grants will be positive ( $\beta_G, \beta_G^{IA} > 0$ ) if their stimulus on growth compensates the negative effect on productive incentives. Similarly, the impact of aid loans will be positive ( $\beta_L, \beta_L^{IA} > 0$ ) if their stimulus on growth compensates the debt burden's negative effect.

### 3.2. Estimation procedure

For econometric accuracy, we are aware that in equations 2 and 4 both  $G_{i,t}$  and  $L_{i,t}$  are endogenous variables. On the one hand, this is due to the fact that both the eligibility criteria to aid grants and to aid loans as well as their respective volume partly depend on the income levels of the recipient countries; this would introduce the reversal – or double – causality bias in the estimation. On the other hand, several phenomena – such as armed conflicts, governance quality and natural resources endowment – affect both economic growth and aid inflows, thus causing the omitted variable bias. Subsequently, we need an appropriate estimation method that enables us to estimate the unbiased causal effects of each, from equations 2 and 4.

To do so, most of the previous empirical studies resort to instrumental variables (IV). However, in order to take into account the interdependencies between aid and growth we use a VAR model

which has a comparative advantage in the assessment of the estimates of equations 2 and 4. Within the VAR framework, the coefficients  $\beta_L$ ,  $\beta_G^{IA}$  and  $\beta_L^{IA}$  are portions of the responses from impulses in the aid equations of two three-series VAR models with GDP per capita without inequality adjustment ( $y_t$ ) and with inequality adjustment ( $y_{it}^{IA}$ ). This is due to the feedback effects that these models incorporate into the direct impacts captured by the  $\beta$  coefficients of isolated equations such as equation 2 and 4. In other words, using a VAR model we do not assume that aid grants and aid loans are exogenous as in equations 2 and 4; on the contrary, we assumed them to be endogenous. This means that the VAR model considers not only the “direct effects” that they exert on economic growth but also the impacts (“feedback effects”) that growth exerts on aid grants and aid loans.

As income levels of recipient countries are one of the main eligibility criteria to both aid grant and aid loans, the existence of feedback effects are intuitively irrefutable and hence considering them should lead to better estimates of both effects.

Expressions of the two VAR models that we need are derivable from the general expression of the VAR model. Hence, a  $n$  dimensional VAR process  $\vec{X}_t$  can be written as:

$$\vec{X}_t = C + A_1 \vec{X}_{t-1} + \dots + A_p \vec{X}_{t-p} + \varepsilon_t \tag{5}$$

Where  $\vec{X}_t$  is a multivariate vector including all the time series considered as part of the VAR. We derive equation 6 corresponding to the VAR process assessing the relative effects on the overall growth:

$$\vec{VAR} = \begin{pmatrix} Y_t \\ G_t \\ L_t \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} C_1 \\ C_2 \\ C_3 \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} \Phi_{11} & \dots & \Phi_{1n} & \dots \\ \Phi_{21} & \dots & \Phi_{2n} & \dots \\ \Phi_{31} & \dots & \Phi_{3n} & \dots \end{pmatrix} \begin{pmatrix} Y_{t-1} \\ \dots \\ Y_{t-n} \\ G_{t-1} \\ \dots \\ G_{t-n} \\ L_{t-1} \\ \dots \\ L_{t-n} \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} \varepsilon_{Y,t} \\ \varepsilon_{G,t} \\ \varepsilon_{L,t} \end{pmatrix} \tag{6}$$

Equation 7 takes into account the inequality adjustment:

$$\vec{var} = \begin{pmatrix} Y_t \\ G_t \\ L_t \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} C_1 \\ C_2 \\ C_3 \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} \Phi_{11} & \dots & \Phi_{1n} & \dots \\ \Phi_{21} & \dots & \Phi_{2n} & \dots \\ \Phi_{31} & \dots & \Phi_{3n} & \dots \end{pmatrix} \begin{pmatrix} Y_{t-1} \\ \dots \\ Y_{t-n} \\ G_{t-1} \\ \dots \\ G_{t-n} \\ L_{t-1} \\ \dots \\ L_{t-n} \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} \varepsilon_{y,t} \\ \varepsilon_{g,t} \\ \varepsilon_{l,t} \end{pmatrix} \tag{7}$$

For simplifying the notation,  $y_{it}^{IA}$  of equation 4 is replaced by  $y_t$  in equation 7. Besides that, it is worth noting that the analysis of some of the issues we previously raised combines information from both the VAR models 6 and 7.

#### 4. MAIN RESULTS

The pre-estimation diagnosis has proved VAR (3) the best model. According to its estimation (table 1), a 1 % increase in aid grants has raised SSA growth rate by around 2.46 %, and an equivalent increase in aid loans had a greater impact on growth (with an average coefficient of 3.05). These

results suggest that, on the one hand, the positive impact of aid loans compensates the inconvenient repayment burdens attached to them. On the other hand, although aid grants are relatively less effective than aid loans in promoting growth, they still exert a positive and significant impact.

TABLE 1. Direct effects of grants and of loans on economic growth

	LAG 1	P-VALUE	LAG 2	P-VALUE	LAG 3	P-VALUE
Aid grants	2.45982	0.00984	-1.05074	0.44085	-1.13834	0.24913
Aid loans	3.04601	0.00655	-0.96044	0.56019	-1.31964	0.24137

It is worth recalling that net aid loans disbursed to SSA are relatively low in comparison with aid grants (they represent 0.51 % and 4.65 % of GDP, respectively).

However, according to our estimations loans exert a relatively higher effect on growth than grants, which in turn suggest that a reallocation of ODA from grants to loans would provide an extra stimulus to economic growth. The latter policy is especially more promising for those countries which debts are still sustainable.

Apart from these direct effects, both grants and loans may be affected by feedback effects from growth on them, or by their mutual interactions. Part 1 of table 2 shows that an increase of economic growth does not affect aid grants or aid loans. As relatively low levels of GDP per capita is the eligibility criteria for being considered as an ODA recipient, one would expect higher growth to reduce the amount of disbursed grants and/or loans. This is not the case because the level of SSA per capita GDP is still relatively low (in comparison with other developing regions) to consider that its growth is a sign that the region has become rich enough to handle its development path with less – or no – foreign assistance.

TABLE 2. GDP growth Feedback effects and grants-loans interactions

	LAG 1	P-VALUE	LAG 2	P-VALUE	LAG 3	P-VALUE
<i>1. Feedback effect of 1 % of increase of GDP growth on both grants and on loans</i>						
Aid grants	0.008206	0.985	0.162785	0.634	0.554216	0.184
Aid loans	-0.17311	0.617	0.01438	0.956	-0.51200	0.118
<i>2. Direct effects of 1 % of increase of aid loans on aid grants</i>						
Aid loans	2.630868	0.076	-1.561343	0.533	0.698197	0.672
<i>3. Direct effects of 1 % of increase of aid grants on aid loans</i>						
Aid grants	-0.80268	0.385	1.11574	0.481	-0.62921	0.573

Moreover, part 2 of table 2 shows that an increase of aid loans has a positive and significant impact on aid grants, and part 3 shows, on the contrary, that an increase in aid grants does not have a significant impact on aid loans. This suggests that the previously mentioned efficiency gain from the loans-grants reallocation would never lead to an extreme situation where all donors give all ODA in form of loans. This result has captured the fact that grants serve some donors' priorities that loans would not serve and hence they would never completely replace the former modality by the latter. This is the case of the share of ODA funding the fight against terrorism or underpinning policies controlling migration from recipient countries. It is also the case of the ODA share funding all projects promoting donors' values and convictions such as democracy and human right. On one hand, note that recipient countries would have no – or very little – incentives to negotiate or to accept ODA in the form of loans in these and similar cases. On the other hand, unlike what would

be in case of loans, grants allow donors to get a relatively higher control of such sensitive targets and make recipient countries more accountable to them.

Figure 2 depicts the overall impacts accounting for all the feedback and interaction effects and including effects which are too small to be statistically considered and hence were disregarded in the previous discussion.

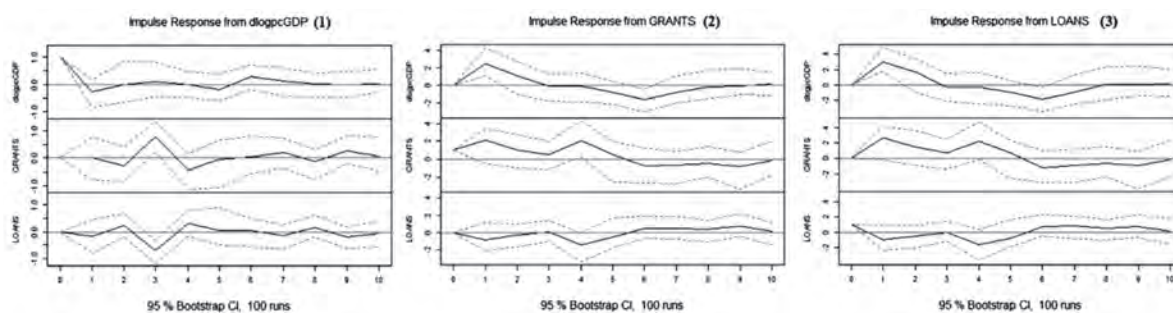


FIGURE 2. Overall impacts: Direct, feedback and interaction effects

Exploring figure 2 from right to left, the first graph shows the overall percentage change of GDP growth and aid grants induced by a temporary 1% increase of aid loans. As already quantified in table 1, such an impulse causes an increase of GDP growth and it also increases the level of aid grants. Both GDP growth and aid grants keep growing until when the impulse is off (aid loans touches the horizontal axis). This matches with our previous results suggesting that aid loans have positive impacts on growth and showing that aid grants complement aid loans to fund specific aims that the latter cannot adequately fund. The second graph provides the overall percentage change of GDP growth and aid loans caused by a temporary 1% increase of aid grants. As already quantified in table 1, economic growth is increased by such an impulsion. Subsequently, graph 3 confirms that aid grants exert positive impacts on growth.

However, although we previously explained that aid grants do not affect aid loans, the second graph shows that an increase in aid grants decreases aid loans. This is not a contradiction but another way of presenting the same fact. Indeed, drawing on table 2 (part 3), a 1% increase of aid grants induces a 0.8% decrease of aid loans. The p-value suggests that this 0.8% impact is not significantly different from zero and hence it has been disregarded in our previous explanation. However, the impulse-response function still visualizes such a negligible effect to give an insight into the global interactions within the estimated VAR model. Unlike aid grants, which are a strategic complemented by aid loans, this suggests that loans may be substituted by grants. In other words, donors may partly replace aid loans by aid grants without jeopardizing their strategic objectives. However, in addition to foregoing repayments, the previous results points out the efficiency loss of such a reallocation and the conditions in which it can be acceptable.

As the visual comparison of the effects of grants (figure 2, graph 2) and loans (figure 2, graph 3) on growth and their quantifications in table 1 proves aid loans to be more effective than aid grants, then the reallocation from loans to grants should be merely done when necessary. Countries having unsustainable debt burdens would logically benefit from such an exceptional reallocation of ODA. Graph 1 of figure 2 visualizes the small feedback effects of economic growth on both grants and loans. Although statistically insignificant, they predict that foreign aid should never be considered as a never ending funding source for development of SSA. Indeed, it suggests that the more donors will assess SSA GDP as relatively high, the less they will provide grant and concessional loans. Therefore, as SSA GDP increases, more policy makers in SSA should look for alternative sources to sustain their development. One of the available options is resorting to market funds.

Beyond these impacts of both grants and concessional loans on SSA economic growth, which has been the effect on the “inequality adjusted” growth rate? Has aid reached the poorest citizens in SSA and stimulated their income growth? In order to test so, we estimate a similar VAR model and carry out the same analysis using the inequality-adjusted GDP per capita growth rate. The estimation results show that neither concessional loans nor grants have statistically significant impacts on the inequality adjusted growth (table 3, part 1), and the latter has no significant effects on neither aid grants (table 3, part 2), nor on aid loans (table 3, part 3). In comparison to the positive and strongly significant effects for the case without inequality adjustment, this suggests that aid is not well targeting the poorest citizens – and/or it is used in a way that its effects on the poorest would be observable in much longer period of time.

TABLE 3. Interactions between inequality adjusted growth, aid grants and aid loans

	LAG 1	P-VALUE	LAG 2	P-VALUE	LAG 3	P-VALUE
<i>1. Direct effects of 1 % of increase of aid loans and aid grants on inequality adjusted growth</i>						
Aid grants	3.3160	0.4377	2.4655	0.7122	-3.0835	0.4676
Aid loans	3.7477	0.4558	2.4655	0.7122	-3.1991	0.5341
<i>2. Direct effect of 1 % of increase of inequality adjusted GDP growth on aid grants</i>						
Aid grants	0.07756	0.5109	0.07987	0.3250	0.07186	0.3593
<i>3. Direct effect of 1 % of increase of inequality adjusted GDP growth on aid loans</i>						
Aid loans	-0.04860	0.6113	-0.07640	0.2527	-0.06541	0.3086
<i>4. Direct effects of 1 % of increase of aid loans on aid grants</i>						
Aid loans	3.59512	0.0411	-3.98019	0.1378	1.39057	0.3939
<i>5. Direct effects of a 1 % of increase of aid grants on aid loans</i>						
Aid grants	-1.91754	0.0995	2.52522	0.1616	-0.97783	0.3716

As for the case without inequality adjustment, part 4 of table 3 still confirms that an increase of aid loans induces a significant increase of aid grants. Similarly, part 5 of table 3 confirms our previous argument stating that an increase of aid grants does not induce an increase of aid loans.

## 5. CONCLUSION

We carry out an assessment of the macroeconomic effectiveness of ODA in SSA, distinguishing between the overall impact of aid on growth and its effect on the income of the poorest. Though mostly quantitative, our investigation follows a multidisciplinary reasoning. It examines existing hypotheses on the relative performances of aid grants and aid loans on the economic growth and identifies and discusses strengths and weaknesses of both aid modalities. The lack of repayment burden on poor countries has been considered as the major strength of aid grants but it has been associated to higher risks of investing such concessional resources into unproductive activities.

Conversely, aid loans are generally considered to exert positive incentives to productively invest the resources in order to be able to meet the future repayment obligations, but they also generate a debt burden that may be unsustainable for poor countries. Therefore, for the estimations we assume that the impact of each aid modality would be positive if its strengths compensate its weaknesses.

Recognizing that both aid grants and concessional loans not only affect economic growth but they are also impacted by the latter within a kind of loop of causality, we have methodologically resorted to VAR models incorporating such interdependencies and controlling the effects of other omitted processes which would otherwise bias the estimation results. The econometric estimation

of the retained model points out four relevant results in relation to the aggregate impact of ODA in SSA for the period 1991-2014:

Firstly, foreign aid exerts both distorting and stimulating effects on economic growth. The net result is positive as aid proves to have contributed to the overall SAA economic growth. On average, this underpins the aid optimistic stream (Sachs and others) against the aid skeptic wave (Moyo and others). However, to a lesser extent, it validates the concerns raised by the latter through the recognition of the existence of distorting effects even though they are assessed lower than the opposite stimulating effects of ODA on economic growth.

Secondly, while both aid components have positive and significant impacts on economic growth, aid loans were relatively more effective than aid grants. Subsequently, both an increase of each of these two aid modalities and a reallocation from aid grant to aid loans for a given amount of ODA are expected to induce higher growth.

Thirdly, a reallocation from aid grants to aid loans would provide an adequate incentive to use aid resource in a more productive way but its complete implementation – 100 % loans versus 0 % grants – is not feasible as some strategic targets of ODA are incompatible with aid loans. Nonetheless, donors still have a relatively wide room of manoeuvre since ODA to SSA is still largely delivered in terms of grants. However, as a development policy, the success of such reallocation assumes that the debt burden of the recipient country is sustainable. Otherwise, the opposite reallocation – from aid loans to aid grants – would be preferable.

Fourthly, aid is not yet sufficiently targeting the poor as it is not significantly boosting the income of the poorest citizens. This is an alarming result as aid is officially intended to reach the most needed persons (especially if foreign aid is intended to meet the SDG target of poverty eradication).

In sum, these results supports the use of both aid grants and loans in a – mainly – low income region such as SSA. However, we cannot infer that concessional loans are totally preferable than grants; on the contrary, grants should still be concentrated in those countries with lesser repayment capacities and more restricted access to credit. But the use of concessional loans should be enhanced in those economies which offer guaranties of repayment, need resources for financing productive activities and are more affected by institutional distortions. Therefore, this piece of research opens the door for future research on the socio-economic, political and institutional conditions which are more appropriate for the – effective – use of loans and grants.

Finally, it should be bear in mind that our study only tests the “macroeconomic effectiveness” of aid in relation to SSA economic growth, and not in relation to progresses in other dimensions of human development. Consequently, it should be interpreted as a “partial” evaluation of aid effectiveness, exclusively referred to the economic dimension of development.

## REFERENCES

- Barro R (1991). Economic growth in a cross section of countries. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2):407-443.
- Bulir H, Hamann AJ (2008). Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire. *World Development*, 36(10):2048-2066.
- Chauvet L, Guillaumont P (2004). Aid and growth revisited: Policy, economic vulnerability and political instability. In: B Tingodden, Stern N, Kolstad I (eds). *Towards pro-poor policies – Aid, Institutions and Globalization*. World Bank, Oxford University Press, Washington DC, pp 95-109.
- Collier P (1997). The failure of conditionality. In: C Gwin, Nelson J (eds). *Perspectives on aid and development*. Overseas Development Council, Washington DC, pp 1-12.
- Collier P, Dehn J (2001). Aid, shocks and growth. *World Bank Policy Research*, 2688, World Bank.
- Collier P, Goderis B (2008). Does Aid Mitigate External Shocks? *UNU-WIDER Discussion Paper*, 2008/06.

- Collier P, Gunning JW (1999). Why has Africa grown slowly? *Journal of Economic Perspectives*, 13(3):3-22.
- Collier P, Hoeffler A (2004). Aid, policy and growth in post-conflict societies. *European Economic Review*, 48:1125-1145.
- Dalgaard C, Hansern H (2010). Evaluating Aid Effectiveness in the aggregate: A critical assessment of the evidence. Munich Personal RePEc Archive MPRA, Evaluation Study, 2010/1.
- Denkabe P (2004). Policy, aid and growth: A threshold hypothesis. *Journal of African development*, 1(1):39-45.
- Development Assistance Committee (DAC) (2016). International Development Statistics (IDS) online databases, OECD: <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm>, last consulted April 5, 2016.
- Doucoukiagos H, Paldam M (2008). Aid Effectiveness on Growth: A Meta Study. *European Journal of Political Economy*, 24(1):1-24.
- Easterly W (2006). *The White Man's Burden: Why the West's efforts to Aid the rest have done so Much ill and so little good*. Penguin Press, New York.
- Girijasankar M (2008). Foreign aid and economic growth: A cointegration analysis of the six poorest African countries. *Economic analysis and policy*, 38(2):251-260.
- Houdou N (2010). Foreign aid, foreign direct investment and economic growth in Sub-Saharan Africa: Evidence from pooled mean group estimator (pmg). *International Journal of Economics and Finance*, 2(3):39-45.
- Hudson J, Mosley P (2008). Aid volatility, Policy and Development. *World Development*, 36(10):2082-2102.
- Kathavate J (2013). Direct indirect effects of aid volatility on growth: Do stronger institutions play a role? Munich Personal RePEc Archive, Nr. 45187.
- Kosack S (2002). Effective aid: How democracy allows development aid to improve the quality of life. *World Development*, 31(1):1-22.
- Lensink R, Morrissey O (2000). Aid instability as a measure of uncertainty and the positive impact of aid on growth. *Journal of Development Studies*, 36(3):31-49.
- Maddison A (1995). *Monitoring the World Economy*. OECD, Paris.
- McGillivray M, Feeny S, Hermes N, Lensik R (2006). Controversies over the impact of development aid: it works; it doesn't; it can, but that depends. *Journal of International Development*, 18(7):1031-1050.
- Minoiu C, Reddy GR (2010). Development Aid and Economic Growth: A Positive Long-Run Relation. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 50 (1):27-39.
- Mongongo Dosa P (2016). On the measurement and use of inequality weighted growth. *Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, DT cooperación y desarrollo*, 2016/1, DOI: 978-84-608-1546-4.
- Moyo D (2009). *Dead aid: Why aid is not working and how there is another way for Africa*. Penguin Books, New York.
- Overseas Development Institute-ODI (2015). Combining finances and policies to implement a transformative post-2015 development agenda. *European report on development 2015*, European Commission.
- Pinkovskiy M, Sala-i-Martin X (2014). Africa is on time. *Journal of economic growth*, 19(3):311-338.
- Punam CL (1991). An analysis of issues shaping Africa's economic future. *Africa's pulse*. The World Bank publications, 7(2):1-26.
- Sachs J (2015). *The age of sustainable development*. Columbia University Press, New York.
- Sachs J (2005a). *The end of poverty: economic possibilities for our time*. Penguin Press, New York.
- Sachs J (2005b). *Investing in development: A practical plan to achieve the UN millennium development goals*. Technical report, UN Millennium project.
- Sachs J, Warner AM (1997). Sources of slow growth in sub-Saharan economies. *Journal of African economies*, 6(3):335-76.
- Sen A (1976). Poverty: An ordinal approach to measurement. *Econometrica*, 44(2):219-231.
- Svensson J (1999). Aid, Growth and Democracy. *Economics and Politics*, 11(3):275-297.
- Tezanos S (2010). Ayuda y crecimiento: una relación en disputa. *Revista de Economía Mundial*, 26:237-259.
- Tezanos S, Quiñones A, Guijarro M (2013). Inequality, aid and growth: Macroeconomic impact of aid grants and loans in Latin America and the Caribbean. *Journal of Applied Economics*, 16(1):153-177.
- Tezanos S, Quiñones M (2015). Aid & innovation: a boost to the effectiveness of aid? *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(1):5-36.

United Nations (2006). Doubling aid: Making the “big push” work. New York.

United Nations (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1.

World Bank (2016). World Development Indicators 2016. The World Bank, Washington DC.



# On the measurement and use of equality weighted growth

## Igualdad ponderado crecimiento económico: la medición y el uso

MONGONGO DOSA, Pacifique<sup>1</sup>  
pacifique.mongongodosa@outlook.be

### Abstract

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

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

### Resumen

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

**PALABRAS CLAVE:** crecimiento económico, desigualdad, ODM, ODS, coeficiente de GINI.

Este artículo ha sido previamente publicado en la Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo. Como tal, está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

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

---

1. Premio REEDES para Jóvenes Investigadores 2016/Spanish Network of Development Studies Award for Young Researchers' winner 2016). Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria.

## 1. INTRODUCTION

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

Summing up both the literature pointing out the pro-growth and counter-growth characteristics of income inequality<sup>2</sup>, the World Bank’s shared prosperity literature takes a nuanced standpoint. While it argues in favor of tracking and stimulating the income of the poorest, it does not advocate for any kind of wealth redistribution from the rich to the poor. It draws attention on stimulating higher and sustainable growth by making sure that its pattern generates income and opportunities for the less-well off. This bears the idea that a high enough economic growth creating jobs and opportunities for poorer people is preferable to wealth redistribution policies discouraging productive efforts and hence generating perverse effects on growth and poverty reduction. Though intuitively irrefutable, one would reasonably wonder whether such a policy orientation matches with realities of developing economies.

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

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

## 2. EXPONENTIAL AND PERSISTENT NATURE OF GROWTH

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

Considering as relatively low the levels of capital in developing countries, the law of diminishing marginal returns is expected to keep the rates of economic growth high for a considerable period of time. In addition to this, we know that growth is self-reinforcing. Economists have already noticed that growth is persistent and hence – once reached – difficult to leave (Solow 2007). On

---

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

this basis, one would reasonably expect two or more decades of high growth rates in developing economies. More importantly, as it is the case with any incrementally growing process, such rates have exponential effects. For instance, an economy with  $y_t$  as an initial GDP growing at a rate  $g$  between 4 and 8 % as is the case of most developing countries, doubles its income after a period of time  $n$  lying between 18 and 9 years:

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

Subsequently, the doubling time is:

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

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

Does this predict the end of poverty with our generation? It depends on how that new wealth will be distributed within countries. As we know, both economic growth and income per capita give no information about wealth distribution. Considering high inequalities within developing countries, it might be possible that, instead of predicting the end of poverty, such a growth pace and the subsequent fast excess of the average income per capita on poverty threshold indicate more of absolute or/and relative poverty. This would be the case if – within developing countries – income of the poorest is not growing or/and is growing slower than the income of the richest. Subsequently, current economic analyzes and development policies should incorporate the dynamics of inequality to pinpoint actual impacts of growth on poverty reduction in those countries.

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

### 3. MEASURING EQUALITY WEIGHTED GDP

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

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

### 3.1. Percentiles based inequality adjustment

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

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

Where  $d_{i,t}^k$  is the income share of the  $k^{th}$  deciles of the population of country  $i$  in year  $t$ ,  $y_{i,t}$  is the overall GDP, and  $n_{i,t}$  is the population of country  $i$  in year  $t$ . Finally, levels of inequality adjusted GDP ( $y_{i,t}^{ia}$ ) are used to compute average growth rates. Even though the authors found a big enough sample of income percentiles for Caribbean countries, this is not the case in most developing economies.

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

It worth noting that if the focus of this paper was only on tracking inequality and not on aggregating equality and growth, choosing between Palma index and GINI coefficient would be a bit tricky. It would be more of an empirical issue than mere theoretical choice. Indeed, to make such a choice, one has to be in a position to figure out the extent to which its sample confirms the stability assumption of the middle of income distribution which intuitively underpins following inequality dynamics through tails as captured by the Palma  $\frac{d_{i,t}^{10}}{d_{i,t}^{10}}$  ratio (Cobham and Sumner 2013).

### 3.2. GINI based adjustment

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

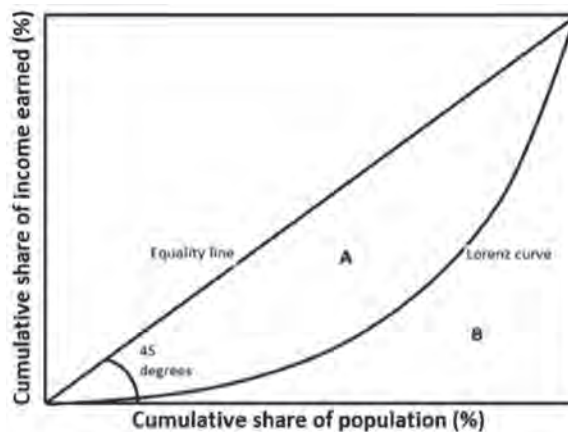


FIGURE 1. GINI components

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

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

$$y_{i,t}^{ew} = (1 - GINIcoefficient_{i,t}) * y_{i,t} \tag{2}$$

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

- Lorenz curve gives the actual distribution of income among the population:

$$\int_{0\%}^{100\%} = (Lorenz Curve)dp = 100\% \text{ of population} = 1 = \frac{A}{A+B} + \frac{B}{A+B} \tag{3}$$

- In expression 3, A and B areas measure mean income lags respectively from perfect equality and inequality. They provide percentage shares of revenues hold by those earning below the average from two opposite perspectives. While the first captures inequality, the second measures equality.
- Drawing on the same expression 3,

$$\frac{B}{A+B} = 1 - \frac{A}{A+B} \Leftrightarrow \frac{B}{A+B} = (1 - GINI coefficient) \tag{4}$$

Together, equation 2 and 4 give:

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

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

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

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

Indeed, on the left extreme where  $GINI coefficient_{i,t}$  is 1,  $y_{i,t}^{ew}$  is 0. This means that  $y_{i,t}$  is disregarded in poverty reduction analysis since it fully excludes almost everybody from the economic prosperity. On the right extreme where  $GINI coefficient_{i,t}$  is 0,  $y_{i,t}^{ew}$  equals  $y_{i,t}$ . In this case  $y_{i,t}$  is entirely considered since it is perfectly inclusive and fully cancels out all relative poverty. The remaining cases lie between the two. For instance, at the median case where  $GINI coefficient_{i,t}$  is 0.5, half  $y_{i,t}$  is taken into account and hence:  $y_{i,t}^{ew} = \frac{1}{2} y_{i,t}$ . The remainder of this paper applies  $y_{i,t}^{ew}$  on sub-Saharan Africa (SSA) data and draws the implication of its dynamics for the post-2015 development agenda.

## 4. DYNAMICS OF EQUALITY WEIGHTED GDP IN SSA

### 4.1. From 1991 up to date

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

As expected, both GDP and equality weighted GDP are increasing but at different paces. While such a co-movement is due to the positive impact of the first on the second, differences in paces are attributable to inequality adjustment. Effects of the latter become clearer on their respective growth on figure 2-B. This figure describes three critical periods. From 1991 up to 2000, the increasing pace of equality weighted GDP growth was slower than the one of overall GDP growth. This means that

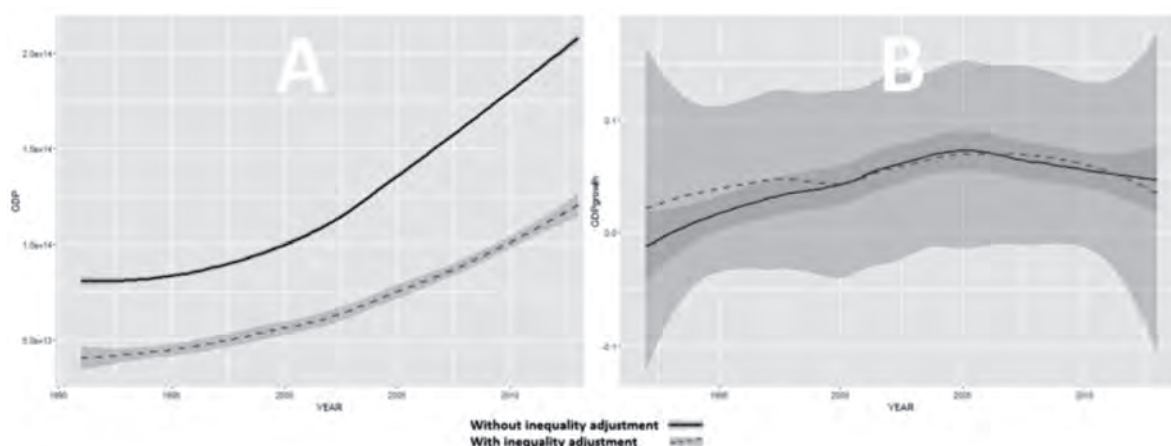


FIGURE 2. GDP and equality weighted GDP. Author's based on WDI-2016

good effects of growth were not primarily on the advantage of the poor. From 2000 up to 2007, the opposite is observed. The increasing pace of equality weighted GDP growth becomes faster than the one of overall GDP growth. As a result, initial equality weighted GDP growth is lower than overall GDP growth but the opposite occurred in the courses of their dynamics (table 1).

TABLE 1. Main statistics: 1991-2013. World Bank (2016)

VARIABLE MIN.	1ST QU.	MEAN	3RD QU.	MAX.
GINI coefficient in % 37.73	43.07	45.13	46.98	53.44
GDP const. 2005 USD 7.989e+13	8.863e+13	1.249e+14	1.585e+14	0.13370
EWGDP const. 2005 USD 3.719e+13	4.987e+13	6.908e+13	8.767e+13	1.236e+14
GDP growth -0.01859	0.03443	0.04383	0.05797	2.087e+14
EWGDPgrowth -0.18150	-0.01187	0.05228	0.11420	0.16060

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

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

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

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

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

## 5. EXTERNAL VALIDITY CHECK

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

### 5.1. Theoretical analyses

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

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

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

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

### 5.2. Empirical studies

Very few empirical studies simultaneously analyzed the dynamics of growth and inequality in SSA. Most of them merely investigated the trend of the overall growth. Among many others, Maddison (1995) pointed out a declining trend in GDP growth of that region between the 1970s and the 1990s. In response to that bad news, considerable efforts were made to understand what impeded growth and to identify “realistic” solutions. As one of the major causes of the observed slow growth along those decades, Collier and Gunning (1999) pointed out the low level of both private and public domestic investments.

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

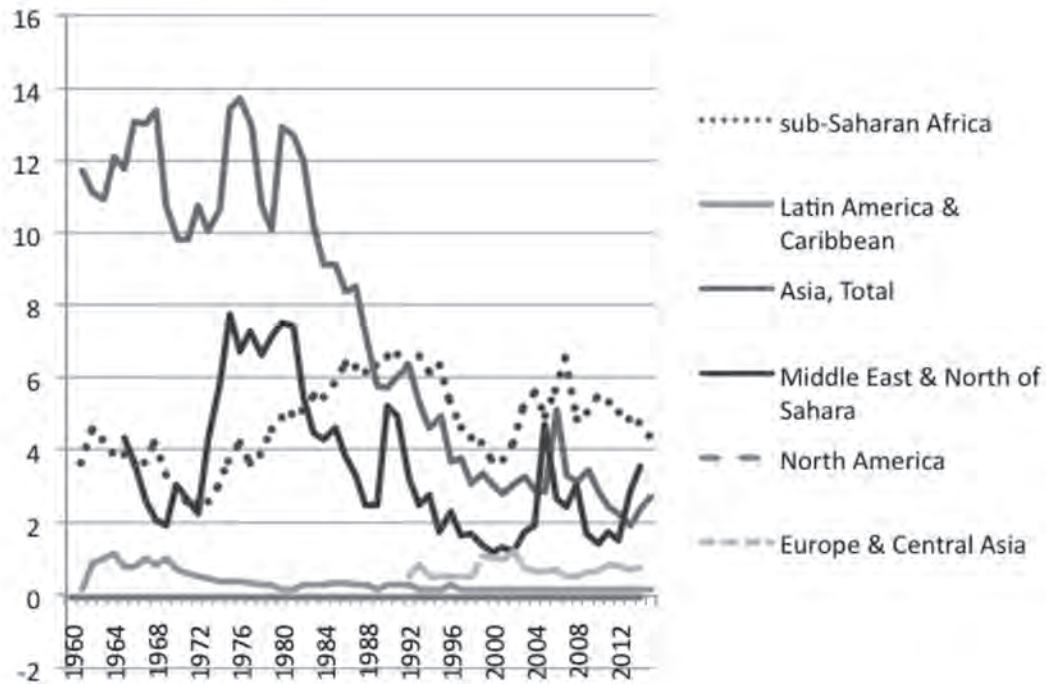


FIGURE 3. Regional distribution of ODA as a percentage share of GDP: 1960-2014. DAC 2016 and World Bank 2016

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

As I have found by constructing and examining “equality weighted growth”, Pinkovskiy M and Sala-i-Martin X (2014) found that not only income is rising in SSA but also is reaching poorer citizens. To draw this conclusion, they used survey data on African income distributions and national accounts GDP. They then estimated the income distributions, the poverty rates, and the inequality indices of African countries between 1990 and 2011. Note that updating or replicating such a survey based investigation to another region is not as simple and practical as applying a GINI based inequality deflator on GDP then comparing the growth pace of the overall GDP to that of the equality weighted growth as I methodologically suggest. As both procedures give identical results, the “equality weighted GDP” diagnosis would be preferred for its simplicity and usage of publicly available data.

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

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



## 6. CONCLUSION

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

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

Based on this finding, I have re-assessed the poverty reduction dynamics in sub-Saharan Africa since 1991. While the empirical results prove that overall growth was faster than equality weighted growth before 2000, they highlight the opposite throughout the post-2000 period. This positively assesses MDGs era on both growth and inclusiveness criteria.

Drawing on ARIMA forecast estimating around 5% equality weighted growth up to 2030; I further argue that poverty will soon be part of SSA history provided that such a shared prosperity pattern is sustainable. Otherwise, growth would primarily make better off advantaged instead of disadvantaged people. The lower forecasts and the crisis period estimation results underpin this. Subsequently, to eradicate poverty, Post-2015 development agenda does not need higher growth rates but policies ensuring that new wealth are well shared.

Finally, it should be born in mind that this study only assesses the extent to which SSA economic growth and the subsequent new wealth is being shared and reducing poverty. Among many other possibilities, future investigations would complement it with causal analysis of the pinpointed shared prosperity pattern. In case of recourse to a regression analysis, it would be interesting comparing the outcome of the regression of the overall GDP to that of the equality weighted GDP as highlighted in this paper for their respective dynamics.

## ACKNOWLEDGEMENTS

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

## REFERENCES

- Augustin Kwasi Fosu (2015). Growth, Inequality and Poverty in Sub-Saharan Africa: Recent Progress in a Global Context. *Oxford Development Studies*, 43(1):44-59.
- Augustin Kwasi Fosu (2015). Impact of the global financial and economic crisis on development: Whither Africa? *Journal of international development*, 25(8):1085-1104.
- Cameron D, Sirleaf EJ, Yudhoyono SB (2013). A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development. Report of the high-level panel of eminent persons on the post-2015 development agenda, UN Secretariat.

- Cobham A, Sumner A (2013). Is It All About the Tails? The Palma Measure of Income Inequality. CGD Working Paper 343. Center for Global Development, Washington DC.
- Collier P, Gunning JW (1999). Why has Africa grown slowly? *Journal of economic perspectives*, 13(3):3-22.
- Development Assistance Committee (DAC) (2016). International Development Statistics (IDS) online databases, OECD: <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm>, last consulted April 5, 2016.
- Easterly W (2002). *The elusive quest for growth: Economists' adventures and misadventures in the Tropics*. The MIT Press, Cambridge.
- Easterly W (2006). *The White Man's Burden: Why the west's efforts to Aid the rest have done so much ill and so little good*. Penguin Press.
- Easterly W (2008). *Hayekian Insights on Development*. Cato policy report, Cato institute
- Fuentes-Nieva, R (2013). Keeping an eye on the have-mores. In: *The broker* (2013). Gini, Palma and the median inequality indicator: Sub-debate on measuring inequality. Online publication, <http://www.thebrokeronline.eu/Articles/Gini-Palma-and-the-median-inequality-indicator>, last consulted: July 12, 2016.
- Galor O, Moav O (2004). From physical to human capital accumulation: Inequality and the process of development. *The review of economic studies*, 71(4):1027-1063.
- Haughton H, Khandker S R (2009). *Hand book on Poverty and Inequality*. World Bank
- Kakwani NC (1977). Applications of Lorenz curves in economic analysis. *Econometrica*, 45(3):719-728.
- Klansen S (2012). No, we don't need an MDG for inequality. In: *The broker* (2013). Gini, Palma and the median inequality indicator: Sub-debate on measuring inequality. Online publication, <http://www.thebrokeronline.eu/Articles/Gini-Palma-and-the-median-inequality-indicator>, last consulted: July 12, 2016.
- Maddison A (1995). *Monitoring the World Economy*. OECD, Paris.
- Narayan D *et al.* (2009). *Moving out of poverty: Success from the bottom up*, World Bank publications. Palgrave Macmillan.
- Narayan D, Pritchett L, Kapoor S (2009). *Moving Out of Poverty: Success from the Bottom Up*. World Bank Publications, Palgrave Macmillan.
- Pinkovskiy M, Sala-i-Martin X (2014). Africa is on time. *Journal of economic growth*, 19(3):311-338.
- Ramsey F (1928). A mathematical theory of saving. *The economic journal*, 38(152): 543-559.
- Ravallion M (2013). Let's avoid creating a dog's breakfast of MDGs. In: *The broker* (2013). Gini, Palma and the median inequality indicator: Sub-debate on measuring inequality. Online publication, <http://www.thebrokeronline.eu/Articles/Gini-Palma-and-the-median-inequality-indicator>, last consulted: July 12, 2016.
- Sachs J (2005). *The end of poverty: economic possibilities for our time*. Penguin Press, New York.
- Sachs J (2015). *The age of sustainable development*. Columbia University Press, New York.
- Sachs J (2005b). *Investing in development: A practical plan to achieve the UN millennium development goals*. Technical report, UN Millennium project.
- Sachs J, Warner AM (1997). Sources of slow growth in sub-Saharan economies. *Journal of African economies*, 6(3):335-76.
- Sen A (1976). Poverty: An ordinal approach to measurement. *Econometrica*, 44(2):219-231.
- Solow R (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1):66-94.
- Solow R (2007). The last 50 years in growth theory and the next 10. *Oxford Review of Economic Policy*, 23(1):3-14.
- Tezanos S, Quinones A, Guijarro M (2013). Inequality, aid and growth: macro-economic impact of aid grants and loans in Latin America and the Caribbean. *Journal of Applied Economics*, 16(1):153-177.
- United Nations (2006). *Doubling aid: Making the "big push" work*. New York
- United Nations (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. A/RES/70/1
- World Bank (2016). *World Development Indicators 2016*. The World Bank, Washington DC.

# Microfinanzas, desarrollo financiero y crecimiento económico

## Microfinance, financial development and economic growth

**SAINZ FERNÁNDEZ, Isabel<sup>1,2</sup>**  
isabel.sainz.fernandez@gmail.com

**TORRE OLMO, Begoña<sup>2</sup>**  
maria.torre@unican.es

**LÓPEZ GUTIÉRREZ, Carlos<sup>2</sup>**  
carlos.lopez@unican.es

**SANFILIPPO AZOFRA, Sergio<sup>2</sup>**  
sergio.sanfilippo@unican.es

### Resumen

Este trabajo analiza si el desarrollo del sector financiero influye en el desarrollo del sector de microfinanzas, y si esta relación depende del crecimiento económico. Para ello se realiza un análisis empírico con datos de panel, usando una muestra de 411 entidades de microfinanzas (IMF) pertenecientes a 66 países para el periodo 2003-2011. Los resultados muestran que la relación entre el sector financiero y el sector de microfinanzas depende del crecimiento económico, encontrado una relación negativa en países con recesiones económicas y crecimientos económicos bajos, y una relación positiva en países con altas tasas de crecimiento económico.

**PALABRAS CLAVE:** microfinanzas, desarrollo financiero, crecimiento económico, datos de panel.

### Abstract

This paper analyses whether financial sector development influences the development of the microfinance sector, and whether this relationship depends on economic growth. We do an empirical analysis with a panel data, using a sample of 411 microfinance institutions (MFI) from 66 countries for the period 2003-2011. The results show that the relationship between the financial sector and the microfinance sector depends on economic growth. On the one hand, we found a negative relationship in countries with economic downturns and low rates of economic growth. On the other hand, we found a positive relationship in countries with high rates of economic growth.

**KEYWORDS:** microfinance, financial development, economic growth, panel data.

---

1. Autor de contacto.  
2. Departamento de Administración de Empresas, Universidad de Cantabria.

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, los programas de microfinanzas se han introducido en muchas economías en desarrollo. Ejemplos bien conocidos de instituciones de microfinanzas incluyen Grameen Bank, ASA y BRAC en Bangladesh, Banco Sol en Bolivia, y el Banco Rakyat en Indonesia.

Debido a este rápido y exitoso crecimiento, las investigaciones se están centrando en estudiar los factores de éxito y fracaso de estas entidades para seguir fomentando su expansión. Analizando la literatura al respecto, se puede observar numerosas investigaciones que intentan averiguar cuáles son las condiciones más favorables para el desarrollo de este sector (Patten y Johnston 2001; Ahlin y Lin 2006; Ahlin *et al.* 2011; Vanroose y D'Espallier 2013; Sainz-Fernandez *et al.* 2015) Los resultados de estos trabajos coinciden en que los factores macroeconómicos influyen significativamente en el desarrollo de este sector, destacando el crecimiento económico y el desarrollo del sector financiero. Pero se encuentran opiniones opuestas en cuanto a la relación entre el sector financiero y el sector de microfinanzas, y la relación entre el crecimiento económico y el sector de microfinanzas. En este trabajo se plantea la hipótesis de que la relación entre el sector financiero y el sector de microfinanzas dependa del grado de crecimiento económico del país.

## 2. MICROFINANZAS VS DESARROLLO FINANCIERO.

El desarrollo del sector financiero es un motor importante del crecimiento económico (King y Levine 1993). Sin embargo, el sistema financiero presenta limitaciones, provocando que un porcentaje de la población quede excluida en el acceso a los servicios financieros. En este sentido, la promoción del sector de microfinanzas ha sido vista como una política de desarrollo capaz de hacer frente a las deficiencias del sistema bancario tradicional (Barr 2005). Sin embargo, la relación entre ambos sectores (financiero y microfinanciero) no está tan clara.

Es abundante la literatura que investiga la importancia del desarrollo financiero en el crecimiento económico de un país. La idea común es que las instituciones financieras surgen para reducir los problemas creados por la existencia de costes de información y de transacción, y para hacer frente a los choques de liquidez (Levine 2005). Sin embargo, la literatura tradicional sobre crecimiento económico (Lucas 1988; Romer 1990; Aghion y Howitt 1992) generalmente ha dejado de lado el papel de las instituciones financieras como motor del crecimiento económico. Gran parte de estos trabajos, afirman que tal desarrollo financiero es simplemente una consecuencia del crecimiento pero que no lo promueve (Robinson 1952; Lucas 1988).

Otras investigaciones han establecido una relación de causalidad entre ambas variables. Patrick (1966) propone la hipótesis del estado de desarrollo, según la cual para niveles bajos de desarrollo económico la causalidad va del sector financiero al crecimiento económico, al incentivar el primero la acumulación de capital humano. Pero para niveles elevados de desarrollo económico ocurre lo contrario, debido a que la demanda de servicios financieros se eleva. Posteriormente, Blackburn y Huang (1998) y Khan (2001) desarrollan modelos teóricos para mostrar la causalidad entre el crecimiento económico y el desarrollo financiero en las dos direcciones. Odedokun (1996) describe en su trabajo las distintas opiniones que se han dado sobre cuál es la dirección de causalidad entre las dos variables. Calderon y Liu (2003) encuentran evidencia de que el desarrollo financiero afecta al crecimiento económico en los países desarrollados, pero dicha la causalidad de Granger entre el crecimiento y el desarrollo financiero va en las dos direcciones para los países en desarrollo. Fung (2009) obtiene que la relación e interacción recíproca entre el desarrollo financiero y el crecimiento es especialmente fuerte en las primeras etapas de desarrollo, y tiende a diluirse una vez que los países se sitúan en sendas de crecimiento sostenido. Más recientemente Hassan *et al.* (2011) sugieren que el buen funcionamiento del sector financiero puede detonar el crecimiento económico de los países de medio y bajo ingreso.

Sin embargo, en muchos países grandes capas de población siguen excluidas del sistema financiero formal, encontrando graves limitaciones para el desarrollo de sus negocios. Esta población excluida del sistema financiero supone un gran porcentaje sobre la población total. Según los datos del Banco Mundial (2015), el 38 % de los adultos en el mundo no utilizan servicios financieros formales.

Las microfinanzas surgen como una alternativa a las limitaciones del sistema financiero tradicional. En este sentido, su importancia aumenta en aquellos países donde mayor es el porcentaje de la población excluida del sistema financiero.

El crecimiento económico es un factor importante dentro del desarrollo del sector de microfinanzas, al igual que en el sector financiero. Sin embargo, al observar las investigaciones que existen al respecto se encuentran opiniones diferentes.

En primer lugar, algunas investigaciones afirman que el crecimiento económico fomenta el desarrollo del sector de microfinanzas (Martinez 2010; Constantinou y Asha 2011; Wagner y Wikler 2013). En este sentido, el crecimiento económico aumenta la renta per cápita de los microempresarios, lo que supone una mayor capacidad para amortizar los préstamos y poder pedir otros. Además, el crecimiento económico mejora las fuentes de financiación de las IMF a través de los subsidios de donantes privados y públicos, organizaciones de ayuda y la financiación a través de mercados de capitales.

En segundo lugar, varias investigaciones plantean que el crecimiento económico podría frenar el desarrollo del sector de microfinanzas (Wagner y Winkler 2013). En este sentido, el crecimiento económico provoca un aumento de las ganancias acumuladas, las cuales pueden ser utilizadas por el microempresario como fuente de financiación (autofinanciación) en lugar de acudir a una entidad de microfinanzas. Además, cuando la economía de un país mejora, se reduce el sector económico informal, por tanto, las entidades de microfinanzas ven reducido su mercado objetivo.

El desarrollo financiero, además de ser un motor para la economía de un país, puede fomentar el desarrollo de las instituciones de microfinanzas. Sin embargo, observando la literatura al respecto dicha relación no es tan clara.

Varias investigaciones muestran una relación positiva entre ambos sectores. En primer lugar, el desarrollo del sistema financiero puede implicar un aumento de financiación, bien mediante participación directa de la banca comercial en el sector de microfinanzas (Segrado 2005; Isern y Porteous 2005; Bell y Rousseau 2002; Hermes *et al.* 2009) o bien mediante la cofinanciación de las entidades de microfinanzas (Isern y Porteous 2005; Crombrughe *et al.* 2008; Hermes *et al.* 2009; Rosenberg *et al.* 2009; Hamada 2010). En segundo lugar, el aumento de la presencia de la banca comercial puede conducir a efectos indirectos positivos, como la utilización de técnicas bancarias modernas y más eficientes para las IMF, que ayuden a mejorar su eficiencia (Hermes *et al.* 2009; Ahlin *et al.* 2011). En tercer lugar, el desarrollo financiero también implica una regulación y supervisión de las instituciones financieras más sofisticada, lo cual puede ayudar a mejorar la eficiencia de las IMF (Hermes *et al.* 2009).

Otras investigaciones expresan una relación negativa entre ambos sectores. Por un lado, varios autores manifiestan que ambos sectores están en competencia directa. En este sentido, la presencia de bancos comerciales puede conducir a los prestatarios a sustituir sus préstamos de las IMF por los préstamos de los bancos comerciales, por diversas razones, tales como menores costos de endeudamiento, mayor flexibilidad con respecto a las opciones de préstamos y mayores cantidades que puede ser prestadas. El efecto sustitución reduce la demanda de servicios de las IMF impidiendo su desarrollo (Hermes *et al.* 2009). Además, la competencia puede tener un efecto adverso en el rendimiento de amortización de prestatarios de las IMF debido al sobreendeudamiento de los prestatarios con diferentes instituciones financieras y microfinancieras (McIntosh *et al.* 2005; McIntosh y Wydick 2005). Por otro lado, se encuentran trabajos que muestran ambos sectores como complementarios, es decir, las microfinanzas cubren las necesidades que el sector financiero no cubre: dan servicio al sector económico informal, alcanzan a los más pobres y resuelven las deficiencias

del sector bancario tradicional mediante el uso de diferentes metodologías de crédito (Besley y Coate 1995; Armendariz y Morduch 2000; Barr 2004; Sodokin y Donou-Adonsou 2010; Vanroose y D’Espallier 2013).

Otras investigaciones, sin embargo, no encuentra relación entre el desarrollo financiero de un país y el desarrollo del sector de microfinanzas (Wagner y Winkler 2013, Sainz-Fernandez *et al.* 2015, Silva y Chávez 2015).

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantea la posibilidad de que la relación entre el desarrollo financiero y el desarrollo del sector de microfinanzas dependa del grado de crecimiento económico del país. Con todo esto, se formulan las siguientes hipótesis:

- **Hipótesis 1a:** *a mayor crecimiento económico, mayores posibilidades de financiación para ambos sectores (sector financiero y sector de microfinanzas), mayor complementariedad y menor competencia entre ellos.*

Bajo esta hipótesis, un sector financiero desarrollado podrá financiar al sector económico informal a través de las entidades de microfinanzas. Además, el desarrollo financiero fomentará un sector de microfinanzas más eficiente a través de mejoras tecnológicas, oficiales de crédito más formados financieramente, diversificación de los productos, y mayor regulación y supervisión.

- **Hipótesis 1b:** *a menor crecimiento económico, menores posibilidades de financiación para ambos sectores (sector financiero y sector de microfinanzas), mayor competencia entre ambos provocando, de esta manera, un efecto sustitución.*

Bajo esta hipótesis, un sector financiero desarrollado aumentará la competencia entre ambos sectores y atraerá a los microempresarios, provocando un efecto sustitución entre el sector financiero y el sector de microfinanzas.

### 3. ANÁLISIS EMPÍRICO

#### 3.1. Características y aportación de la muestra

Se han utilizado tres bases de datos diferentes en este trabajo. Microfinance Information Exchange proporciona las variables específicas de las entidades de microfinanzas (Vanroose y D’Espallier 2013; Wagner y Winkler 2013; Silva y Chávez 2015; Xu *et al.* 2015). World Development Indicators proporciona las variables macroeconómicas. Global Financial Development proporcionan las variables que miden el desarrollo financiero.

La muestra depurada se compone de 2.473 observaciones de 411 IMF, pertenecientes a 66 países, comprendidas entre el año 1998 y el año 2011, que presenten al menos cuatro años consecutivos de información.

La distribución de la muestra por estado legal es la siguiente: 154 ONGs, 147 instituciones financieras no bancarias, 56 cooperativas de crédito, 38 bancos, y 16 bancos rurales. El conjunto de datos analizado incluye IMF de las seis principales regiones en desarrollo: África (35 IMF), Asia oriental y el Pacífico (46 IMF), Europa del este y Asia Central (74 IMF), América Latina y el Caribe (181 IMF), Oriente Medio y África del Norte (16 IMF), y Sur de Asia (59 IMF).

#### 3.2. Metodología

En este trabajo se utiliza el método generalizado de momentos (System GMM) dentro de la metodología de datos de panel. La estimación mediante técnicas de análisis de datos de panel, permite aprovechar la información desde una doble vertiente, la que proviene de la diversidad existente entre los distintos agentes y la que deriva de la evolución de las variables a lo largo del tiempo. Esto

supone ventajas respecto a los trabajos que sólo utilizan la información a nivel individual referida a un determinado momento de tiempo (análisis con datos de corte transversal) al permitir controlar la heterogeneidad individual inobservable, así como los problemas de endogeneidad a través de la utilización de instrumentos.

Para analizar la influencia del sector financiero y el crecimiento económico sobre el crecimiento real del crédito de las IMF se utilizan dos modelos diferentes. En el primer modelo (1), se analiza la influencia del sector financiero y el crecimiento económico sobre el crecimiento de las IMF de manera individual.

$$CIMF_{it} = \beta_0 + \beta_1 CREC_{it} + \beta_2 DF_{it} + \beta_3 TIMF_{it} + \beta_4 RIESGO_{it} + \beta_5 IED_{it} + \beta_6 REM_{it} + \beta_7 CONC_{it} + \sum_{j=1}^3 \gamma_j EDAD_{jit} + \sum_{m=1}^{12} \phi_j A\tilde{N}O_{mit} + \eta_i + v_{it} \quad (1)$$

A su vez, dependiendo de la variable utilizada para medir el desarrollo financiero, este modelo se divide en dos (1a y 1b). Por un lado, el modelo 1a mide el desarrollo financiero con la variable crédito privado (CP). Por otro lado, el modelo 1b mide el desarrollo financiero con la variable depósitos bancarios (DB).

En el segundo modelo (2), se analiza como la interacción de ambas variables influye en el crecimiento del crédito de las IMF.

$$CIMF_{it} = \beta_0 + \beta_1 CREC_{it} + (\beta_2 + \beta_3 CREC_{it}) DF_{it} + \beta_4 TIMF_{it} + \beta_5 RIESGO_{it} + \beta_6 IED_{it} + \beta_7 REM_{it} + \beta_8 CONC_{it} + \sum_{j=1}^3 \gamma_j EDAD_{jit} + \sum_{m=1}^{12} \phi_j A\tilde{N}O_{mit} + \eta_i + v_{it} \quad (2)$$

### 3.3. Variables de modelo

Para medir el desarrollo del sector de microfinanzas se han utilizado generalmente las variables crecimiento del crédito, crecimiento del número de prestatarios y crecimiento del número de oficinas (Gutiérrez-Nieto *et al.* 2007; Gutiérrez-Nieto *et al.* 2009; González 2007 y 2010; Ahlin *et al.* 2011; Vanroose y D'Espallier 2013). En este estudio se utiliza como variable dependiente CIMF que es el crecimiento real del crédito de la IMF. El crecimiento del crédito de las IMF viene determinado por el logaritmo de la diferencia de la cartera bruta de préstamos deflactada en dos años consecutivos. Esta variable ha sido muy utilizada no sólo para medir el desarrollo del sector de microfinanzas (Ahlin *et al.* 2011; Lensink 2011; Wagner 2012; Vanroose y D'Espallier 2013; Wagner y Winkler 2013), sino también para medir el desarrollo financiero en la literatura tradicional del sector bancario (Cihak *et al.* 2012; Schularick y Taylor 2012).

Como medida del crecimiento económico de cada país se utiliza la tasa de crecimiento anual del PIB per cápita real (Patten y Johnston 2001; Vogelgesang 2003; Ahlin y Lin 2006; Ahlin *et al.* 2011; Assefa *et al.* 2013). Esta variable es el mayor indicador del progreso económico de un país, y puede ser considerada como un resumen estadístico de varios indicadores como factores institucionales, tecnológicos y factores relacionados con el desarrollo.

En cuanto a las medidas de desarrollo financiero (DF) se utilizan dos medidas para evaluar el desarrollo del sector financiero tradicional en términos de profundidad. La primera (CP) es el logaritmo del crédito privado en porcentaje del PIB. Es la medida más usada en investigaciones sobre finanzas y crecimiento económico (King y Levine 1993; Rajan y Zingales 1996; Levine 2000; Westley 2001; Demirgüç-Kunt y Levine 2004; Levine 2005; Ahlin *et al.* 2011; Assefa *et al.* 2013). La segunda (DB) es el logaritmo de los depósitos bancarios en porcentaje del PIB, también ha sido muy utilizada como medida de profundidad en la literatura financiera (Levine 2000; Cihak *et al.* 2013).

Para valorar el tamaño de la entidad de microfinanzas (TIMF) se utiliza el logaritmo de los activos totales. Esta variable es muy utilizada en numerosos estudios sobre el sector de microfinanzas (Gutiérrez-Nieto *et al.* 2009; Mersland y Strom 2010; Gutiérrez 2012).

Para medir el riesgo (RIESGO), se usa la cartera en riesgo a treinta días más castigos, se espera una relación negativa entre el crecimiento del crédito y el riesgo total (González 2011; Rozas 2011; Sainz-Fernandez *et al.* 2015). Se espera que una entidad con baja calidad de la cartera de préstamos será más prudente con sus actividades de préstamos.

La variable dummy edad (EDAD) divide a las entidades de microfinanzas en nuevas (de 0 a 4 años), jóvenes (de 5 a 8 años) y maduras (más de 8 años).

Para valorar la inversión extranjera directa (IED) se utilizan las entradas netas (nuevos flujos de inversión menos la desinversión) en la economía declarante de los inversores extranjeros en porcentaje del PIB (Ahlin y Lin 2006; Ahlin *et al.* 2011; Vamroose y D'Espallier 2013).

Las remesas (REM) son representadas por las remesas de los trabajadores y compensaciones de empleados recibidas en porcentaje del PIB cápita (Hernandez *et al.* 2009; Kappel *et al.* 2010; Wagner y Winkler 2013).

Para calcular el grado de concentración en el sector de microfinanzas (CONC) se usa el índice Herfindahl-Hirschman (Baquero *et al.* 2012; Assefa *et al.* 2013; Wagner y Winkler 2013).

#### 4. RESULTADOS

En la tabla 1 se muestran los estadísticos descriptivos y en la tabla 2 las correlaciones entre las variables.

TABLA 1. Estadísticos descriptivos

VARIABLE	N	n	MEDIA	DES.V. TÍPICA	MIN	MAX
CIMF	2473	411	14.644	1.946	0.928	20.297
CREC	2473	411	4.383	4.325	-16.585	33.030
CP	2473	411	3.287	0.519	1.342	4.863
DB	2389	407	3.313	0.593	1.326	4.662
TIMF	2473	411	16.441	1.808	8.020	21.715
RIESGO	2473	411	0.050	0.060	0.000	0.936
IED	2473	411	3.908	4.599	-2.498	53.810
REM	2473	411	6.989	7.300	0.000	49.289
CONC	2473	411	0.281	0.229	0.034	1.000

TABLA 2. Matriz de correlaciones

	CREC	CP	DB	TIMF	RIESGO	IED	REM	CONC
CREC	1							
CP	-0.0894	1						
DB	-0.1287	0.6702	1					
TIMF	-0.0314	0.1336	0.0972	1				
RIESGO	-0.1523	-0.074	-0.0212	0.0626	1			
IED	0.4157	-0.0997	-0.2107	0.0054	-0.0912	1		
REM	-0.0344	0.0775	-0.0285	-0.0944	-0.0627	0.0843	1	
CONC	0.0446	-0.077	-0.2108	-0.0949	-0.0646	0.2131	0.0232	1



En la tabla 3 se muestran los resultados de los modelos 1a y 1b. En este sentido se comprueba que el crecimiento económico (CREC) afecta positiva y significativamente al desarrollo del sector de microfinanzas, confirmando que las IMF se desarrollan más en aquellos países con economías en crecimiento. Sin embargo, no existe una relación significativa entre el desarrollo financiero (CP y DB) y el desarrollo del sector de microfinanzas.

Conforme al resto de variables en los modelos 1a y 1b, se observa como el tamaño de las IMF (TIMF) afecta positiva y significativamente al crecimiento del crédito de éstas, demostrando que las entidades con mayor tamaño crecen a un ritmo superior que el resto. El riesgo (RIESGO) afecta negativa y significativamente al desarrollo de las entidades de microfinanzas, debido a que las entidades con baja calidad en la cartera de préstamos serán más prudentes en la concesión de créditos. Las remesas recibidas (REM) tienen una influencia negativa y significativa en el desarrollo del sector de microfinanzas, debido a que ese dinero que reciben los prestatarios suele ser usado como autofinanciación, reduciendo la demanda de microcréditos. Las variables dummy (EDAD y AÑO) afectan de manera significativa al desarrollo del sector de microfinanzas.

TABLA 3. Resultados de los modelos 1a y 1b

	(1A)	(1B)
CREC	0.0174** (2.4)	0.0141** (2.03)
TIMF	0.9846*** (17.75)	0.9927*** (18.84)
RIESGO	-3.9981*** (-3.08)	-4.2753*** (-3.2)
IED	0.0008 (0.14)	-0.0017 (-0.31)
REM	-0.0097** (-2.48)	-0.0093** (-2.25)
CONC	-0.1239 (-1.16)	-0.1676 (-1.47)
CP	-0.0200 (-0.36)	
DB		-0.0419 (-0.96)
cons	-1.0862 (-1.31)	-1.0867 (-1.37)
AÑO	4.51***	3.87***
EDAD	3.99**	4.10**
N	2473	2368
n	411	396
m1	-5.17*** (0.000)	-5.02*** (0.000)
m2	-1.13 (0.258)	-0.43 (0.666)
Hansen	262.40 (0.153)	240.45 0.176

AÑO: test de Wald de significación conjunta de las variables dummy año. EDAD: test de Wald de significación conjunta de las variables dummy edad. Se distribuyen como una chi-cuadrado bajo la hipótesis nula de falta de relación.  
m1 y m2 son los estadísticos de correlación serial de orden 1 y 2 de los residuos en primeras diferencias de la regresión, distribuidos como una N(0,1) bajo la hipótesis nula de no correlación serial.  
Hansen: test de restricciones de sobreidentificación, distribuido como una chi-cuadrado bajo la hipótesis nula de validez de los instrumentos.  
Estadístico t entre paréntesis.  
(\*\*\*) Indica un nivel de significación de 0,01  
(\*\*) indica un nivel de significación de 0,05  
(\*) indica un nivel de significación de 0,1

Teniendo en cuenta la ausencia de significación entre el desarrollo del sector financiero y el desarrollo del sector de microfinanzas en los modelos 1a y 1b, se propone analizar la influencia del sector financiero en el sector de microfinanzas en función del crecimiento económico, pensando en que la relación entre ambos sectores pueda depender de la economía del país.

Observando los resultados de los modelos 2a y 2b, se comprueba que los resultados para las variables se mantienen con respecto al análisis anterior. En estos modelos se observa una relación significativa entre desarrollo del sector financiero (CP y DB) y el desarrollo del sector de microfinanzas.

TABLA 4. Resultados de los modelos 2a y 2b

	(2A)	(2B)
CREC	-0.0918** (-2.47)	-0.0690*** (-3.11)
TIMF	0.9579*** 17.21	0.9160*** (19.45)
RIESGO	-4.1764*** (-3.12)	-4.2433*** (-3.19)
IED	0.0013 (0.27)	-0.0025 (-0.52)
REM	-0.0090** (-2.56)	-0.0092*** (-2.35)
CONC	-0.1387 (-1.36)	-0.1779 (-1.63)
CP	-0.2132** (-2.26)	
DB		-0.1778*** (-2.8)
CREC*CP	0.0407*** (2.98)	
CREC*DB		0.0355*** (3.66)
cons	-0.1069 (-0.13)	0.4321 (0.59)
$\beta_2 + \beta_3$	-0.1724** (-2.05)	-0.1423** (-2.5)
AÑO	3.97***	3.88***
EDAD	2.56*	3.06**
N	2473	2368
n	411	396
m1	-5.26 *** (0.000)	-5.18*** (0.000)
m2	-1.07 (0.286)	-0.55 (0.584)
Hansen	240.99 (0.265)	243.16 (0.234)

$\beta_2 + \beta_3$ : es la prueba de significación conjunta asociada a las variables CREC y DF.  
AÑO: test de Wald de significación conjunta de las variables dummy año. EDAD: test de Wald de significación conjunta de las variables dummy edad. Se distribuyen como una chi-cuadrado bajo la hipótesis nula de falta de relación.  
m1 y m2 son los estadísticos de correlación serial de orden 1 y 2 de los residuos en primeras diferencias de la regresión, distribuidos como una N(0,1) bajo la hipótesis nula de no correlación serial.  
Hansen: test de restricciones de sobreidentificación, distribuido como una chi-cuadrado bajo la hipótesis nula de validez de los instrumentos.  
Estadístico t entre paréntesis.  
(\*\*\*) Indica un nivel de significación de 0,01  
(\*\*) indica un nivel de significación de 0,05  
(\*) indica un nivel de significación de 0,1

Las interacciones lineales entre el crecimiento económico y desarrollo financiero ( $CREC \cdot CP$  y  $CREC \cdot DB$ ) son positivas y significativas. Sin embargo, como se están interactuando dos variables continuas (crecimiento económico y desarrollo financiero), el efecto marginal del desarrollo financiero sobre el crecimiento del crédito de las IMF dependerá del valor del crecimiento económico. Para capturar este efecto marginal se toma la derivada de la ecuación con respecto al desarrollo financiero.

$$\frac{\partial CIMF_{it}}{\partial DF_{it}} = \beta_2 + \beta_3 CREC_{it} \quad (3)$$

El efecto marginal en la ecuación (3) cambia con el nivel de crecimiento económico ( $CREC$ ), así que es necesario utilizar gráficos para interpretar los resultados adecuadamente.

En el gráfico 1 se puede observar el efecto marginal del desarrollo financiero, medido con la variable crédito privado ( $CP$ ), sobre el crecimiento del crédito de las entidades de microfinanzas en relación al crecimiento económico del país en el que se encuentren. Las líneas de puntos representan un intervalo de confianza del 90 %.

En este gráfico se pueden observar tres tramos. Los resultados muestran que existe una relación negativa entre el desarrollo del sector financiero ( $CP$ ) y el desarrollo del sector de microfinanzas cuando el crecimiento económico es inferior a un 2,41 %, que no existe relación entre ambos sectores cuando el crecimiento económico oscila entre el 2,41 y el 8,21 %, y que existe una relación positiva cuando el crecimiento económico es mayor al 8,21 %.

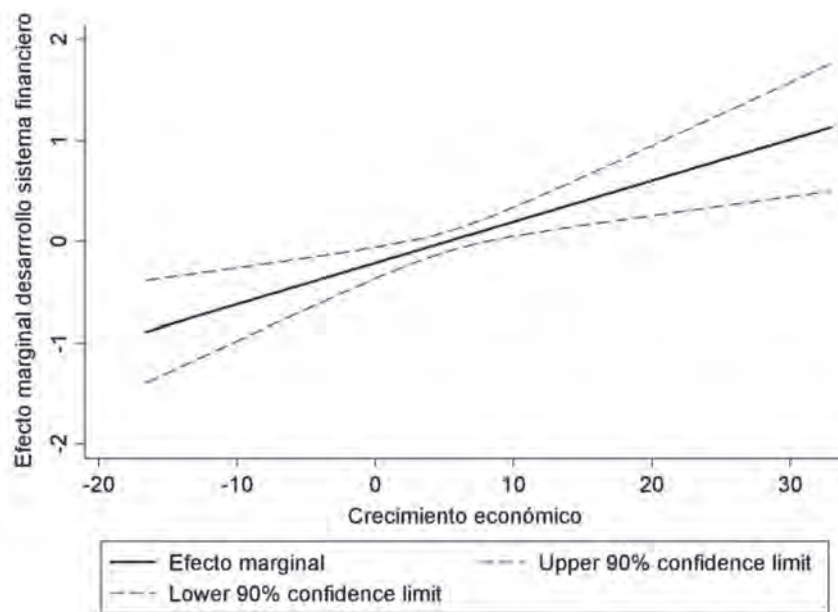


GRÁFICO 1. Efecto marginal del crédito privado en el crecimiento de cartera de préstamos de las IMF cuando aumenta el crecimiento económico (modelo 2a)

En el gráfico 2 se puede observar el efecto marginal del desarrollo financiero, medido con la variable depósitos bancarios ( $DB$ ), sobre el crecimiento del crédito de las entidades de microfinanzas en relación al crecimiento económico del país en el que se encuentren. Las líneas de puntos representan un intervalo de confianza del 90 %.

En este gráfico también se pueden observar tres tramos. Los resultados muestran que existe una relación negativa entre el desarrollo del sector financiero ( $DB$ ) y el desarrollo del sector de microfinanzas cuando el crecimiento económico es inferior a un 2,81 %, que no existe relación entre ambos

sectores cuando el crecimiento económico oscila entre el 2,81 y el 7,61 %, y que existe una relación positiva cuando el crecimiento económico es mayor al 7,61 %.

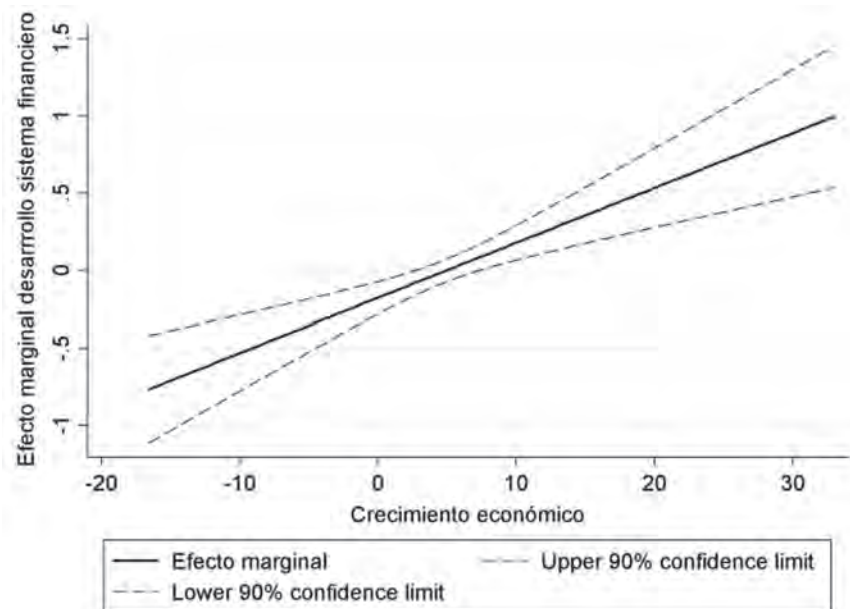


GRÁFICO 2. Efecto marginal de los depósitos bancarios en el crecimiento de la cartera de préstamos de las IMF cuando aumenta el crecimiento económico (modelo 2b)

## 5. CONCLUSIONES

En este trabajo se plantea la hipótesis de que la relación entre el sector financiero y el sector de microfinanzas depende del grado de crecimiento económico.

El desarrollo del sector de microfinanzas se ve afectado positiva y significativamente por el crecimiento económico del país. En este sentido, altos crecimientos en la economía de un país implican un aumento de la renta per cápita de los microempresarios, lo que supone una mayor capacidad para amortizar los préstamos y poder pedir otros (incluso de mayor cuantía). Además, cuando la economía crece aumenta también las posibilidades de financiación de las IMF a través de subsidios de donantes privados y públicos, y de mercados de capitales.

No está tan clara la relación entre el desarrollo financiero y el desarrollo del sector de microfinanzas. Sin embargo, al incluir la interacción del crecimiento económico en el modelo se encuentra una relación negativa entre ambos sectores cuando el crecimiento económico del país es inferior a un 2,41-2,81 %, y una relación positiva entre ambos sectores cuando el crecimiento económico del país supera el 7,61-8,21 %.

Por un lado, cuando la economía experimenta crecimientos económicos bajos el desarrollo financiero influye negativamente sobre el desarrollo del sector de microfinanzas, provocando una mayor competencia y un efecto sustitución entre ambos sectores. Esto es posible debido a que un bajo crecimiento económico disminuye las fuentes de financiación de las IMF, frenando su crecimiento y, por tanto, su oferta de microcréditos. Si a esto se le suma un sistema financiero desarrollado, los clientes de las entidades de microfinanzas acudirán al sistema financiero tradicional debido a la escasez de la oferta de microcréditos por parte de las IMF y otras razones como la gran variedad de préstamos, mayor flexibilidad en las operaciones y menores costes de financiación en el sector financiero tradicional. Por tanto, se produce un efecto sustitución. Además, cuando el sistema financiero está muy desarrollado, los microempresarios podrán contratar préstamos en diferentes entida-

des provocando el sobreendeudamiento de éstos. Este sobreendeudamiento a su vez repercutirá en las tasas de reembolso, los resultados financieros y la rentabilidad de las IMF, provocando, en última instancia, una restricción crediticia por parte de dichas entidades.

Por otro lado, cuando la economía experimenta altos crecimientos económicos el desarrollo financiero influye positivamente sobre el desarrollo del sector de microfinanzas, provocando un efecto complementario entre ambos sectores. Esto es posible debido a que un alto crecimiento económico aumenta las fuentes de financiación de las entidades de microfinanzas, no sólo a través de subvenciones, donaciones y mercados de capitales, sino también a través de la financiación proporcionada por el sistema financiero tradicional. En este escenario el desarrollo del sector financiero puede producir unos efectos indirectos positivos sobre el sector de microfinanzas. En primer lugar, las IMF podrían beneficiarse de un aumento de las líneas de crédito ofrecidas por el sistema bancario tradicional. A este respecto, el sector bancario tradicional podría reforzar el desarrollo del sector de las microfinanzas al proporcionar a las IMF la financiación externa necesaria para la expansión de sus actividades. Además, el desarrollo del sistema financiero también puede mejorar la eficiencia de las IMF a través de reducción de los costos de operación, reducción de la morosidad, aumento de la eficiencia de sus operaciones, mejora la calidad de sus servicios, diversificación de los servicios, nuevas técnicas bancarias e innovaciones financieras, más regulación y supervisión, etc.

Por último, en cuanto al resto de variables, se observa como el crecimiento de la cartera préstamos de las IMF se ve afectado positivamente por el tamaño de la propia entidad y negativamente por el riesgo de la cartera de préstamos y por las remesas recibidas en el país. En este sentido, los resultados muestran que las IMF con mayor tamaño tienen mayores facilidades para el acceso a financiación que les permita crecer. El riesgo de la cartera de préstamos aumenta las restricciones al crédito, frenando el crecimiento de dichas entidades. Y las remesas recibidas en un país sirven como autofinanciación para los microempresarios, frenando la demanda de microcréditos y, por tanto, el crecimiento de las entidades de microfinanzas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aghion P, Howitt P (1992). A Model of Growth through Creative Destruction, *Econometrica*, 60 (2):323-351.
- Ahlin C, Lin J (2006). Luck or Skill? MFI Performance in Macroeconomic Context, BREAD Working Paper, 132.
- Ahlin C, Lin J, Maio M (2011). Where does microfinance flourish? Microfinance institutions performance in macroeconomic context, *Journal of Development Economics*, (95):105-120.
- Armendáriz B, Morduch J (2005). *The Economics of Microfinance*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Armendáriz B, Morduch J (2010). *The Economics of microfinance*, 2ª edn. MIT Press, Boston.
- Assefa E, Hermes N, Meesters A (2013). Competition and the performance of microfinance institutions, *Applied Financial Economics*, 23(9):767-782.
- Bagehot W (1873). *Lombard Street: A Description of the Money Market*, Orion Editions.
- Banco Mundial (2015). *The Little Data Book on Financial Inclusion*. Global Financial Inclusion Database, Washington DC.
- Baquero G, Hamadi M, Heinen A (2012). Competition, Loan Rates and Information Dispersion in Microcredit Markets, ESMT Working Paper, 12-02.
- Barr M (2004). *Microfinance and financial development*. Law & Economics Working Papers, University of Michigan Law School.
- Bell C, Rousseau P (2002). Post-independence India: A case of finance-led industrialization? *Journal of Development Economics*, 65(1):153-175.
- Blackburn K, Huang V (1998). A Theory of Growth, Financial Development and Investment. *Economica*, (65):107-124.
- Calderón C, Liu L (2003). The Direction of Causality between Financial Development and Economic Growth, *Journal of Development Economics*, 72(1): 321-334.

- Cihak M, Demirgüç-Kunt A, Feyen E, Levine R (2012). Benchmarking financial systems around the world. World Bank Policy Research Paper, 6175, Washington DC.
- Cihak M, Demirgüç-Kunt A, Feyen E, Levine R (2013). Financial development in 205 economies, 1960 to 2010. National Bureau of Economic Research, 18946.
- Constantinou D, Ashta A (2011). Financial crisis: lessons from microfinance, *Strategic Change*, 20(56):187-203.
- De Crombrughe A, Tenikue M, Sureda J (2008). Performance analysis for a sample of microfinance institutions in India. *Annals of Public and Cooperative Economics*, (79):269-99.
- Demirgüç-Kunt A, Levine R (2004). Financial structure and economic growth: A cross-country comparison of banks, markets, and development. The MIT Press, Cambridge.
- Fung M (2009). Financial development and economic growth: convergence or divergence? *Journal of International Money and Finance*, 28(1):56-67.
- González A (2007). Resilience of Microfinance Institutions to National Macroeconomic Events: An Econometric Analysis of MFI Asset Quality. *Microfinance Information Exchange*, (1)1-25.
- Gonzalez A (2010). Is Microfinance growing too fast? *Mix Data Brief*, 5.
- Gutiérrez J (2012). Las Microfinanzas en el Marco de la Financiación del Desarrollo: compatibilidad y/o conflicto entre objetivos sociales y financieros. Tesis doctoral, Universidad del País Vasco, País Vasco.
- Gutiérrez-Nieto B, Serrano-Cinca C, Mar-Molinero C (2007). Microfinance institutions and efficiency. *Omega International Journal of Management Science*, 35(2):131-142.
- Gutiérrez-Nieto B, Serrano-Cinca C, Molinero C (2009). Social efficiency in microfinance institutions. *Journal of the Operational Research Society*, pp 104-119.
- Hamilton A (1904). *The Works of Alexander Hamilton*, GP Putnam & Sons, 8.
- Hassan M, Sanchez B, Yu J (2011). Financial Development and Economic Growth: New Evidence from Panel Data. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, (51):88-104.
- Hermes N, Lensink R, Meesters A (2009). Financial development and the efficiency of microfinance institutions. SSRN 1396202.
- Hernandez E, Sam A, González-Vega C, Chen J (2009). Impact of conditional cash transfers and remittances on credit market outcomes in rural Nicaragua. Agricultural & Applied Economics Association (2009). AAEA & ACCI Joint Annual Meeting. Milwaukee, Wisconsin.
- Hicks J (1969). *A Theory of Economic History*. Clarendon Press, Oxford.
- Isern J, Porteous D (2005). Commercial banks and microfinance: Evolving models of success, CGAP Focus Note, 28.
- Kappel V, Krauss A, Lontzek L (2010). Over-Indebtedness and Microfinance – Constructing an Early Warning Index. UMM Workshop Report.
- Khan A (2001). Financial Development and Economic Growth. *Macroeconomic Dynamics*, 5(3):413-433.
- King R, Levine R (1993). Finance and growth: Schumpeter might be right. *Quarterly Journal of Economics*, 108(3):717-737.
- Levine R (2000). Bank-based or market-based financial systems: Which is better? University of Minnesota: Department of Economics.
- Levine R (2005). Finance and Growth: Theory and Evidence. En: Aghion P, Durlauf SN (comps). *Handbook of Economic Growth 1A*. Elsevier, Amsterdam pp 865-934.
- Lucas R (1988). On the Mechanics of Development Planning, *Journal of Monetary Economics*, 22(1):3-42.
- Martinez R (2010). Latin America and Caribbean 2009, Microfinance Analysis and Benchmarking Report. *Microfinance Information Exchange*, 1-19.
- McIntosh C, De Janvry A, Sadoulet E (2005). How competition among microfinance institutions affects incumbent lenders. *Economic Journal*, (115):987-1004.
- McIntosh C, Wydick B (2005). Competition and microfinance. *Journal of Development Economics*, (78):271-298.
- Mersland R, Strom R (2010). Microfinance mission drift? *World Development*, 38(1):28-36.
- Merton R (1992). Financial Innovation and Economic Performance. *Journal of Applied Corporate Finance*, (4):12-22.
- Odedokun M (1996). Alternative econometric approaches for analysing the role of the financial sector in economic growth: Time-series evidence from LDCs. *Journal of Development Economics*, 50(1):119-146.

- Patrick H (1966). Financial Development and Economic Growth in Underdeveloped Countries. *Economic Development and Cultural Change*, 14(2):174-189.
- Patten R, Johnston D (2001). Microfinance success amidst macroeconomic failure: The experience of Bank Rakyat Indonesia during the East Asian crisis. *World Development*, 29(6):1057-1069.
- Rajan R, Zingales L (1996). Financial dependence and growth. National Bureau of Economic Research, 5758.
- Robinson J (1952). *The Rate of Interest and Other Essays*, Macmillan, London.
- Romer P (1990). Endogenous Technological Change, *Journal of Political Economy*, 98(5):S71-S102.
- Rosenberg R, Gonzalez A, Narain S (2009). The New Moneylenders: are the poor being exploited by high microcredit interest rates? CGAP Occasional Paper, 15.
- Rozas D (2011). Weathering the Storm: Hazards, Beacons and life lessons in microfinance crisis survival from those who have been there. Center for Financial Inclusion, (11):1-37.
- Sainz-Fernandez I, Torre-Olmo B, López-Gutiérrez C, Sanfilippo-Azofra S (2015). Crisis in Microfinance Institutions: Identifying Problems. *Journal of International Development*, 27(7):1058-1073.
- Schularick M, Taylor A (2012). Credit booms gone bust: Monetary policy, leverage cycles and financial crises, 1870-2008. *American Economic Review*, 102(2):1029-1061.
- Schumpeter J (1934). *The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*. Transaction publishers, 55.
- Silva A, Chávez G (2015). Microfinance, country governance and the global financial crisis. *Venture Capital*, 17(1-2):191-213.
- Sodokin K, Donou-Adonsou C (2010). Banks, microfinance institutions and economic growth in the West African Economic and Monetary Union, *African Development Review*, 22(4):495-510.
- Vanroose A, D'Espallier B (2013). Do microfinance institutions accomplish their mission? Evidence from the relationship between traditional financial sector development and microfinance institutions outreach and performance. *Applied Economics*, (45):1965-1982.
- Vogelgesang U (2003). Microfinance in times of crisis: the effects of competition, rising indebtedness, and economic crisis on repayment behavior. *World Development*, 3(12):2085-2114.
- Wagner C (2012). From Boom to Bust: How different has microfinance been from traditional banking? *Development Policy Review*, 30(2):187-210.
- Wagner C, Winkler A (2013). The vulnerability of microfinance to financial turmoil – evidence from the global financial crisis. *World Development*, (51):71-90.
- Westley G (2001). Can financial market policies reduce income inequality? Inter-American Development Bank, 41498.
- Xu S, Copestake J, Peng X (2015). Microfinance Institutions' Mission Drift in Macroeconomic Context. *Journal of International Development*, versión online pendiente de publicar.





11

GOBERNANZA, SEGURIDAD,  
PAZ Y DESARROLLO



# Níger: los desafíos del país con el más bajo IDH del mundo

## Niger: the challenges of the country with the lowest HDI in the world

AGUIRRE UNCETA, Rafael <sup>1</sup>  
agisor@gmail.com

### Resumen

Níger, uno de los países más pobres del mundo se enfrenta a serios riesgos y desafíos en varios frentes simultáneos: inseguridad alimentaria, precariedad social, escalada demográfica, amenazas terroristas...Este trabajo va a examinar cómo la política presupuestaria de Níger ha tratado de responder a esos diferentes retos, en un contexto financiero público algo más favorable estos últimos años, pero más incierto en el próximo futuro. Pero, además de la disponibilidad de recursos financieros, se plantean cuestiones importantes en relación a su uso y gestión por las políticas públicas.

**PALABRAS CLAVE:** desarrollo, seguridad, políticas públicas, recursos naturales

### Abstract

Niger, one of the poorest countries in the world, faces serious risks and challenges on several simultaneous fronts: food insecurity, social distress, demographic explosion, terrorist threats.... This work will examine how Niger's budgetary policy has tried to respond to these different challenges, under a public financial environment a bit more favourable in recent years, but more uncertain in the near future. Furthermore, in addition to the availability of financial resources, important issues arise regarding their utilisation and management by public policies.

**KEYWORDS:** development, security, public policies, natural resources

---

1. Investigador independiente (ex-jefe de cooperación de la Delegación UE en Níger).

## 1. INTRODUCCIÓN

Enclavado en la parte sur del Sahara, Níger es uno de los países más pobres del mundo. Su índice de desarrollo humano (IDH) le ha colocado estos últimos años en la última posición de la clasificación establecida cada año por Naciones Unidas. En su senda hacia el desarrollo, el país se enfrenta a desafíos cruciales. El primero es el de la inseguridad alimentaria de su población. Con una agricultura frágil, dependiente de lluvias aleatorias y escasas tierras cultivables, Níger sigue sufriendo serias crisis alimentarias. El rápido crecimiento de la población (3,9 % anual), avalado por una cultura islámica de molde tradicional, agrava críticamente el problema y puede cuestionar la evolución de los ya bajos indicadores sociales.

A esas contingencias se ha unido desde hace unos años otra grave amenaza: la del terrorismo de los grupos yihadistas que han proliferado en la región saheliana, afectando a Níger en varias de sus fronteras. La respuesta a esos riesgos de inestabilidad requiere medios importantes en un país con débil capacidad financiera pública, que debe al mismo tiempo afrontar los otros retos socioeconómicos evocados. Este trabajo va a examinar cómo la política presupuestaria de Níger ha tratado de responder y arbitrar entre esos diferentes retos, en un contexto financiero público algo más favorable estos últimos años. Sin embargo, ese progreso presupuestario será difícil de mantener en el futuro sin un aumento de los recursos financieros domésticos, incluyendo los ingresos sobre productos extractivos, que evite una dependencia excesiva de la financiación exterior. Por otra parte, además de la disponibilidad de recursos financieros, se plantean cuestiones claves en relación a su uso y gestión por la política presupuestaria y de inversión pública.

## 2. PERFIL DE UN PAÍS DESFAVORECIDO

### 2.1. Obstáculos naturales, condiciones sociales y recursos extractivos

Níger fue uno de los territorios bajo dominio colonial francés desde finales del siglo XIX hasta su independencia en 1960. Buena parte de su superficie son tierras desérticas, inaptas para la agricultura. Su población, en fuerte crecimiento, superó en 2015 los 19 millones de personas (11 millones en 2001) y está concentrada en las zonas menos inhóspitas del Sur. Más de la mitad de esa población, especialmente la que habita en zonas rurales, vive en condiciones de extrema pobreza. En términos comparativos, el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD, ha colocado a Níger en 2012, 2013 y 2014 en el último lugar del ranking mundial de ese indicador, a distancia del nivel medio en África subsahariana (IDH de 0,348 en 2014 en Níger, en comparación con un IDH medio subsahariano de 0,518).

A pesar de condiciones ecológicas y climáticas difíciles, el sector primario representa todavía una fracción significativa de la producción nacional de Níger (30-40 % del PIB) y emplea a casi el 80 % de los activos. Se trata principalmente de una agricultura de subsistencia y de un subsector pastoral nómada o semi-nómada. La incidencia de riesgos naturales (lluvias escasas o mal distribuidas, plagas, etc.) provoca descensos bruscos en cultivos y pastos que conducen a crisis alimentarias frecuentes.

El bajo nivel de ingresos (420 \$ *per cápita* en 2014) y de ahorro nacional limita en Níger la financiación del desarrollo y ocasiona una fuerte dependencia de la financiación externa, tanto privada como de fuente oficial (multilateral o bilateral). Esta última, que supera el 10 % del PIB y cubre más del 30 % del presupuesto nacional, incluye principalmente asistencia de las instituciones europeas (EuropeAid y ECHO), del Banco mundial (IDA), de agencias ONU, de países miembros de l'UE y de los EE.UU.<sup>2</sup>.

2. Según las estadísticas CAD-OCDE, las aportaciones principales de AOD (ayuda oficial al desarrollo) durante el periodo 2012-14 fueron (en medias anuales): 138,9 millones USD por parte de las instituciones europeas, de 75,9 millones del Banco mundial, de 57,1 de agencias ONU, de 121,2 por diversos países UE y de 60,1 por los EE.UU. Debe tenerse en cuenta que cerca de la tercera parte de esa AOD correspondió a ayuda humanitaria que frecuentemente no se registra en el presupuesto nacional.

La financiación pública doméstica está condicionada por una presión fiscal modesta. La deuda pública externa está aumentando, pero se mantiene en niveles considerados todavía sostenibles (32,7 % del PIB a finales de 2014). Níger resultó beneficiado de las iniciativas para países pobres muy endeudados (PPME) y de alivio de la deuda multilateral (IADM) que redujeron significativamente su deuda externa (del 90 % del PIB en 2000 al 17 % en 2010).

Níger es uno de los países del África subsahariana que dispone de recursos naturales extractivos con peso en su economía. La exportación de productos mineros (uranio) y de hidrocarburos representó, en promedio 2013-2014, un 59 % del valor de sus exportaciones. Las industrias extractivas han contribuido durante ese mismo período al 23 % de los ingresos del presupuesto público. Al igual que ocurre en muchos países del África subsahariana, los inversores extranjeros están fuertemente implicados en esas industrias en Níger. La extracción, procesamiento y exportación de concentrado de uranio (4.300t en promedio 2013-14) se realiza actualmente por tres compañías mineras ubicadas en el Norte del país (región de Agadez), dos de ellas controladas por la multinacional francesa Areva y una tercera por la empresa pública nuclear china (CNNC). En el sector del petróleo, la extracción (iniciada en 2011) es realizada por una filial local del conglomerado chino CNPC, sobre la base de un contrato de reparto de producción que garantiza al Estado nigerino un mínimo del 40 % de *tax oil* sobre el *profit oil*<sup>3</sup>. Aunque existen nuevas reservas confirmadas, la producción petrolera está actualmente limitada por la capacidad local de refinación (20.000 barriles/día), a la espera de la realización de un proyecto de exportación de petróleo crudo a través de la conexión con el oleoducto existente entre Chad y Camerún.

El impacto económico de la producción de uranio en Níger, iniciada hace más de 40 años, ha sido bastante irregular. Pese a disponer de ese recurso, el crecimiento de Níger a lo largo del período 1965-1998 fue casi nulo (+ 0,6 %) y negativo si medido *per cápita* (-2,5 %). Como para otros países en desarrollo, esos malos resultados económicos fueron interpretados como una manifestación de la “maldición del recurso”. Después de un largo período de precios bajos, el mercado internacional del uranio experimentó un fuerte boom entre los años 2004 y 2008, coincidiendo en Níger con la previsión de explotación de un nuevo yacimiento minero (Imouraren) y de inicio de la producción petrolera. Aunque esa situación ha contribuido a mejorar la posición financiera pública, ha causado asimismo la aparición de algunos síntomas de mala gestión pública que las tesis de la “maldición” también auguran (ver 2.2). Por otra parte, la coyuntura actual está ya afectada por nuevos factores de inestabilidad en los mercados de productos extractivos: una nueva baja persistente de los precios del uranio después de la catástrofe de Fukushima (con el aplazamiento consiguiente del proyecto Imouraren) y el colapso más reciente de los mercados petroleros.

La evolución de esos factores exógenos va a determinar el aporte financiero (presupuesto público y balanza de pagos) que los sectores extractivos podrán hacer en los próximos años. Hay que señalar que ese aporte es también el único verdaderamente significativo para el país desde el punto de vista económico y social. Al igual que en otros países, las industrias extractivas son intensivas en capital y operan en Níger más bien como “enclaves”, con encadenamientos (los *linkages* de Hirschman, 1958) limitados con la economía local y escasa creación de empleo. Lo que fomenta la frustración de las comunidades que habitan las regiones del Norte touareg donde operan las compañías mineras. Además, las actividades extractivas, en particular las de uranio, han sido objeto de fundadas críticas por las nocivas consecuencias medioambientales y sanitarias que generan.

---

Otros destinos destacados de la asistencia fueron las infraestructuras/servicios sociales, las infraestructuras económicas (en particular carreteras), la agricultura, así como el apoyo presupuestario directo. La AOD anual media durante ese período representó alrededor de un 11-12 % de la renta bruta nacional.

3. *Profit oil* = Ingresos de ventas – *Cost oil* (costes imputados corrientes y de inversión, hasta un cómputo máximo del 70 % de los ingresos en Níger)

## 2.2. Política y gobernanza

La historia política reciente de Níger ha estado conformada por una sucesión de regímenes militares y períodos democráticos. Níger ha vivido desde su independencia cuatro golpes militares exitosos (1974, 1996, 1999 y 2010) y ha transitado por siete regímenes republicanos con sus respectivas Constituciones. A pesar de esos trastornos políticos, Níger no ha sufrido conflictos violentos de la gravedad constatada en otros países africanos. Los enfrentamientos armados más serios en el país, las dos rebeliones tuaregs (años 90 del pasado siglo y en 2007-2009), fueron de alcance relativamente limitado y localizado en las regiones norteafricanas.

También conviene indicar que en el último de los golpes militares mencionados (2010), los militares reaccionaron ante una situación de bloqueo político e institucional provocado por las derivas autocráticas del presidente Tandja, atribuidas al interés de la elite en el poder en asegurar su control sobre las nuevas rentas extractivas (Gregoire, 2011). La concesión de licencias de exploración de uranio había abierto la puerta a corruptelas de “búsqueda de rentas” (*rentseeking*). Las elecciones democráticas avaladas en 2011 por los militares dieron lugar al gobierno del actual presidente (Mahamadou Issoufou), cuya mayoría ha sido confirmada en recientes elecciones (2016). La situación política ha permanecido relativamente estable estos últimos años, a pesar de las amenazas terroristas y de unas relaciones crispadas entre el poder y la oposición.

Los sobresaltos políticos e institucionales que ha tenido Níger desde hace medio siglo no han favorecido el progreso hacia un Estado fuerte e inclusivo, en posición de promover el desarrollo, aunque este último haya sido oficialmente asumido como principal objetivo por los sucesivos gobiernos en el poder. El actual gobierno adoptó en 2012 el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES 2012-2015), como marco estratégico de las distintas políticas nacionales, incluyendo el cómputo de la financiación (interna y externa) necesaria para alcanzar los resultados pretendidos<sup>4</sup>. Pero, además de esa vertiente financiera, un factor clave es la capacidad de las instituciones y estructuras públicas para gestionar de forma eficaz las políticas y programas anunciados. El mismo PDES reconoce la necesidad de una amplia reforma de la gestión pública, tanto a nivel nacional como local. Se constatan en Níger insuficiencias críticas en la administración estatal y las reformas emprendidas para subsanarlas necesitaran tiempo para ser efectivas. La solidez de las instituciones y servicios públicos requiere recursos (humanos, materiales...) que no están fácilmente disponibles en países pobres como Níger.

Además, más allá de las capacidades técnicas y los medios de gestión, hay un problema de actitudes y comportamientos en la esfera pública. Su lado más negativo son las prácticas de “búsqueda de rentas” a mayor o menor escala y los hábitos de corrupción arraigados en diferentes niveles del sistema estatal (ANLC, 2011). Un factor yuxtapuesto es la falta de incentivos y de motivación, así como el elevado absentismo de los agentes del servicio público (Bierschenk y De Sardan, 2014). Las reformas de la administración estatal deben saber cómo hacer frente a esos obstáculos de “cultura burocrática”.

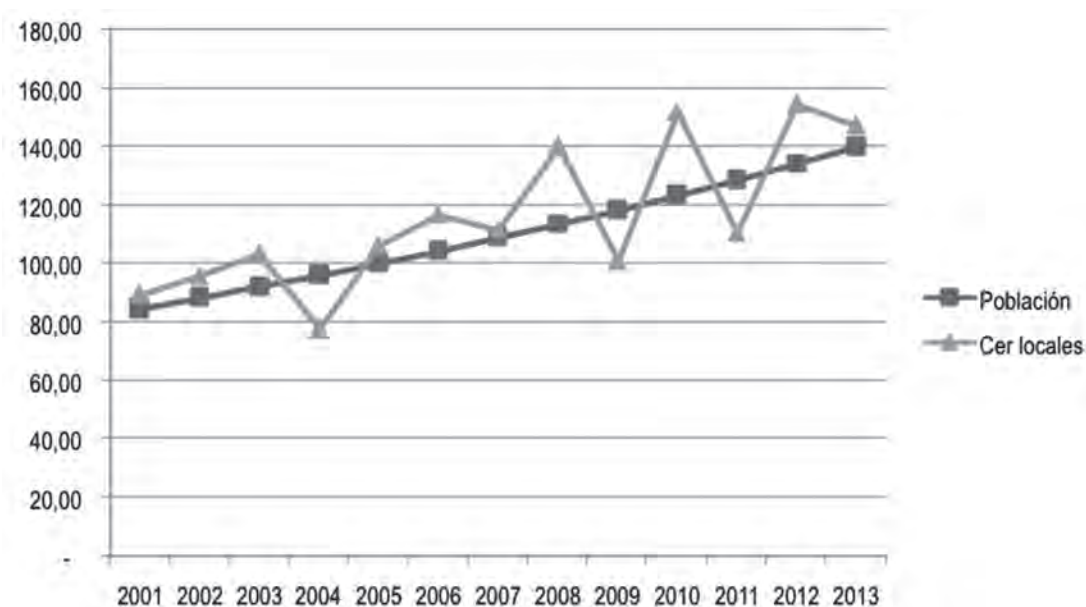
## 3. INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y EXPANSIÓN DEMOGRÁFICA

Más del 80 % de las tierras tienen en Níger precipitaciones medias inferiores a 300 mm, isoyeta que marca el mínimo viable para la agricultura. Pero incluso en las zonas donde el cultivo agrícola es

4. Los partenaires exteriores anunciaron en 2012 previsiones de financiar una proporción elevada (44 %) del coste total del PDES (más de 8.000 millones €) y debían participar, junto a la sociedad civil y el sector privado local, en un dispositivo de concertación con el gobierno para el seguimiento de la ejecución del programa; el funcionamiento de ese dispositivo ha sido sin embargo irregular y endeble; en términos financieros efectivos, se han llegado a formalizar hasta 2015 convenciones de asistencia por un importe incluso superior a los anuncios de 2012; sin embargo, la tasa de desembolso real de esas convenciones ha sido baja: 47 %. (Gouvernement du Niger, Min. de l'Economie et Finances, 2015).

posible, la aridez de los suelos, la irregularidad de las precipitaciones y una escasa fertilización, constituyen fuertes limitaciones para una producción suficiente. Esas condiciones naturales adversas resultan agravadas por dos procesos en curso: el crecimiento demográfico y el cambio climático. El primero provoca una fuerte presión sobre las tierras disponibles: fragmentación de las parcelas, reducción o desaparición de barbechos y extensión de cultivos hacia tierras del Norte, menos propicias para la agricultura, lo que además da lugar a frecuentes conflictos entre agricultores y ganaderos (PNUD, 2014). El cambio climático acelera la desertificación (desplazamiento hacia el Sur de la isoyeta 300 mm) y altera las pautas de las lluvias, peor repartidas espacial y temporalmente.

Por expansión de la superficie cultivada, la producción de cereales locales (mijo y sorgo en su mayoría) ha seguido durante el período más reciente (2001-2013) una tendencia creciente, cercana a la de la población (Figura 1). Ese aumento fue sin embargo muy versátil, con años de caída brusca de producción cuando se materializaban los riesgos naturales (sequías, plagas...). Por otra parte, la extensión mencionada de cultivos hacia tierras marginales incide en rendimientos productivos ya muy bajos y genera zonas con déficit crónico de cereales. Los cultivos de regadío están todavía poco desarrollados en Níger: de una superficie potencial estimada en 270.000 hectáreas, sólo un tercio está efectivamente regada. Las producciones dependientes de las lluvias siguen cubriendo más del 80 % de las necesidades alimentarias de los nigerinos.



Fuentes: Institut National de Statistique. Níger

FIGURA 1. Producción de cereales y crecimiento demográfico (2005: índice 100)

La población de Níger ha sufrido cuatro crisis alimentarias graves en los últimos 15 años (en 2001, 2005, 2010 y 2012), como consecuencia de malas cosechas. En esas situaciones, los escasos cereales disponibles se agotan rápidamente para muchas familias campesinas y el período de escasez hasta la nueva cosecha (*soudure* en Níger) se alarga y empeora. Esas situaciones de penuria alimentaria han afectado a millones de personas: en las dos últimas crisis, un 20 % (2010) y un 8,5 % (2012) de la población nacional se encontró en estado de inseguridad alimentaria severa. La desnutrición infantil, crónica en Níger, alcanza picos durante esas crisis.

En esas condiciones de inseguridad alimentaria con riesgo de hambruna, una respuesta pública se hace imprescindible. En Níger, un Dispositivo nacional que integra los servicios gubernamentales y un amplio grupo de partenaires internacionales, es el responsable de planificar las acciones de unos y otros, a lo largo del ciclo anual entre cosechas: operaciones de mitigación (alimentos o dinero por

trabajo) durante la estación seca, distribución de alimentos o transferencias de efectivo durante la *soudure*, semillas para la nueva cosecha o alimentos para el ganado... Aparte de las limitaciones de financiación (con escaso peso de la doméstica), de la disponibilidad de cereales para distribuir y de la necesaria coordinación entre las diferentes intervenciones, la eficacia de estas últimas queda condicionada por una selección adecuada de las comunidades y familias en situación más vulnerable, sobre las que concentrar la asistencia.

Las formas de acción mencionadas son de carácter humanitario o de protección social. Sin embargo, para afrontar el problema estructural de la escasez de alimentos en Níger son necesarias otro tipo medidas y acciones, de alcance a medio/largo plazo y orientadas en dos direcciones: 1) el aumento de la producción agrícola, mediante la intensificación de los cultivos de lluvia y la expansión de los cultivos de regadío, y 2) el control del crecimiento de la población.

El primer ámbito está actualmente estructurado en torno a la iniciativa llamada 3N (*Les nigériens nourrissent les nigériens*), lanzada en 2012 por el gobierno como componente básico de su política de desarrollo. Esa iniciativa tiene el mérito de intentar articular las prioridades a corto plazo (respuesta a las crisis alimenticias y a la desnutrición) con los desafíos estructurales (desarrollo de la producción agrícola y ganadera). Sus resultados a medio plazo dependerán de la disponibilidad de fondos<sup>5</sup> y de la eficacia de los servicios responsables de su implementación.

La voluntad política es menos evidente en lo que se refiere a la cuestión demográfica. Aunque incluidas desde hace tiempo en los programas oficiales de desarrollo, las medidas de planificación familiar han tenido poco impacto en Níger. Pese a cierto avance en los últimos 15 años y la gratuidad de los anticonceptivos desde 2006, su tasa de uso sigue siendo muy baja (13 %; INS, 2013). Un nuevo plan de acción de planificación familiar, comenzado en 2013 bajo el impulso del FNUAP, pretende un fuerte aumento de la tasa contraceptiva. En este caso, más que las barreras financieras (el costo estimado del plan es bastante limitado), son los factores socio-culturales tradicionales y la falta consiguiente de compromiso político los que pueden frenar la reducción de la muy alta tasa de fecundidad femenina (7,6). La última fase de la transición demográfica aún no ha comenzado en Níger y esto puede tener consecuencias negativas no sólo para la seguridad alimentaria, sino también para la cobertura de necesidades sociales básicas (salud, educación, empleo...) y la reducción de la pobreza.

## 4. DE LA INESTABILIDAD INTERIOR A LAS AMENAZAS TERRORISTAS TRANSFRONTERIZAS

### 4.1. Sobresaltos políticos y rebeliones territoriales

Dos tipos de eventos han sacudido de forma intermitente la historia independiente de Níger: los golpes militares recurrentes y las rebeliones tuaregs.

Como ya se ha mencionado, la sucesión de regímenes militares y de períodos democráticos no ha favorecido la consolidación de las instituciones del Estado ni la continuidad de las políticas de desarrollo. Se ha estimado que los golpes militares fueron en Níger la “respuesta a una crisis de gobernabilidad con fondo de crisis económica y social” (Idrissa, 2008). Ocurrieron en tiempos de bloqueo institucional y crisis del poder político, de trastornos financieros y malestar social. El entorno político más estable desde 2011 ha permitido la puesta en marcha de programas de desarrollo (PDES, 3N...), de reformas económicas y de administración pública, cuyo impacto es aún prematuro evaluar.

5. Los programas de la iniciativa 3N cuentan con una fuerte financiación exterior, en su mayor parte (82 %) como ayuda no reembolsable. Durante el periodo 2011-2015, los partenaires multilaterales cubrieron 44,3 % de la financiación total, los bilaterales y un fondo común de donantes el 32,2 %, el Estado el 23,5 % y los beneficiarios el 0,2 % (Gouvernement du Niger. Haut Commissariat à l'Initiative 3N, 2015). Sigue sin embargo existiendo una cierta fragmentación de la ayuda, echándose en falta un marco consistente de concertación y coordinación gobierno-partenaires que debería ser promovido y reforzado por ambas partes. Tal marco podría articular las intervenciones de los diferentes proyectos, de manera a lograr una planificación/ ejecución más integrada en cada contexto agrícola regional.



Las rebeliones tuaregs han sido un segundo factor de inestabilidad interna, especialmente en las zonas del Norte de Níger habitadas por tuaregs (10 % de la población nacional). La primera de las rebeliones recientes (años 90) se asoció también, aunque de forma diferida, a las crisis alimentarias y pastorales de los años 70 y 80 del siglo pasado, y desembocó en los acuerdos de paz firmados en Ouagadougou en 1995. El incumplimiento de esos acuerdos fue una de las motivaciones que activaron una segunda rebelión a partir de 2007. Además de requisitos más políticos (descentralización efectiva del poder, preservación identitaria...), adquiere peso en ese levantamiento la reivindicación de una mayor participación de las comunidades tuaregs en los beneficios (empleos, ingresos públicos...) derivados de las actividades mineras en sus territorios (Keenan, 2008).

La respuesta del gobierno nacional a esa última rebelión fue esencialmente securitaria, con la adopción de una legislación antiterrorista (2008) y un despliegue militar en las regiones norteñas que hizo subir los gastos presupuestarios de defensa y seguridad. El conflicto concluyó en 2009 con la mediación (también financiera) del coronel Gadafi, pero sin un acuerdo formal entre las partes. El gobierno actual del presidente Issoufou ha incluido a miembros destacados de la comunidad tuareg y, aunque modestamente, ha comenzado a dar forma a la descentralización, con una transferencia de recursos (15 % de las regalías mineras) a las entidades locales de la región de Agadez. Ha promovido también oportunidades para jóvenes sin empleo, en riesgo de ser captados por las redes terroristas presentes en la región.

#### 4.2. La inseguridad en las fronteras

Níger se ha encontrado en estos últimos años en la confluencia de focos insurgentes yihadistas basados en países vecinos, que realizan incursiones en su territorio a partir de las fronteras al Norte y Oeste (AQMI y derivados) y al Sureste (Boko Haram). Con el retorno de Libia en 2011 de muchos jóvenes armados, en su mayoría tuaregs, que habían luchado en las filas del coronel Gadafi, se hizo posible una nueva insurrección o la recuperación de hombres y armas por parte de AQMI. La ocupación el año siguiente del Norte de Malí por grupos yihadistas y su dispersión después de la intervención franco-africana en 2013, aumentaron las amenazas para Níger que sufrió ataques de envergadura en su territorio en 2013.

Se podría decir que esas acciones terroristas tuvieron en Níger una connotación “exógena”, no encontraron respaldo alguno a nivel local ni alteraron el funcionamiento del Estado. Además de las razones políticas que se han mencionado, ello fue posible gracias a un fuerte despliegue militar en las áreas más amenazadas. Ese esfuerzo, complicado por la porosidad de extensas fronteras, fue respaldado por un apoyo externo de gran utilidad<sup>6</sup>, pero las finanzas públicas nacionales fueron soportando una carga cada vez mayor de gastos e inversiones de seguridad.

La amenaza terrorista fronteriza tuvo un giro todavía más preocupante en 2014 en el Sureste (región de Diffa) por la infiltración de combatientes de Boko Haram, procedentes del Norte de Nigeria. Ataques con decenas de muertes contra aldeas cercanas a la frontera y enfrentamientos con las fuerzas armadas nacionales, fueron frecuentes durante el año 2015 y han continuado en el 2016. Con el paralelo movimiento de desplazados internos y de refugiados que huyen de Nigeria.

### 5. ARBITRAJES PRESUPUESTARIOS Y MOBILIZACION INTERNA DE RECURSOS

La capacidad financiera del Estado nigerino para hacer frente a los diferentes retos y riesgos mencionados, sigue siendo limitada. El sector público alcanza a gestionar una pequeña proporción de los

6. Los apoyos más significativo (asesoramiento, adiestramiento, medios técnicos de vigilancia/detección y otros equipos, etc.) han sido proporcionados por Francia y los EE.UU., países que han destacado misiones militares en Níger. En el marco de la Política de Seguridad y Defensa Común, la UE ha desplegado una asistencia de seguridad civil (EUCAP Sahel Níger), destinada a reforzar la capacidad de las fuerzas de seguridad interior.

recursos de una economía nacional de por sí exigua. El volumen del gasto público en servicios esenciales para la población ha sido muy bajo en Níger, incluso en comparación con otros países sahelianos. Esa deficiencia se explica sobre todo por una movilización reducida de recursos internos: presión fiscal de 14,3 %, 15,2 % y 15,7 % del PIB en 2012, 2013 y 2014, respectivamente (Gouvernement du Níger, Min. de l'Economie et des Finances, 2015). La evolución reciente más favorable se explica por una gestión tributaria más eficiente, así como por el aumento de los ingresos del sector petrolero.

CUADRO 1. Gastos públicos en educación y en el sector de la defensa/seguridad (en % del PIB)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Educación	4,2	3,7	4,1	4,6	5,2	7,2	6,0
Defensa/seguridad	1,7	1,9	2,2	3,3	3,3	3,8	4,7

Fuente: Institut National de la Statistique et DG Budget Min. de l'Economie et des Finances

A pesar de ese reciente aumento de los ingresos fiscales, la progresión del gasto público en los últimos años ha necesitado un aporte mayor de recursos externos (en particular crediticios) y la emisión de deuda en el mercado regional. Esa evolución ha permitido aumentar el gasto en los sectores sociales, en particular en la educación, pero sin alcanzar los objetivos del PDES<sup>7</sup> debido al aumento simultáneo y más acelerado del gasto militar y de seguridad (cuadro 1). Lo que refleja la compleja ecuación entre seguridad y desarrollo en escenarios como el de Níger.

En un plano más global, la política presupuestaria se ha caracterizado estos últimos años por la expansión de la inversión pública, cuyo monto se ha triplicado entre 2011 y 2015 (IMF, 2015)<sup>8</sup>. Es probable que, a pesar de cierta contención en las previsiones más recientes (2016), se busque mantener una pauta dinámica de gasto público en los próximos años. Níger tiene todavía enormes necesidades que cubrir en muchas áreas: pobreza y seguridad alimentaria, servicios sociales, infraestructuras, capacidades públicas, seguridad y defensa... Un nuevo programa de desarrollo nacional deberá proseguir las acciones del PDES 2012-2015. Ahora bien, para evitar un gap persistente entre gastos e ingresos públicos, estos últimos deberían crecer a cierto ritmo. ¿Puede una movilización fiscal interna evitar el aumento excesivo de la deuda externa, ya que es improbable una ampliación de la ayuda no reembolsable que ha alcanzado ya niveles elevados estos últimos años? Se pueden considerar por separado las dos posibles vías de esa movilización.

### 5.1. Ingresos extractivos

Los ingresos públicos obtenidos del sector de uranio han soportado la volatilidad del mercado de ese metal. Representaron un 17 % de los ingresos presupuestarios totales durante el boom 2007-2008, para decaer a menos del 10 % en 2013-14. En este último período, a pesar de una producción aún limitada, los ingresos petroleros (13 % de los ingresos totales) han compensado la disminución de los ingresos del uranio. La estimación de ingresos para 2015 es sin embargo desfavorable para ambos sectores, dada la situación deprimida de los respectivos mercados.

El régimen fiscal y parafiscal sobre las empresas extractivas está determinado por los respectivos Códigos minero y petrolero, así como por el Código general tributario. La revisión de esos Códigos

7. El PDES 2012-2015, siguiendo la agenda anunciada por el presidente Issoufou tras su elección en 2011, estableció el objetivo de destinar a la educación un 25 % del gasto presupuestario total, equivalente aproximadamente a un 8 % del PIB según parámetros de estos últimos años.

8. El FMI ha reconocido la oportunidad de esa expansión inversora pública, en particular en infraestructuras, aunque previniendo sobre el aumento del déficit público y apuntando problemas de capacidad de absorción. Níger recibe asistencia financiera del FMI dentro de un programa de Servicio de Crédito Ampliado (*Extended Credit Facility*) entre 2012 y 2016. Del importe total del crédito (unos 165 millones USD), un 80 % había sido desembolsado en abril 2016.

se está considerando necesaria para equilibrar las condiciones de reparto de las rentas extractivas entre el Estado y las compañías. Las principales fuentes de ingresos públicos en el sector minero son las regalías *advalorem* sobre la producción y el impuesto sobre los beneficios empresariales. En el sector del petróleo, los ingresos más destacados son también las regalías y la participación del Estado en el *profit oil*. Aunque en grado más moderado que en otros países productores africanos, la crisis comercial del petróleo se ha dejado sentir en Níger, con una disminución en 2015 de los ingresos por ese recurso.

El papel potencial que los sectores extractivos pueden tener en reforzar la capacidad financiera pública de Níger dependerá de la recuperación de sus mercados, así como de un aumento de la producción que dependerá a su vez de la realización del proyecto de la nueva mina uranífera en Imouraren y del inicio de la exportación de petróleo crudo por conexión con el oleoducto Chad-Camerún. Sin embargo, para maximizar la aportación de los sectores extractivos, será también necesario, como ya se ha indicado, realizar ajustes del marco legal y fiscal sobre esos sectores.

## 5.2. Fiscalidad no extractiva

El IVA, aplicado en Níger desde 1986, es la principal fuente de recaudación fiscal. Los ingresos por IVA (interna y sobre importaciones) eran en 2013 equivalentes al 6,3 % del PIB; con un tipo general del 19 %, la eficacia de ese impuesto sigue siendo relativamente baja en Níger, aunque comparable a la de países vecinos. En la fiscalidad directa, los ingresos más destacados provienen del impuesto sobre beneficios empresariales, seguidos por los del impuesto sobre sueldos y salarios.

Al igual que en otros países de África subsahariana, el nivel de recaudación fiscal encuentra en Níger una serie de hándicaps. Si se deducen los ingresos de los sectores extractivos, la presión fiscal queda en el 12,3 % del PIB (promedio 2013-2014), muy lejos del actual objetivo de convergencia para países miembros de la UEMOA (20 %). El PDES atribuye la baja presión fiscal a “la no imposición de la agricultura, al predominio de las actividades informales cuyo peso en la economía es del 70 % y a la corta eficacia de las administraciones fiscales”. Se podría añadir la propensión a otorgar ventajas fiscales excesivas a inversores y agentes económicos, así como obstáculos más de fondo: la pobreza masiva y la falta de “legitimidad fiscal” del Estado. Hay que tener en cuenta además que los comportamientos informales no son exclusivos de las microempresas. Operadores económicos de envergadura también pueden practicarlos sobre parte de sus transacciones (por ejemplo, con la vecina Nigeria), lo que traduce las deficiencias de control (o de integridad) por parte de los servicios públicos responsables.

La producción agrícola se mantiene prácticamente exenta de impuestos, incluso del IVA, aunque este último se paga en las compras comerciales que realizan los productores agrícolas. La cuestión de la ampliación del IVA a los productos agrícolas ha sido objeto de debate, contrastando los distintos intereses en juego: el de la recaudación pública, el de los consumidores (rurales y urbanos) y el de los agricultores. Se ha estimado que en términos de impacto neto sobre la pobreza, el mantenimiento de la exención sería la opción más adecuada. Por otra parte, un reajuste fiscal que favorezca la reducción de las desigualdades en Níger debería afectar a los impuestos directos. La imposición actual sobre la renta personal se concentra sobre las remuneraciones salariales y mucho menos sobre los ingresos de valores inmobiliarios y mobiliarios. Una fiscalidad más progresiva sobre los patrimonios inmobiliarios urbanos ha sido considerada factible.

Hay que decir que ningún cambio significativo en la estructura tributaria ha figurado en la agenda política de estos últimos años. Sin embargo, antes los desafíos financieros que se han mencionado, no deberían descartarse algunos cambios graduales del régimen fiscal actual. Para aumentar los ingresos públicos en el corto plazo, el gobierno se concentra en medidas de reforma técnica y organizacional de las administraciones competentes (fiscal y aduanera). En la medida en que aseguren un cumplimiento más estricto y un control más efectivo de las obligaciones de todos los con-

tribuyentes, esas reformas pueden ayudar a reforzar la coherencia y la equidad práctica del sistema tributario. Si de forma paralela hay avances en la gestión del gasto público y en la calidad de los servicios a los ciudadanos, los problemas de “legitimidad fiscal” tenderán a disminuir.

## 6. ALGUNOS RETOS IMPORTANTES DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA Y DE INVERSIÓN EN NÍGER

El reciente aumento de la inversión pública puede en principio ser considerado beneficioso para un país como Níger, en el que la falta de capital físico (infraestructuras económicas de transporte, energía, riego...) es una grave desventaja. Sin embargo, la dimensión y la rapidez del aumento de la inversión estatal pueden suscitar comentarios, al sopesar los equilibrios en la respuesta pública a las diversas necesidades sentidas del país. Esa respuesta debería integrar las necesidades ya mencionadas en infraestructura física, las más urgentes a corto plazo que derivan de la pobreza y vulnerabilidad alimentaria persistentes, así como las relativas a las capacidades y medios públicos indispensables para garantizar la eficacia/durabilidad de la inversión y mejorar la calidad de los servicios (sociales, económicos) para los que se realiza.

A pesar del aumento relativo del gasto social, la política presupuestaria seguida en los últimos años ha sido corta en cuanto a asistencia directa a la población en situación vulnerable. Los partenaires exteriores (en particular UE y PAM en asistencia alimentaria y Banco mundial en transferencias en efectivo) han suplido de forma tal vez excesiva la financiación que podría haber procedido de los recursos nacionales. Resulta indispensable mantener ese tipo de ayuda, pero con el gobierno nigerino asumiendo más iniciativa y participación en ámbitos críticos para una fracción elevada de la población. Un comentario similar podría hacerse sobre los programas de control demográfico, de importancia vital para el futuro del país, hasta ahora demasiado protagonizados por agencias como el FNUAP. Como se ha indicado, la dificultad aquí es más política y socio-cultural que financiera.

Otra cuestión clave es la atención prestada al desarrollo del capital humano. Los gastos e inversiones en el sector de la educación aumentaron estos últimos años a un ritmo bastante rápido, aunque por debajo del nivel previsto (25 % del gasto total). Sin embargo, más allá del esfuerzo en aumentar el acceso a la educación, existen serios problemas en cuanto a su calidad, agravados en las zonas rurales por los desequilibrios que perduran en las prestaciones sociales a esas zonas. Aunque diferentes razones explican esos problemas (condiciones muy precarias de las escuelas, ausencia de material pedagógico, falta de respeto del calendario escolar...), un factor fundamental es el insuficiente nivel de formación y motivación de los maestros, en su mayoría en situación presupuestaria de “contratados”. El programa nacional de educación (2013), apoyado por los partenaires de cooperación en el marco de la Alianza Mundial por la Educación<sup>9</sup>, reconoce y trata de hacer frente a esos obstáculos. Hará falta sin embargo que, con la laboriosa concertación entre el gobierno y esos partenaires, las prioridades del programa queden bien traducidas a nivel presupuestario, así como identificar incentivos condicionados a un serio compromiso profesional por parte del personal docente.

Pero el problema de competencia y motivación de servicio no es específico de la profesión docente. Remuneraciones a menudo bajas, falta de incentivos al rendimiento y al reciclaje, excesiva movilidad de los agentes públicos, así como prácticas de clientelismo político en nombramientos y ascensos, han contribuido a la atonía e incompetencia frecuentes en los servicios estatales<sup>10</sup>. El aumento del gasto y de la inversión pública debería ir acompañado del desarrollo de las capacidades de los servicios públicos a los que se destinan los fondos adicionales. Parte del nuevo gasto debería

9. La Alianza Mundial por la Educación proporciona una financiación importante (hasta 84 millones USD, con supervisión por el Banco mundial) que es complementada por otros partenaires (Francia, Suiza, UNICEF); la UE (EuropeAid) sostiene el sector de la educación a través del apoyo presupuestario directo.

10. Un balance de ejecución del programa del gobierno publicado en marzo de 2015 por el gabinete del Primer ministro se refiere a la “léthargie de l'appareil administratif”.

dedicarse a esa inversión en “capital humano público” que refuerce la implementación de las políticas de desarrollo, incluyendo su gestión financiera, y mejore la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos. Hay actualmente en Níger iniciativas políticas en ese campo crucial, pero su prioridad tendría que ser apoyada de manera enérgica y duradera para evitar el frecuente fracaso de las reformas de administración pública en África subsahariana. Tanto el gobierno nacional como los partenaires exteriores que apoyan esas iniciativas (Francia, UE, PNUD, Banco mundial...), tendrían que asumir una perspectiva de progreso a medio plazo, paso a paso, dado que afectan a aspectos básicos de la gobernanza pública, a actitudes y comportamientos en diferentes niveles del Estado que solo podrán evolucionar de forma paulatina. Las prestaciones de asistencia técnica en ámbitos de la organización/gestión pública, a menudo designadas como “refuerzo de capacidades”, pueden ser útiles siempre que estén suficientemente coordinadas e “internalizadas”. En otro registro, deberían también encontrarse formas de amortiguar el desincentivo que ejerce sobre la función pública local la excesiva atracción remunerativa del empleo o participación en proyectos financiados por la ayuda exterior.

Una esfera de la capacidad pública que adquiere especial interés es la relativa a la programación y gestión de inversiones, dado el peso creciente de estas últimas en el presupuesto nacional. El impacto favorable de la inversión pública depende de la eficiencia y eficacia en toda la cadena que va de su planificación y selección, hasta su gestión y ejecución. Se trata de una vertiente crítica del problema de “capacidad de absorción”, abordado en los estudios sobre el papel de la inversión pública en el desarrollo. En el PDES se reconocen insuficiencias en todo el ciclo de inversión, así como la dificultad del sector privado implicado en proporcionar bienes y servicios con la diligencia y calidad requeridas. La experiencia reciente en importantes programas de inversión (central hidroeléctrica de Kandadji, carreteras...) denota esas debilidades.

Conviene no obstante señalar que las preferencias sectoriales de inversión pública física en Níger parecen plenamente justificadas. El interés de las infraestructuras prioritarias (transporte, energía y riego) para facilitar las actividades económicas y comerciales, para mejorar el acceso a los servicios sociales y para desarrollar la producción agrícola, es indiscutible. El reto está más bien en garantizar que, dentro de esas preferencias, la selección y preparación de proyectos específicos, su implementación y gestión (incluyendo la fase post-proyecto y el mantenimiento), cumplan criterios de eficiencia y regularidad. Ello implica seguir el postulado de “invertir para invertir”(Collier, 2010), es decir, desarrollar las capacidades humanas y técnicas en los servicios correspondientes para asegurar que la inversión sea planeada y ejecutada en términos satisfactorios para el interés nacional. Son responsabilidades que incumben tanto a las autoridades nacionales como a los financiadores de proyectos de inversión, cuando estos son sostenidos por la ayuda exterior.

## 7. CONCLUSIONES

Níger persigue tomar la senda del desarrollo en condiciones difíciles. A los riesgos exógenos (factores naturales adversos, amenazas de seguridad, dependencia de los mercados internacionales de productos extractivos...) se unen condicionantes internos (crecimiento demográfico, deficiencia institucional, sistema educativo endeble...) sobre los que la intervención es posible, pero ardua. La respuesta a esos riesgos y retos se complica por su simultaneidad y frecuente interdependencia. La iniciativa pública en servicios sociales (educación, salud), cuya precariedad denota bien el IDH de Níger, ha sido obstaculizada estos últimos años por la ineludible expansión del gasto de seguridad. Las crisis alimentarias han seguido produciéndose durante este siglo y pueden persistir por el rápido crecimiento de la población, que cuestiona además los avances en la cobertura y calidad de las prestaciones sociales. Por otra parte, el precario acceso a la educación, especialmente en zonas rurales, contribuye a la permanencia de ideas anacrónicas, por ejemplo sobre la fertilidad femenina. En otro plano diferente, la inestabilidad política recurrente en Níger ha estado frenando la consolidación de instituciones públicas que son cruciales para el desarrollo.

La reciente tendencia al alza de la capacidad financiera pública ha favorecido un cierto aumento del gasto presupuestario, en particular en el ámbito de las inversiones estatales. Esa tendencia será sin embargo difícilmente sostenible a medio plazo sin una movilización creciente de recursos internos que evite una dependencia excesiva del endeudamiento exterior. La progresión de los ingresos domésticos puede provenir tanto del aporte de los sectores extractivos, en función de los factores exógenos mencionados, como de reformas del sistema tributario y de la gestión fiscal/aduanera. No obstante, la cuestión no se limita a disponer de más fondos públicos, sino que incluye el reto, tanto o más complejo, de una gestión de esos fondos provechosa para el desarrollo. Hay que decir que las autoridades públicas nigerinas están adoptado políticas y programas formalmente pertinentes, tanto en el marco general del desarrollo (PDES) como en marcos sectoriales críticos (sector agrícola, educación, reforma de la administración pública, gestión presupuestaria y fiscal, control demográfico...). Esos programas han encontrado un respaldo notable por parte de los actores de la cooperación internacional. Más laborioso será asegurar la coherencia en la respuesta real, política y financiera, a las distintas necesidades y prioridades, así como garantizar una gestión y ejecución eficaces de las políticas de gasto e inversión adoptadas. Una concertación más efectiva entre el gobierno y sus partenaires, locales o exteriores, así como una mayor coordinación entre estos últimos en algunos ámbitos críticos, podrían hacer más transparente y activo el seguimiento de esas políticas y programas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Association Nigérienne de Lutte contre la Corruption-Section de Transparency International (2011). National Integrity System Assessment.
- Bierschenk T, De Sardan JP (eds) (2014). States at work. Dynamics of African Bureaucracies. Brill, Leiden.
- Collier P (2010). The plundered planet. Oxford University Press. Oxford.
- Commission UEMOA (2014). Rapport d'exécution de la surveillance multilatérale.
- Grégoire E (2011). Niger: un État à forte teneur en uranium. Hérodote 3/2011 (n° 142):206-225.
- Gouvernement du Niger:
- Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat (2015). Plan d'action quinquennal de la politique de modernisation de l'Etat.
  - Haut Commissariat à l'Initiative 3N (2015). Bilan 2011-2015 de mise en œuvre de l'Initiative 3N.
  - Institut National de Statistique (2010). Annuaire statistique des 50 ans d'indépendance du Niger.
  - Institut National de Statistique (2013). Enquête Démographique et de Santé et à Indicateurs Multiples (EDSN-MICS IV).
  - Ministère de l'Economie et des Finances (2015). 3<sup>ème</sup> Rapport de mise en œuvre du PDES 2012-2015.
  - Ministère de la Santé (2012). Plan d'action de planification familiale 2012-2020.
  - Ministère du Plan, de l'aménagement du territoire et du développement communautaire (2012). Plan de développement économique et social 2012-2015.
  - Ministères de l'Education (primaire, secondaire et supérieure) et de la Formation Professionnelle. Programme sectoriel de l'éducation et de la formation 2014-2024.
- Hirschman A (1958). The Strategy of Economic Development. Yale University Press, New Haven.
- Idrissa K (dir) (2008). Armée et politique au Niger. CODESRIA, Dakar.
- IMF (2015). Niger: 2014 Article IV consultation. Staff Report.
- Keenan J (2008). Uranium Goes Critical in Niger: Tuareg Rebellions Threaten Sahelian Conflagration. Review of African Political Economy, 35(117):449-466.
- PNUD-Niger(2014). Analyse des facteurs de conflits au Niger.

# Experiencia en el acompañamiento empresarial integral en el territorio, como aporte al proceso de Reintegración en el posconflicto

## Experience in the Integral Business Accompaniment in the territory, as a contribution to the process of reintegration in post-conflict

MARTÍNEZ PEÑA, Blanca Isabel<sup>1</sup>

Blanca.martinez@esumer.edu.co

DUARTE HERRERA, Lisbeth Katherine<sup>2</sup>

lisbeth.duarte@esumer.edu.co

### Resumen

Este artículo pretende aportar a los procesos de posconflicto colombiano, a través del entendimiento de la experiencia en el acompañamiento empresarial integral a Personas en Proceso de Reintegración a la vida civil pertenecientes en su mayoría a grupos de las Autodefensas, con el apoyo de recursos de cooperación internacional. La metodología aplicada, fue de carácter cualitativo de tipo descriptivo. En la ejecución del proyecto se aplicaron las siguientes herramientas metodológicas: 1) análisis documental de literatura especializada. 2) Archivo hemerográfico. 3) Elaboración de línea base. 4) Aplicación de diagnóstico. Los resultados obtenidos se orientan fundamentalmente a hallazgos de tipo humano, poblacional, empresarial e institucional. La experiencia ciertamente reflejó, cómo a partir del acompañamiento al desmovilizado, la cooperación internacional y la apuesta por proyectos de reinserción a la civilidad, desde el fomento a la cultura del emprendimiento, de modo que quienes opten por éstas alternativas consigan oportunidades en la legalidad.

**PALABRAS CLAVE:** conflicto armado urbano, Medellín, cooperación, posconflicto.

### Abstract

This article seeks to contribute to the processes of Colombian post-conflict through understanding of experience in comprehensive business support to people undergoing reintegration into civilian life mostly belonging to groups of the AUC, with the support of cooperation resources international. The methodology was qualitative descriptive. 1) documentary analysis of literature: project implementation in the following methodological tools were applied. 2) newspaper clippings. 3) Development of baseline. 4) Application of diagnostic. The results are primarily aimed at finding human type, population, business and institutional. The experience certainly reflected how from accompaniment to demobilize, international cooperation and commitment reintegration projects civility from fostering entrepreneurship culture, so that those who choose to get these alternative opportunities legality.

**KEYWORDS:** urban-armed conflict, Medellin, cooperation, post-conflict.

---

1. Autor Principal y responsable del trabajo. Investigadora Institución Universitaria Esumer.  
2. Docente investigadora Institución Universitaria Esumer.

## 1. INTRODUCCIÓN

La experiencia que se presenta en esta ponencia, se ha llevado a cabo en Medellín (Colombia) y el Área Metropolitana durante el período comprendido entre 2009 y 2014, con aportes de USAID, la dirección de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), agencias estatales y el acompañamiento empresarial de la Institución Universitaria Esumer. La participación de esta última ha sido tanto en la gestación de ideas de negocio como en el fortalecimiento de aquellas que han sido auto gestionadas por los desmovilizados, participantes en el proyecto.

La ponencia responde a una investigación cualitativa de tipo descriptivo, en tanto se exponen las características y eventos relacionados con el objeto de estudio que para la investigación corresponde al acompañamiento empresarial integral a desmovilizados de las autodefensas (AUC) en Medellín. La metodología empleada se basó en la aplicación de diversas herramientas como: la búsqueda bibliográfica y el análisis documental; estas dos para la elaboración del marco referencial y de los antecedentes y, en lo que refiere a la puesta en marcha del proceso de intervención al grupo de desmovilizados, se adelantaron talleres de sensibilización y acompañamiento integral en el proceso de emprendimiento empresarial.

El documento se estructura en dos grandes partes; en la primera se presenta el marco de referencia del proyecto donde paralelamente se desglosan los antecedentes del conflicto político armado en Colombia y se expone el contexto de violencia y desmovilización en Medellín, ciudad que arropó a un número importante de desmovilizados de las autodefensas. En la segunda parte se describe la experiencia de aplicación del modelo de acompañamiento empresarial integral, donde adicionalmente se enuncian algunas evidencias testimoniales de los actores involucrados en el proceso de reintegración, así como los logros alcanzados, hallazgos y aprendizajes obtenidos durante la intervención.

## 2. MARCO DE REFERENCIA

Uno de los períodos más dolorosos de la historia de Colombia, es el período de violencia. Álvaro Camacho Guizado (1988) sostiene que la violencia colombiana de la década de los 40 y 60 ha tenido varios ámbitos de materialización, éstos son: socio-económico, socio-político, socio-cultural y territorial. El primero, refiere a la lucha sobre los recursos materiales y la distribución inequitativa de los mismos; el segundo, remite a la pugna armada y violenta por el poder del Estado; el tercero, tiene que ver con los pocos niveles de tolerancia social hacia quienes disertan o están en desacuerdo con el orden político y económico vigente, y el cuarto, refiere a la lucha por el territorio y contra quienes representan los modelos de acumulación capitalista que expropiaban los recursos de los pobladores generando desequilibrio regional y migración.

Por su parte, Marco Palacios y Fran Safford (2002), explican el periodo de violencia en Colombia, a partir de la construcción y periodización de cuatro grandes fases continuas e interrelacionadas entre sí, denominadas: 1) “la violencia del sectarismo bipartidista” (1945-1953); 2) “la violencia mafiosa” (1954-1964); 3) “las guerrillas revolucionarias” (1961-1989); y 4) “la violencia de los años noventa”.

La primera fase se caracterizó por la lucha política entre liberales y conservadores por el acceso al poder que dejó centenares de muertos en los campos y las ciudades del territorio nacional. Durante esta fase se conformaron, por parte de la resistencia liberal, las primeras agrupaciones armadas conocidas como las guerrillas del llano.

La segunda fase se caracterizó, no sólo por las luchas bipartidistas propias de la fase anterior, sino también, por el control del mercado de tierras y del boyante negocio del café, codiciados por las huestes partidistas tradicionales. Para los autores, estas circunstancias provocaron una oleada de violencia con motivaciones predominantemente económicas, cuyos damnificados fueron los pequeños propietarios y minifundistas de las haciendas.



En la tercera fase, el conflicto armado cobró fuerza y la lucha revolucionaria de las organizaciones guerrilleras se fortaleció y consolidó. Durante esta fase de tiempo, nacieron el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército Popular de Liberación (EPL), la Corriente de Renovación Socialista (CRS), el Movimiento 19 de abril (M-19) (un modelo de guerrilla en principio urbana) y el Movimiento armado Quintín Lame (MAQL). Cabe subrayar que algunos de estos grupos se encuentran desmovilizados a la fecha.

La cuarta fase de violencia, se caracterizó por la presencia intensiva del narcotráfico que trajo consigo el establecimiento de fuerzas criminales promoviendo el crimen organizado, los grupos paramilitares y la configuración de fenómenos como el desplazamiento forzado y las limpiezas sociales en las poblaciones marginales. Durante esta década, el conflicto armado nacional se acentuó con el escalamiento del narcotráfico. Para Palacios (2002), esta fase no ha terminado aún, pues muchas de las estructuras insurgentes se mantienen en escena y han aumentado su pie de fuerza y despliegue militar.

Ahora bien, para estudiar el conflicto, y en particular el conflicto armado urbano, se requiere analizar las relaciones antagónicas y asimétricas que sobrevienen dentro del espacio urbano; que congrega un capital humano heterogéneo que convive e interactúa entre sí y con el orden social dando inicio a la gestación de objetivos opuestos.

Medellín se ha configurado como un espacio urbano con notorias desigualdades sociales, económicas y políticas, dando lugar al incremento de la fragmentación natural que suele caracterizar a los entornos urbanos (Vélez, 2001:62). Dicha fragmentación y polarización ha determinado y sigue determinando la forma de relacionarse y por supuesto, la configuración del espacio urbano. Según Vilma Franco (2004), la falta de regulación y planificación del espacio urbano medellinense como competencia directa del Estado, condujo a “la formación de dos modelos urbanos, uno planificado y otro espontáneo, informal, ilegal, fuente permanente de conflictos de todo orden” (Franco, 2004: 70), donde se evidencia la acción típica y no típica de cada uno de los actores, pero también se presentan las acciones producto de la colisión de todos contra todos. En ambos ámbitos de la violencia; la convivencia y el entorno urbano resultan perturbados y la población civil sometida a un proceso de control y vigilancia por parte de los actores armados en contienda.

Medellín ha tenido una historia de violencia muy fuerte, asociada en gran parte al negocio del narcotráfico. En el perímetro de la ciudad han emergido y se han consolidado hegemónicamente, diversos grupos militarizados al margen de la ley a saber: milicias guerrilleras, autodefensas (AUC) y bandas sicariales. Cabe anotar que éstas últimas responden a la categoría de actores del conflicto armado urbano; toda vez que se han configurado como poderes de facto en las comunas, financiadas por las huestes del narcotráfico y aliadas de los grupos paramilitares, (hoy desmovilizados en el marco del proceso de paz con las Autodefensas iniciado en el 2003).

Para referirse al contexto de conflicto armado urbano de Medellín, es preciso revisar los antecedentes y negociaciones con uno de los actores del conflicto armado con mayor presencia en la ciudad, en este caso las AUC, en tanto la experiencia que se presenta en esta ponencia, corresponde al **Proyecto: Acompañamiento Empresarial Integral** cuyo público objetivo fueron los participantes del proceso de desarme, desmovilización y reintegración de las autodefensas en Medellín.

En términos de Palacios y Safford (2002), los grupos de autodefensas o paramilitares, emergieron como una fuerza antisubversiva, en principio de carácter “auto-defensivo”, pero con el tiempo, algunas autodefensas comenzaron a recibir patrocinio de viejos y nuevos señores de la tierra como los narcotraficantes. Las AUC, adquirieron movilidad, legítima defensa y poder ofensivo en contra de los grupos subversivos. Roberto Moreno (2003) señala que una vez implantadas las autodefensas en la ciudad de Medellín, empezaron a crecer paulatinamente cuando lograron poner bajo sus órdenes al grueso de las bandas sicariales y al reclutamiento de fuerza criminal desertora de anteriores experiencias armadas ilegales.

Ahora bien, entrando en materia en relación con el proceso de negociación entre el Gobierno nacional y el Estado Mayor de las Autodefensas, se puede señalar que éste inició en todo el territorio nacional formalmente en el año 2003, en el marco del proceso conocido como justicia y paz. Las AUC se reivindicaron y presentaron siempre como un actor político y legítimo del conflicto amado que desplegaba acciones violentas en función de reivindicar el proyecto político contrainsurgente que aducían los reunía; no obstante, lo cierto es que dicha agrupación se marginó radicalmente de esta aspiración en el momento en que decidieron aliarse con el narcotráfico y ganar mayor participación de este negocio, hasta el punto, de poner la estructura paramilitar al servicio de tales fines lucrativos.

El proceso de justicia y paz adelantado por el gobierno nacional culminó con la desmovilización de un total de 31.671 hombres a lo largo y ancho de todo el territorio colombiano (2003-2006) (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, informe ejecutivo, 2006). De esta cifra, 10.194 que equivalen al 32 % del total nacional, operaban en el departamento antioqueño, lo que quiere decir que Antioquia y su capital, Medellín, arrojaron un número importante del potencial de desmovilizados que arrojó el proceso de paz, factor que representó grandes retos para la administración local, departamental y nacional así como para la sociedad civil ya que en el largo plazo, las filas de desmovilizados iban a demandar asistencia en torno a capacitación, estipendio, empleo y oportunidades en la vida legal.

El primer bloque de las autodefensas en desmovilizarse fue el Bloque Cacique Nutibara (BCN) que operaba en Medellín. De esta colectividad, 868 integrantes se comprometieron a dejar la vida ilegal y entregaron 497 armas de corto y largo alcance. Otro de los bloques con incidencia en el departamento de Antioquia que se desmovilizó, fue el Bloque Héroes de Granada, (año 2005) y del cual 2.033 hombre entregaron 1.120 armas (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2006).

Por otra parte, desde los gobiernos nacional y local, (caso Medellín), se promovieron programas tendientes a generar espacios propicios para la desmovilización de sujetos activos, miembros de grupos armados ilegales; en tanto un proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) efectivo y bien ejecutado, ayuda a estimular la desmovilización individual o colectiva.

El objetivo central de todo proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración es consolidar en el corto plazo la seguridad social y, en el largo, estimular el desarrollo socioeconómico sostenible del país. Para esto se requiere que se implementen medidas que permitan la inserción y permanencia en la vida legal de la población desmovilizada, a través de mecanismos de articulación en cadenas productivas, ya sea vía inserción laboral o emprendimiento empresarial.

Las experiencias en procesos de DDR en el mundo, indican que éstos pueden darse en dos sentidos: aquel en el cual se tiene en cuenta al individuo que se desmoviliza y su entorno familiar, y el basado en comunidades. El primero se caracteriza por el desarrollo de estrategias de largo plazo aplicadas a cada persona (proyecto de vida); este enfoque, incluye la promoción y el desarrollo de capacidades y aptitudes académicas, vocacionales y ciudadanas necesarias para la interacción pacífica en la sociedad, es el más practicado, menos costoso y más fácil de implementar. El enfoque individual fue el implementado tanto en el contexto colombiano como en el ámbito local, para el caso de Medellín.

El segundo enfoque parte de la necesidad de crear espacios de comunicación entre las comunidades receptoras y los desmovilizados, de modo que faciliten la adaptación de éstos a la vida civil, mediante estrategias de convivencia, construcción de ciudadanía, reconciliación y reactivación socioeconómica de las comunidades afectadas por la violencia. Este abordaje tiene el beneficio adicional de permitir una integración más profunda, con políticas de desarrollo, consolidación de paz y reparación de víctimas, a la vez que es el menos aplicado por los elevados costos.

Las comunidades receptoras, como los escenarios en los que se desenvuelve el desmovilizado, son consideradas como parte esencial a la hora de la aplicación de las acciones proyectadas en la política

de DDR. Los desmovilizados, en la medida en que se integran en las dinámicas locales de desarrollo y dejan de ser actores armados ilegales, se constituyen en ciudadanos reintegrados a la vida civil.

Las personas en proceso de reintegración en Medellín están dispersas e inmersas en comunidades barriales en las que desarrollan su proyecto de vida social, humano y, en muchos casos, empresarial; esto las convierte en actores del desarrollo local. No obstante, para que estos proyectos tengan sostenibilidad se requiere de la participación de actores nacionales e internacionales, la sociedad que autónomamente acepta o rechaza ese interés, las instituciones públicas y privadas que intervienen para apoyar y los cooperantes quienes aportan los recursos con esta finalidad.

### 3. LA EXPERIENCIA DE APLICACIÓN DEL MODELO DE ACOMPAÑAMIENTO EMPRESARIAL INTEGRAL

En el marco de la articulación de la cooperación se gestan convenios, y de ellos, proyectos encaminados a fortalecer las capacidades humanas y empresariales de las Personas en Proceso de Reintegración (PPR). La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), implementó desde 2006 el Programa de Reintegración con Enfoque Comunitario. En convenio con la Institución Universitaria Esumer, en el marco de la política de DDR, se desarrolló un proceso de fortalecimiento de las capacidades que, mediante procesos formativos previos, permitió a las PPR, mejorar sus habilidades empresariales para soportar sus proyectos de vida.

El proyecto de Atención Integral para el Apoyo a la Reintegración Económica y Social de Población Desmovilizada en los municipios de Medellín y el área metropolitana del Valle de Aburrá, tiene como objeto el acompañamiento empresarial y la provisión de mecanismos de generación de ingresos mediante emprendimiento. Esumer, mediante el convenio con la OIM y USAID, atendió una población de 180 desmovilizados, tanto colectivos como individuales<sup>3</sup>.

Teniendo en cuenta que el proyecto le apuntó a la reintegración social y económica del desmovilizado mediante la generación de ingresos vía emprendimiento, las agencias OIM y USAID, contribuyeron al fortalecimiento de cada unidad productiva con un apoyo económico que en ocasiones podía llegar hasta US 1.500. Por parte de la Universidad, se les brindó un acompañamiento integral en aspectos administrativos, productivos, de mercadeo, comerciales y de desarrollo humano, de modo que los Desmovilizados adquirieron los elementos para articularse a las dinámicas formales, legales, económicas, comerciales y empresariales en sus territorios.

En síntesis, el proyecto de “Acompañamiento empresarial Integral”, buscaba fortalecer cada unidad productiva de manera integral (aspectos administrativos, productivos, de mercadeo, comerciales y de desarrollo humano), este proceso se ubica en el contexto de la política de Reintegración Social y Económica emanada de la Ley 418/97 y el Decreto 3043/2006, entre otros.

De los tres componentes del proceso de DDR, la etapa de reintegración de los desmovilizados presenta las mayores dificultades, puesto que para ello es fundamental la fortaleza institucional, económica, política y social, de la que usualmente adolecen los Estados que salen de una situación de confrontación armada, más aún, si continúan inmersos en ella, como es el caso colombiano.

La política nacional plantea que para impulsar un proceso de reintegración exitoso es fundamental gestionar simultáneamente esfuerzos para:

- a. Crear condiciones que permitan la transformación de los desmovilizados a ciudadanos autónomos.

3. Los desmovilizados denominados Individuales son aquellos que proceden de grupos de guerrilla, cuyo proceso se da de manera espontánea y personal. Desmovilizado Colectivo corresponde a actores armados de la AUC que se retiran de esas acciones por procesos grupales y decisión de los mandos.

- b. Fortalecer las bases sociales, económicas y culturales de las comunidades receptoras.
- c. Promover la convivencia y la reconciliación nacional (Conpes, 2008).

Sobre los tres pilares conceptuales referidos se fundamenta la Política Nacional de Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (PRSE). Planteado en otros términos, dichos pilares se traducen en que el desmovilizado, en primer lugar, se articule a las dinámicas sociales a partir del ejercicio de la civildad; en segundo lugar, que desarrolle actividades lícitas para generar sus propios ingresos económicos mediante actividad empresarial o inserción laboral<sup>4</sup> adquiriendo autonomía de las ayudas estatales. Y, en tercer lugar, aunque ni la ACR ni el Operador cuentan con capacidad para impactar sustancialmente las comunidades receptoras, efectúan un aporte a la convivencia y la reconciliación nacional, en tanto su acompañamiento a los desmovilizados coadyuva a su reintegración plena en la vida civil, que se revierte en un sujeto menos en la confrontación armada.

El proceso de intervención, correspondió a un modelo desarrollado y validado mediante ejercicios de acompañamiento empresarial a diferentes poblaciones y contextos socioeconómicos de emprendedores y microempresarios, cuya forma de abordaje se centra en el principio: Aprender Haciendo. A continuación, en el Gráfico 1, se desagrega el proceso de intervención mediante un modelo genérico, el cual fue aplicado y ajustado a contextos específicos para orientar las acciones de la intervención empresarial integral con personas en proceso de reintegración.



Fuente: Grupo de investigación Escuela de Prospectiva y de Desarrollo Empresarial de Esumer

GRÁFICA 1. Proceso Genérico de Intervención

La OIM y Esumer firmaron un convenio con el objeto de atender por etapas a un número de beneficiarios desmovilizados del programa Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Armados al Margen de la Ley (ACR)<sup>5</sup> en Medellín. En el marco de este proceso se desarrollaron las siguientes acciones:

- a. Selección de beneficiarios
- b. Talleres de sensibilización
- c. Diagnóstico

4. La inserción laboral es brindada por el Programa de la ACR, que articula la demanda institucional y empresarial con la oferta de personal capacitado para el desarrollo de actividades que no requieren mano de obra calificada.

5. La Alta Consejería para la Reintegración, por una reforma en el 2011, pasó a denominarse Agencia Colombiana para la Reintegración.

- d. Línea base
- e. Plan de Mejoramiento y Plan de Negocio
- f. Asistencia, asesoría, formación humana y empresarial
- g. Transferencia de conocimientos
- h. Línea base final, sistema de indicadores.

El acompañamiento empresarial, se trató mediante proceso formativo grupal en aquellos elementos comunes al universo de empresarios beneficiarios del proyecto, al tiempo que se efectuaron visitas periódicas a cada unidad productiva por parte de una estructura colegiada de asesores en áreas administrativo-financiera, mercadeo y componente técnico.

Teniendo en cuenta el número de beneficiarios intervenidos durante el período, se evidenciaron algunas características, entre las que se resalta: los hombres sumaban 65 % y las mujeres 35 %, lo cual indica que de cada diez personas que participan de procesos de reintegración social y económica, 6,5 son hombres y 3,5 mujeres. Paralelamente, se encontró que los beneficiarios del proyecto se ubican en varias comunas de la ciudad de Medellín, salvo en la 12 —La América— y la 14 —El Poblado—. Es así como 49 % de la población en proceso de reintegración se localizaba en las zonas nororiental (comunidades 1, 2, 3 y 4) y noroccidental (comunidades 5, 6 y 7) de la ciudad, mientras 26 % se encuentra en la zona centro oriental y el 6 % en la centro occidental. Un porcentaje significativo de beneficiarios habitaban los corregimientos y otros municipios del Valle de Aburrá (16 %). Tres comunas son representativas como lugares de residencia de desmovilizados: las comunas 6, 7 y 8, que históricamente han sido impactadas por actores armados y en ellas han existido milicias urbanas.

Paralelamente se encontró que la familia es reconocida como el principal aspecto motivador para que los desmovilizados inicien su proceso de reintegración. En esto coincidieron tanto los destinatarios como los profesionales que adelantaron la intervención. Así lo relató una desmovilizada: “Esa conciencia de familia [...] entra a ser un componente determinante al momento de ellos decidir si se desmovilizan o no [...]. Yo veía a mis hijas y me decía: yo tengo que sacar mis hijas adelante, y comencé a trabajarle a terceros y ahí vamos” (Participante 1).

La familia es el motor del proceso de reintegración de los destinatarios, por lo cual es un aspecto tenido en cuenta para el diseño e implementación de las acciones, como la generación de espacios que la involucran en los procesos económicos y psicosociales de la reintegración. Ellas facilitan el compromiso de los destinatarios con el desarrollo de sus unidades productivas y una nueva vida social: “Las familias son el soporte y el apoyo principal y eso hay que reforzarlo” (Londoño, 2011).

También se detectaron tendencias a desarrollar ciertas actividades que tienen significación social; por ejemplo, los desmovilizados en colectivos, que militaron en áreas urbanas, presentan una marcada tendencia a instalar negocios relacionados con automotores, como venta de repuestos de motos, talleres de mantenimiento y reparación, talleres de reparación de electrodomésticos y computadores, así como actividades de comercialización. Los desmovilizados individuales, en cambio, predominantemente de tradición rural, se ven abocados a aprender nuevos oficios, por lo cual una alta proporción se orienta a la prestación de servicios: internet, misceláneas y comercialización de alimentos (tiendas y comidas rápidas).

La experiencia mostró que un factor determinante del éxito y la sostenibilidad de un negocio es la autogestión, término que remite a quienes desarrollaron con sus propios recursos la actividad productiva, sin incidencia del capital semilla de la Agencia Colombiana para la Reintegración. Se trató, en su totalidad, de personas que, además de concebirlo como proyecto de vida, tenían experiencia en un arte u oficio y estaban convencidos de que el emprendimiento constituía una alternativa de generación de ingresos.

Ahora bien en lo que refiere al ejercicio empresarial, en el abordaje que se hace mediante asesoría y acompañamiento propio del proyecto, se evidenciaron características comunes en la mayoría de los emprendedores, entre las que se destacan:

- Bajos niveles de escolaridad
- Marcada tendencia a la evasión de impuestos y a la informalidad
- Desorganización en el manejo de cuentas e información
- Toma de decisiones sin criterios empresariales
- Poco conocimiento de los mecanismos del mercado y la vida empresarial
- Baja tolerancia a la frustración
- Autoritarismo de la vida militar (especialmente del desmovilizado colectivo), que se trasfiere a las prácticas empresariales y familiares.

El rol de la institución consistió en acompañar a cada PPR en todo el proceso de formulación de un plan de negocios o plan de inversión, para que las inversiones que se hicieran por parte de la ACR, USAID y la OIM fueran lo más asertivas posible. El plan de negocios se convirtió en una ruta y en el insumo clave para la definición de acciones estratégicas de corto, mediano y largo plazo. La formulación del plan, así como la elaboración de los estudios de viabilidad y mercadeo, y los diagnósticos empresariales, fueron asumidos como acciones pedagógicas que permitieron a los participantes desarrollar habilidades y competencias para guiar sus iniciativas empresariales en el futuro; por lo tanto, de parte de las instituciones y los profesionales que participaron en el proyecto se brindó una actitud de facilitación vinculando directamente a los Desmovilizados en la formulación de sus proyectos productivos.

Los planes de negocios no fueron considerados solo como requisitos para la recepción de capital semilla, sino como una herramienta para la toma de decisiones, se convirtieron en la guía para estructurar adecuadamente el proceso productivo, establecer roles y responsabilidades, mecanismos de promoción y divulgación, acciones de fortalecimiento empresarial y maneras de articularse a encadenamientos y eslabonamientos con Mipymes, en las escalas local y regional, de modo que el apoyo económico es considerado por los Desmovilizados, como un aporte para la reintegración económica y un impulso hacia la sostenibilidad en la civilidad.

#### 4. CONCLUSIONES

Los procesos de acompañamiento empresarial realizados por Esumer estuvieron enmarcados en uno de los principios filosóficos institucionales como es el de la Responsabilidad Social Empresarial. En los contextos social, económico, empresarial y humano se propició una aproximación a realidades que no eran muy familiares, dada la especificidad de los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración. Los aprendizajes en los ámbitos humano y empresarial que ha provisto la experiencia, permitieron concebir su incorporación a procesos de intervención empresarial futuros, tanto en este tipo de contextos como en otros. A continuación, se enumeran esos aprendizajes.

- Aprendizajes en relación con lo poblacional: la procedencia de los participantes en este tipo de programas de acompañamiento empresarial permite proyectar, en un eventual posconflicto en Colombia, una tipología de tratamientos particulares, que, en vez de intentar homogeneizar los tratamientos y las respuestas esperadas, se adapte a las singularidades de los grupos y de los sujetos, de manera que se abone el camino para el éxito de los proyectos acompañados.
- Aprendizajes Humanos: el contacto reiterado con los Desmovilizados hace manifiesta la resistencia y la actitud frente al fracaso; los desmovilizados colectivos se mostraron más débiles ante los fracasos y facilistas en relación con la consecución del dinero, pues tienden a comportarse como mercedores inherentes de los apoyos estatales y de otras entidades, como si la sociedad estuviese agradecida con ellos y, por lo tanto, en deuda, por el hecho de desmovilizarse. Según eso, se les debería proveer indefinidamente ayudas económicas. Mientras que

el desmovilizado individual, comparativamente, se muestra con mayor fortaleza, insistencia, persistencia y capacidad de lucha por lograr sus objetivos personales de civilidad, reintegración y sostenibilidad.

En la relación familia-empresa, se evidencia que aquellos Desmovilizados que cuentan con apoyo del grupo familiar para el emprendimiento constituyen unidades productivas con proyecciones de crecimiento y mejores índices de sostenibilidad económica; en cambio, aquellas unidades productivas asociadas a rupturas familiares suelen derivar en el desmejoramiento de las actividades empresariales e, inclusive, en el cierre del negocio.

- Aprendizajes empresariales: aquellos Desmovilizados que iniciaron actividades empresariales por sus propios medios, evidencian mayor sostenibilidad económica. Las causas están relacionadas con su actitud hacia la autonomía económica. Ahora, quienes han visto en el emprendimiento la forma de obtener recursos de Capital Semilla del programa, requieren mayor intervención en términos de la formación de mentalidad empresarial y búsqueda de soluciones, así como de empoderamiento de su rol, en un estilo de vida de exigencia y seriedad.

Finalmente, para futuras experiencias, el programa debe incorporar el fomento a la cultura del emprendimiento y el empresarismo, de modo que quienes opten por estas alternativas consigan darle lugar a sus iniciativas y trascender hacia la sostenibilidad económica y el mantenimiento de las condiciones de vida, para de esta manera lograr configurar fuentes de trabajo en beneficio de otras personas y superar las condiciones que llevaron al sujeto a asociarse a proyectos fuera de la legalidad.

Para terminar, se citan las palabras de un beneficiario en su testimonio de vida:

*Veo la esperanza de un mañana mejor con un negocio próspero, pero soy consciente de que todo llega sobre la marcha.*

*Con mi vida los planes que tengo es lograr ser libre de este conflicto que de una forma u otra aún nos persigue; quiero lograr estar con mi familia todo el resto de mi vida que me quede, lograr brindarle a la sociedad un hombre productivo y bueno para la comunidad; con mi negocio los planes que tengo es hacerlo perdurar y que me pueda servir para pagar mis estudios, que me falta muy poco para ser un profesional, y no quiero perder todo lo que he aprendido; uno de los planes más fundamentales es poder lograr brindarles empleo y sostenibilidad económica a muchas personas que lo necesitan.*

*Lo que quiero que sepan es que les agradezco mucho el apoyo que nos han brindado (Participante 7, 2012).*

La experiencia ciertamente reflejó cómo a partir del acompañamiento al desmovilizado, la cooperación internacional y la apuesta por proyectos de reinserción a la civilidad, en este caso desde el fomento a la cultura del emprendimiento o empresarismo, se puede aportar al posconflicto colombiano de modo que quienes opten por estas alternativas consigan oportunidades en la legalidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACR (2011). Proceso de Reintegración. [http://www.reintegracion.gov.co/Es/ruta\\_reintegracion/Paginas/ingreso](http://www.reintegracion.gov.co/Es/ruta_reintegracion/Paginas/ingreso) acceso 20 diciembre 2011.
- Balbín Álvarez J (2004). Violencias y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas. IPC, Medellín.
- Bonilla Naranjo W (1995). Conflicto urbano y procesos de paz Medellín 1990-1995 balance y perspectivas. En: Pablo Angarita (comp). Derechos humanos y solución de conflictos: perspectivas. IPC, Medellín, pp 7-40.
- Camacho Guizado A (1988). La violencia en Colombia elementos para su interpretación, Revista Foro, No 6 (junio), pp 3-12.
- Cívico Aldo (2009). No divulgar hasta que los implicados estén muertos. Las guerras de doblecero. Intermedio, Bogotá.
- Espinal M, Valencia G (2008). Balance del proceso de desmovilización, desarme y reinserción (DDR) de los bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada en la Ciudad de Medellín. Estudios Políticos, 33:11-34.

- Franco Restrepo V (2004). Violencias, conflictos urbanos y guerra civil: el caso de la ciudad de Medellín en la década del noventa. En: Balbín J. Violencias y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas. IPC, Medellín, pp 59-111.
- Londoño M (2011). Entrevista realizada por Rubén Echavarría para el proyecto al coordinador del Componente de Generación de Ingresos del Programa Paz y Reconciliación.
- Martínez B (2012). Actividad empresarial por la reintegración: Una apuesta por la sostenibilidad. Esumer, Medellín.
- Moreno Bedoya R (2003). Conflicto urbano y derechos humanos en Medellín: balance desde diferentes sectores sociales 2002. IPC, Medellín.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2006). Proceso de paz con las Autodefensas. Informe ejecutivo, Bogotá.
- Palacios M, Safford F (2002). Colombia: país fragmentado, sociedad dividida. Su historia, trad. de Angela García. Editorial Norma, Bogotá.
- Participante 1 (2011). Entrevista realizada por Rubén Echavarría para el proyecto.
- Participante 2 (2011). Entrevista realizada por Rubén Echavarría para el proyecto.
- Participante 3 (2011). Entrevista realizada por Rubén Echavarría para el proyecto.
- Participante 4 (2011). Entrevista realizada por Rubén Echavarría para el proyecto.
- Participante 5 (2011). Entrevista realizada por Rubén Echavarría para el proyecto.
- Participante 6 (2011). Entrevista realizada por Rubén Echavarría para el proyecto.
- Participante 7 (2012). Testimonio de vida. Para La OIM (Mimeo).
- Secretaría de Gobierno Alcaldía de Medellín, (2011). Programa Paz y Reconciliación, Generación de Ingresos: consolidando un proyecto de vida en la legalidad. <http://www.reintegracion.gov.co/Es/Paginas/index.aspx>. Medellín.
- Secretaría de Gobierno Alcaldía de Medellín, (2011). Programa Paz y Reconciliación, Modelo de intervención. [http://www.pazyreconciliacion.gov.co/?page\\_id=1241](http://www.pazyreconciliacion.gov.co/?page_id=1241) acceso 18 julio 2011.
- UNODC (2007). Violencia, Crimen y Tráfico ilegal de armas en Colombia, Bogotá.
- Vélez Rendón JC (2001). Conflicto y guerra: la lucha por el orden en Medellín. Estudios Políticos, número 18, ene-junio, pp 59-89.



12

MIGRACIONES Y DESARROLLO



# Integración de las familias inmigrantes en la comunidad de acogida<sup>1</sup>

## Integration of immigrant families in the host community

AGOST FELIP, María Raquel<sup>2</sup>  
ragost@uji.es

CABALLER MIEDES, Antonio<sup>2</sup>  
caballer@uji.es

EXPÓSITO NAVARRO, Laura<sup>3</sup>  
exposito@uji.es

### Resumen

En los últimos años, se ha producido un incremento de población inmigrante en España, lo que nos ha permitido conocer elementos claves como son el apoyo social percibido, la participación social o la integración comunitaria, los cuales fortalecen el capital social de las familias inmigrantes. El presente trabajo estudia la relación entre las variables sociodemográficas, la estructura familiar y las dimensiones de la Escala de Apoyo Social Comunitario de Gracia, Musitu y Herrero (2002). Según los resultados obtenidos, la familia influye en el nivel de integración y participación en el barrio, determinando que la participación en la comunidad, mejora el bienestar y la utilidad personal, aumentando la identidad con el barrio (Checa, Checa y Arjona 2004; Sánchez Vidal 1991; Wandersman y Florín 2003).

**PALABRAS CLAVE:** inmigración, familia, apoyo social, comunidad de acogida

### Abstract

In recent years there has been an increase of immigrant population in Spain, which has allowed us to learn key elements such as social support perceived by the host community, which, together with social participation and community integration, strengthen the capital of immigrant families. This paper studies the relationship between sociodemographic variables, family structure variables and some dimensions of Community Social Support Scale of Gracia, Musitu and Herrero (2002). According to the results, the family influences the level of integration and participation in the neighborhood. Thus, the results of several studies are validated by which it is determined that participation in the community, improves wellbeing and personal usefulness, increasing identity with the neighborhood (Checa, Checa and Arjona 2004; Sánchez Vidal 1991; Wandersman and Florín 2003).

**KEYWORDS:** immigration, family, social support, host community

- 
1. Proyecto: P11A2013-05 Determinantes personales y situacionales de la adaptación en los procesos migratorios: apoyo social y satisfacción con la vida de las personas inmigrantes de la comunidad valenciana y su relación con la inserción laboral. Universitat Jaume I (convocatoria 2013).
  2. Departamento de Psicología Evolutiva, Educativa, Social y Metodología/IIDL. Universitat Jaume I.
  3. Doctoranda de Desarrollo Local y Cooperación Internacional/IIDL. Universitat Jaume I.

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Inmigración

El ser humano ha realizado procesos migratorios a nivel internacional, con el objetivo de encontrar una vida mejor, con mejores oportunidades de desarrollo familiar y personal. Los traslados se pueden deber tanto a factores económicos y/o políticos, como sociales y demográficos. Además, la mayor parte de las personas inmigrantes, que provienen del Sur, se dirigen hacia países del Norte. Es decir, de los países menos desarrollados a los más desarrollados (OIM 2013).

La elección de un país como destino, por parte de la persona migrante, se puede deber a diversos factores, como el nivel de renta; la posibilidad de encontrar empleo; la proximidad de dicho país con el país de residencia; la existencia de redes de acogida; el grado de aceptación en cuanto a aspectos legales, asistencia social, etc.; y, por último, la facilidad de poder reagrupar a sus familiares en el país de destino (Gimeno 2004).

En cuanto a la proximidad cultural y geográfica, es conocido, que la persona migrante puede experimentar un choque cultural, tras su interacción con la población del país de residencia, debido a la diferencia que percibe entre sus creencias, valores, lenguaje, etc. y los de dicha población. Por ello, es necesario un proceso de adaptación y socialización con el entorno por parte de la persona inmigrante. Una forma de llevar a cabo esa socialización, es a través de la participación en actividades culturales organizadas por la comunidad autóctona (Kim 1988).

En referencia a España, es uno de los principales países elegidos, por parte de las personas migrantes, para formar parte del sistema internacional de migraciones, el cual ha influido en su propio sistema productivo, en particular sobre su mercado laboral.

En 2010, España ya era el segundo país receptor de inmigrantes, por detrás de Alemania, en el ámbito europeo (Moreno y Bruquetas 2011). El periodo migratorio con mayor afluencia se comprende entre 1997 y 2007, según resultados de la Encuesta Nacional de Inmigrantes de 2007 (INE 2007), acentuándose, principalmente, en los primeros años de la pasada década (2000-2005), alcanzado un asentamiento anual de 16,8 extranjeros por cada 1.000 habitantes (Izquierdo 2006).

En relación a las Comunidades Autónomas, aquellas que han recibido mayor afluencia de personas inmigrantes, son Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana y Andalucía, con casi 3.500.000 del total de inmigración residente en España. Ello se debe a que son también las comunidades más pobladas y, por tanto, las que pueden ofrecer, a este colectivo, un campo más amplio de ofertas en relación a la actividad laboral (Lago, Pérez y Rodríguez 2010).

La Comunidad Valenciana es la tercera comunidad autónoma con mayor recepción de personas inmigrantes, tras las comunidades autónomas de Madrid y Cataluña. En cuanto al ámbito provincial, la provincia más al sur de la comunidad, Alicante, se situaba en el primer puesto de recepción de personas inmigrantes con un 24 % de personas inmigrantes. Le seguía la provincia más al norte, Castellón, en un segundo puesto con un 18 %, y, por último, la provincia de Valencia, en tercer lugar, con un 12 %. No obstante, con casi un 5 %, la provincia de Castellón fue en la que más aumentó el porcentaje de personas inmigrantes entre 2006 y 2010, frente al 4 % de Alicante y el 3 % de Valencia (INE 2010).

### 1.2. Familia

La familia es una institución que se encuentra presente en todas las sociedades conocidas. Su importancia se ha vuelto indiscutible, ya que cumple funciones fundamentales para la supervivencia y el bienestar de los miembros del sistema familiar, asegurando la continuidad de las generaciones, y permitiendo la transmisión de normas culturales, creencias, valores y costumbres, las cuales regirán la vida de sus integrantes pasados, presentes y futuros (Estévez, Jiménez y Sánchez 2012). La familia

es el primer nivel de socialización, en todo transcurso vital, ya que, además de crecer y nacer, con ella se transmiten los modos de ser y de estar en el mundo (Martínez, Moreno y Musitu 2010). Asimismo, el sistema familiar es el contexto más inmediato e importante en el que se desarrolla la persona (Devoto 1987; Gracia y Musitu 2000; Parke 2004).

A lo largo de la historia, se ha podido comprobar la diversidad de definiciones del concepto de *familia* (Sánchez, Ruíz-Rico, Herrera y Moreno 2013; Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948; Engels 1884; Quintero 1997;) las cuales, han ido ampliando el término tomando como base los cambios que se producían en las estructuras familiares de la sociedad.

Más recientemente, se aseguraba que la familia es un sistema de relaciones afectivas, en el cual la persona se mantiene durante un largo espacio de tiempo. Este sistema está constituido por diversas fases de desarrollo evolutivo, las cuales llegarán a ser cruciales para el correcto progreso de los hijos en su infancia y adolescencia (Nardone, Giannotti y Rocchi 2003). En esta última definición del concepto, se resaltan elementos importantes de la estructura familiar, como el cumplimiento de responsabilidades y funciones con el resto de miembros del sistema familiar. Estas funciones permiten a los miembros de la familia expresarse de forma libre y sin presiones, cubrir sus necesidades básicas como vivienda, vestimenta y alimento, entre otras, o recibir atención y ayuda en momentos, tanto cotidianos como de estrés psicológico o mental.

La definición de Nardone *et al.* (2003), será la que tomaremos como base para nuestro trabajo, ya que destaca importantes elementos a tener en cuenta en el sistema familiar, como son las responsabilidades y las funciones de la familia, con el resto de miembros de la estructura familiar, en especial con los hijos.

Por otro lado, junto con la definición de familia, tendremos en cuenta las diversas taxonomías, asumiendo la taxonomía propuesta por Quintero (2008), por ser una de las más amplias e inclusivas, ya que contiene la tipología interesante para nuestro estudio: las *familias transnacionales*.

En este tipo de familia, sus miembros, viven la mayor parte del tiempo separados los unos de los otros, y aún con ello, consiguen crear y mantener los vínculos que les permiten sentirse parte de un todo, de una unidad, con lo que perciben su bienestar desde una dimensión colectiva, a pesar de la distancia física entre ellos (Bryceson y Vuorela 2002). Es decir, aunque se encuentran separados geográficamente, el vínculo de responsabilidad afectiva y económica se mantiene.

Las familias transnacionales, las cuales experimentan el proceso migratorio en primera persona, se enfrentan a desafíos importantes, como las nuevas formas de expresar afecto y cariño, la presencia de modificaciones en los modelos de paternidad y maternidad, así como la redefinición de roles de sus miembros y la reconstrucción de vínculos tomando como base la distancia real y geográfica.

Las personas inmigrantes estudian las diversas formas de crear un vínculo de conexión con sus familiares, ya que los vínculos establecidos con la familia, antes de la migración, traspasan las fronteras, manteniendo su influencia a través de la distancia. De esta forma, se ve necesaria la reconfiguración constante de roles de la familia, para evitar conflictos de intereses entre sus miembros, en relación a decisiones importantes, como educación de los hijos, gestión de los ingresos, etc. Además, el contacto entre los familiares permite la disminución del coste emocional, causado por la separación física.

Los tipos de familias transnacionales se caracterizan, dependiendo de cuál es el miembro de la familia que realiza el proceso migratorio. Según este hecho, se pueden encontrar tres tipos de familias. La primera es cuando el cónyuge es el que viaja, separándose de su pareja y de sus hijos menores; en el segundo tipo viajarían los progenitores, dejando a sus hijos menores con familiares directos y cercanos, como abuelos, tíos, etc.; y en la última, serían los hijos adultos, quienes realizarían el proceso migratorio, quedando sus padres en el país de origen, en ocasiones, cuidando de sus nietos.

### 1.3. Apoyo social

La familia y la inmigración se han convertido en objeto de estudio desde diferentes perspectivas, y en relación a múltiples aspectos y características. Uno de los aspectos que está cobrando más interés, es conocer el apoyo social, que dichas familias perciben o reciben, al afincarse en el país de acogida. El apoyo social es un concepto estudiado por ciencias sociales como la sociología o la psicología. Según Lin, Dean y Ensel (1986), el *apoyo social* estaría formado por provisiones expresivas o instrumentales, tanto percibidas como recibidas, proporcionadas por la comunidad, las redes sociales y las personas de confianza. Estas se presentarían en momentos cotidianos y de crisis.

Dependiendo de aquello que es obtenido por parte del solicitante de ayuda, se pueden distinguir diversos tipos de *apoyo social*. House (1981) diferencia entre cuatro tipos de apoyo: informativo, instrumental, emocional y valorativo. Además, se asegura que cada tipo de apoyo, puede desencadenar en un efecto distinto. En relación al sexo, los hombres se beneficiarían más del apoyo informativo, mientras que las mujeres lo harían del emocional (Falke y Taylor 1983; Jacobs, Ross, Walker y Stockdale 1983).

Continuando con el trabajo de Lin *et al.* (1986), las fuentes de apoyo social se presentan en tres niveles de acción. El más externo, refleja las relaciones con la comunidad caracterizadas por la participación en actividades del barrio. El siguiente es el de las relaciones sociales. Son de carácter más específico proporcionando un sentimiento de vinculación. Por último, el estrato de relaciones íntimas y de confianza, en el cual se incluyen las relaciones con la pareja, hijos, amigos y compañeros más íntimos. Es el más central y significativo, en el que el individuo tiene un sentimiento de compromiso y responsabilidad con el otro. A través de estos tres niveles fluye el apoyo objetivo y subjetivo, el cual cumple funciones instrumentales y expresivas.

La posibilidad de disponer de una buena red de apoyo, permite desarrollar un adecuado proceso de adaptación al nuevo entorno, en el caso de personas inmigrantes (Maya 1999). Los adolescentes inmigrantes mejoran sus percepciones psicológicas sobre su proceso migratorio, si cuentan con apoyo familiar (Calderón 2008). Además, autores como Cohen y Wills (1985), confirman el efecto amortiguador que tiene el apoyo en la vivencia de eventos estresantes, así como en la depresión. Herrero y Gracia (2007) revalidan que, el hecho de contar con apoyo social, disminuye el nivel de depresión, a partir de los 6 meses de estancia en el nuevo país de acogida.

El apoyo social tiene efectos directos sobre la salud física y mental de las personas. Diversos estudios indican que, las personas que mantienen vínculos y relaciones a nivel social viven durante más tiempo, y tienen mejor salud física y mental, en comparación, con aquellas personas que no disponen de dichas relaciones (Broadhead *et al.* 1983)

Asimismo, y en relación a la depresión, diversos estudios aseguran que, sentirse satisfecho con la red de apoyo social, disminuye los niveles de depresión, y aumenta la satisfacción con la vida en inmigrantes ancianos japoneses asentados en Estados Unidos (Nemoto 1998) y en ancianos inmigrantes de origen coreano (Mui 2001). También aparece una percepción mayor de satisfacción con la vida, si se presenta un mayor apoyo social, en el caso de las mujeres inmigrantes (De la Encina 2010)

Por otro lado, diversos estudios confirman la importancia de la satisfacción familiar, para participar de la vida social en la comunidad de acogida (McBride, Sherraden y Pritzker 2006). Por ello, se concluye que el apoyo social percibido (apoyo familiar, apoyo en la pareja, apoyo institucional y apoyo en la amistad), junto con la integración y participación de la persona inmigrante en el barrio, incrementa su satisfacción vital (Puertas y Lapián 2014).

### 1.4. Objetivo

Presentado el marco teórico, y ante la situación contextual estudiada, el objetivo general de este trabajo será conocer el nivel de relación entre el proceso migratorio y la integración de las familias inmigrantes en la comunidad de acogida.

Por ello, como objetivo específico, se estudiará el impacto que, la estructura de las familias inmigrantes puede tener sobre el nivel de la red de Apoyo Social Comunitario.

### 1.5. Hipótesis

1. Ho: La estructura familiar influye en las dimensiones del Apoyo Social Comunitario.
  - 1.1. Ho: El número de miembros de la unidad familiar influye en el Apoyo Social Comunitario. Cuanto mayor es el número de miembros de la unidad familiar, mayor es el nivel obtenido en las dimensiones de la Escala de Apoyo Social Comunitario.
  - 1.2. Ho: El número de miembros de la unidad de convivencia influye en el Apoyo Social Comunitario. Cuanto mayor es el número de miembros de la unidad de convivencia, mayor es el nivel obtenido en las dimensiones de la Escala de Apoyo Social Comunitario.
  - 1.3. Ho: El número de hijos/as influye en el Apoyo Social Comunitario. Cuanto mayor es el número de hijos/as, mayor es el nivel obtenido en las dimensiones de la Escala de Apoyo Social Comunitario.

## 2. MATERIALES Y MÉTODOS. SECCIÓN EXPERIMENTAL

### 2.1. Participantes

La muestra con la que se realizó el estudio se seleccionó a partir de datos del Padrón del Instituto Nacional de Estadística (2012). Las variables sociodemográficas seleccionadas en las personas inmigrantes participantes del estudio fueron: el sexo (hombre-mujer), el lugar de procedencia (Rumanía, Marruecos, Colombia, Ecuador y Bolivia), y la provincia de residencia (Castellón, Valencia y Alicante).

TABLA 1. Muestra del estudio

	RUMANÍA	AMÉRICA DEL SUR	MARRUECOS	TOTAL
Mujeres	109	143	95	347
Hombres	121	119	136	376
<b>Total</b>	<b>230</b>	<b>262</b>	<b>367</b>	<b>723</b>

En este estudio participaron un total de 723 personas inmigrantes (Tabla 1), con 347 mujeres y 376 hombres. En la provincia de Castellón se encuestaron a 230 personas inmigrantes (121 hombres y 109 mujeres) de nacionalidad rumana.

En la provincia de Valencia se encuestaron a 119 hombres (39 de Colombia, 44 de Ecuador y 36 de Bolivia) y a 143 mujeres (48 de Colombia, 44 de Ecuador y 51 de Bolivia).

En la provincia de Alicante, se encuestaron a 136 hombres y 95 mujeres, con un total de 231 personas inmigrantes de nacionalidad marroquí. La edad media de las personas inmigrantes estudiadas era de 38.84 años con una desviación típica de 11.4.

### 2.2. Instrumentos

*Cuestionario de Apoyo Social Comunitario* (Gracia *et al.* 2002). Esta escala se aplicó para evaluar los niveles más externos de las relaciones sociales. A través del mismo se puede conocer la percepción de apoyo social, que sienten las personas inmigrantes en España, en relación a instituciones y asociaciones, además de saber cuál es su nivel de integración y participación en su comunidad

de acogida. La escala está formada por 24 ítems, divididos en cuatro dimensiones: a) **integración comunitaria**. Sentido de pertenencia con la comunidad de acogida; b) **participación comunitaria**. Cooperación y participación del inmigrante en las actividades realizadas en su comunidad de acogida; c) **apoyo de los sistemas informales**. Manera en que el inmigrante considera que encontraría soporte en los grupos de personas de la comunidad de residencia a la que pertenece, como las asociaciones deportivas o culturales, los grupos sociales o cívicos (asociaciones de vecinos, amas de casa, de consumidores, comisión de fiestas, etc.), la parroquia, agrupaciones políticas o sindicales, ONG, etc.; d) **apoyo en los sistemas formales**. Nivel de soporte que siente el inmigrante que les podrían brindar los servicios sociales, centros educativos, centros de salud, entre otras instituciones públicas.

Diversos estudios, han comprobado que el coeficiente Alpha de Cronbach, para las distintas dimensiones, oscila entre 0.75 y 0.88 (Gracia, Musitu y Herrero 2002; Herrero y Gracia 2007). Por otro lado, en relación a la validez, se determina que, esta escala presenta correlaciones positivas con medidas de autoestima social, y correlaciones negativas con medidas de sintomatología depresiva y sentimiento de soledad (Gracia *et al.* 2002), lo que permite la relación con la satisfacción vital y el bienestar. Además, las puntuaciones en cada dimensión correlacionan positivamente con medidas de ajuste psicológico en el clima familiar y escolar, y negativamente con medidas de desajuste psicológico, violencia y victimización escolar (Jiménez, Musitu, Ramos y Murgui 2009).

También se ha utilizado un cuestionario “ad hoc” para recoger las variables sociodemográficas, así como las familiares.

### 2.3. Procedimiento

Tras realizar una búsqueda exhaustiva, recopilando información de más de 15 asociaciones de colectivos inmigrantes, se contactó con los responsables de las mismas, a través del correo electrónico y del teléfono, donde se explicaba detenidamente el objetivo del estudio. Del total de asociaciones, se obtuvo colaboración por parte de cuatro asociaciones. En la provincia de Castellón, se contactó con la asociación de inmigrantes rumanos de Oropesa del Mar; en Valencia, las asociaciones elegidas fueron dos: Asociación Intercultural SARIRI, dedicada a la población de América Latina, y Por ti, mujer, que trabaja con mujeres inmigrantes; y por último, en Alicante, se estableció contacto con la Asociación Islámica Altaufik. Los participantes respondieron al cuestionario de forma voluntaria y se les informó que los datos recopilados serían utilizados de manera anónima y confidencial. Además, los encuestadores fueron formados por el personal investigador sobre el método de administración de las encuestas. La muestra se recogió entre marzo y septiembre de 2012 en localidades de Castellón, Valencia y Alicante.

### 2.4. Resultados

Una vez recogidos los datos e introducidos en la base de datos, con ayuda del paquete estadístico SPSS 20.0 en español para Windows, se llevaron a cabo los análisis oportunos para dar respuesta a las preguntas planteadas en nuestro trabajo.



### 2.4.1. Estructura familiar y apoyo social comunitario (ASC)

#### a) Número de hijos/as

En la siguiente tabla, Tabla 2, se relaciona el número de hijos con las dimensiones del Apoyo Social Comunitario. Se encuentran diferencias significativas en dos de las dimensiones: *integración comunitaria*  $F(5,689)=6,334$ ;  $p<0.01$  y *apoyo de sistemas formales*  $F(5,701)=6,121$ ;  $p<0.01$ .

TABLA 2. Medias, desviaciones típicas y resultados del ANOVA de las dimensiones del Apoyo Social Comunitario en función de la estructura familiar: número de hijos/as. \* $p<0.05$ ; \*\* $p<0.01$

ASC	NÚMERO DE HIJOS/AS	N	MEDIA	DT	G.L.	F
Integración Comunitaria	Ningún hijo/a	31	12,5161	2,15825	5,689	6,334**
	Un/a hijo/a	145	15,1448	2,70283		
	Dos hijos/as	151	15,1126	2,70196		
	Tres hijos/as	92	15,3804	2,74500		
	Cuatro o más hijos/as	45	15,0444	2,91513		
	Total hijos/as	464	14,9957	2,77134		
Participación Comunitaria	Ningún hijo/a	31	15,0968	2,79708	5,694	1,697
	Un/a hijo/a	144	16,0347	3,39768		
	Dos hijos/as	151	15,6887	3,56873		
	Tres hijos/as	96	15,6979	3,50074		
	Cuatro o más hijos/as	45	15,9778	3,03382		
	Total hijos/as	467	15,7859	3,40178		
Apoyo Social de Sistemas Informales	Ningún hijo/a	29	23,4138	2,87250	4,453	2,052
	Un/a hijo/a	139	26,3597	6,11367		
	Dos hijos/as	152	26,0329	5,58074		
	Tres hijos/as	92	26,5761	5,24820		
	Cuatro o más hijos/as	46	25,6522	4,86355		
	Total hijos/as	458	26,0371	5,51710		
Apoyo Social de los Sistemas Formales	Ningún hijo/a	31	10,0323	2,60108	5,701	6,121**
	Un/a hijo/a	145	12,1379	2,95715		
	Dos hijos/as	154	12,2013	2,82930		
	Tres hijos/as	95	12,4526	2,66086		
	Cuatro o más hijos/as	47	11,7660	2,42463		
	Total hijos/as	472	12,0466	2,83029		

A posteriori, los resultados del estadístico *Tukey* para estas dos variables indica que tener uno o más hijos, aumenta el nivel de integración en la comunidad, en comparación con no tener hijos. Por otro lado, tener uno, dos o tres hijos, aumenta el apoyo social de sistemas formales, en comparación a no tener hijos o tener cuatro o más hijos.

## b) Número de miembros de la unidad de convivencia

En la Tabla 3, se observan los resultados de la asociación entre las dimensiones del *Apoyo Social Comunitario* y el número de miembros de la unidad de convivencia. Se encuentran asociaciones significativas en la dimensión: *apoyo de sistemas formales*  $F(3,612)=5,140$ ;  $p<0.01$ .

TABLA 3. Medias, desviaciones típicas y resultados del ANOVA de las dimensiones del Apoyo Social Comunitario en función de la estructura familiar: número de miembros de la unidad de convivencia. \* $p<0.05$ ; \*\* $p<0.01$

ASC	NÚMERO DE MIEMBROS	N	MEDIA	DT	G.L.	F
Integración Comunitaria	Un miembro	12	13,1667	4,01889	3,598	1,952
	Dos miembros	110	15,1364	2,57182		
	Tres miembros	139	15,1151	2,64323		
	Cuatro o más miembros	341	14,9824	2,79805		
	Total miembros	602	15,0050	2,75723		
Participación Comunitaria	Un miembro	14	14,6429	3,77455	3,604	2,600
	Dos miembros	112	14,7946	4,75932		
	Tres miembros	141	15,7801	3,22953		
	Cuatro o más miembros	341	15,8358	3,54832		
	Total miembros	608	15,6036	3,75297		
Apoyo Social de Sistemas Informales	Un miembro	14	23,4286	5,99634	3,598	1,752
	Dos miembros	113	25,0088	6,96098		
	Tres miembros	140	26,3071	5,54757		
	Cuatro o más miembros	335	25,7015	5,45865		
	Total miembros	602	25,6595	4,81197		
Apoyo Social de los Sistemas Formales	Un miembro	14	10,5714	2,95386	3,612	5,140**
	Dos miembros	111	10,8649	3,67667		
	Tres miembros	142	12,0070	2,64306		
	Cuatro o más miembros	349	12,0029	2,88127		
	Total miembros	616	11,7662	3,02089		

El estadístico *Tukey* para esta variable indica que, la unidad de convivencia formada por 3, 4 ó más miembros, tiene una mayor nivel de apoyo social de los sistemas formales, en comparación con aquellas unidades de convivencia que están formadas por dos miembros.

## c) Número de miembros de la unidad familiar

Por último, en la Tabla 4, se asocian las dimensiones del Apoyo Social Comunitario y el número de miembros de la unidad familiar. Se encuentran asociaciones significativas en las dimensiones *integración comunitaria*, *participación comunitaria* y *apoyo de sistemas formales*.

TABLA 4. Medias, desviaciones típicas y resultados del ANOVA de las dimensiones del Apoyo Social Comunitario en función de la estructura familiar: número de miembros de la unidad familiar. \* $p < 0.05$ ; \*\* $p < 0.01$

ASC	NÚMERO DE MIEMBROS	N	MEDIA	DT	G.L.	F
Integración Comunitaria	Un miembro	37	13,1081	2,93242	4,601	5,328**
	Dos miembros	105	15,1048	2,43738		
	Tres miembros	126	15,2698	2,66657		
	Cuatro o más miembros	334	15,0778	2,69131		
	Total miembros	606	14,9917	2,70932		
Participación Comunitaria	Un miembro	38	16,2368	3,80209	4,606	2,551*
	Dos miembros	109	14,5688	4,68522		
	Tres miembros	126	15,7222	3,24873		
	Cuatro o más miembros	334	15,7036	3,40537		
	Total miembros	611	15,5319	3,68028		
Apoyo Social de Sistemas Informales	Un miembro	37	24,3784	5,08457	4,601	1,2
	Dos miembros	111	24,9099	7,12173		
	Tres miembros	123	26,0813	5,70101		
	Cuatro o más miembros	331	25,8459	5,33290		
	Total miembros	606	25,6254	5,76108		
Apoyo Social de los Sistemas Formales	Un miembro	38	11,2895	3,12711	4,613	3,338**
	Dos miembros	110	10,9364	3,79830		
	Tres miembros	126	12,0714	2,69868		
	Cuatro o más miembros	340	11,9765	2,78524		
	Total miembros	618	11,7573	3,02437		

Las pruebas realizadas a posteriori, con el estadístico *Tukey* para esta variable indican que, el número de miembros de la unidad familiar, influye en los niveles de Apoyo Social Comunitario. Las unidades familiares formadas por dos, tres, o cuatro miembros o más, aumenta el nivel de integración comunitaria, en comparación con aquellas en las que solo encontramos un miembro. Por otro lado, las unidades familiares formadas por cuatro o más miembros, tienen un mayor nivel de participación comunitaria que aquellas formadas por dos miembros. Por último, las unidades familiares compuestas por tres, cuatro o más miembros, aumenta el nivel de apoyo social de sistemas formales, en comparación con aquellas formadas por dos miembros.

### 3. CONCLUSIONES

El estudio presentado pretende dar a conocer la relación entre la estructura familiar de las personas inmigrantes residentes en la Comunidad Valenciana y las dimensiones del apoyo comunitario, teniendo en cuenta sus variables sociodemográficas. Con este estudio se pretende expresar, comparar y predecir, a partir de esta información, las valoraciones que las personas inmigrantes dan a su vida, a nivel global.

El objetivo principal de nuestro estudio trata de conocer si existe relación entre la estructura familiar y la red de Apoyo Social Comunitario.

La primera variable de la estructura familiar, *número de hijos e hijas* de la familia, influye en el nivel de integración comunitaria y del apoyo de los sistemas formales. Es decir, el hecho de tener uno o más hijos, aumenta el nivel de integración de la persona inmigrante en su comunidad, en comparación con aquellas que no tienen hijos. Asimismo, tener uno, dos o tres hijos, aumenta el nivel de apoyo de los sistemas formales, en comparación con aquellas familias que no tienen hijos en su unidad familiar o de convivencia.

Por otro lado, la siguiente variable, *número de miembros de la unidad de convivencia*, influye en el nivel de apoyo de los sistemas formales. Aquellas unidades de convivencia que están formadas por tres o cuatro miembros, tienen un mayor nivel de apoyo social por parte de los sistemas formales como escuela, centro de salud, etc., en comparación con las unidades de convivencia formadas por un solo miembro.

De igual forma, la variable *número de miembros de la unidad familiar* influye en los niveles de integración comunitaria, participación comunitaria y apoyo de sistemas formales. De esta manera, las unidades familiares con dos, tres y cuatro miembros, se encuentran más integradas en su comunidad, que aquellas formadas por un miembro. También aquellas unidades familiares con cuatro miembros o más, participan en su barrio, más que aquellas que cuentan con dos miembros. Asimismo, las unidades familiares formadas por tres, cuatro o más miembros, tienen un mayor nivel de apoyo de los sistemas formales, que aquellas formadas por dos miembros.

Para concluir, se determina que participar en el barrio, a través de sus actividades culturales y deportivas, aumenta el nivel de satisfacción vital de las personas inmigrantes. De esta forma, se cumplen los resultados presentados en diversos estudios, por los que se determina que la participación en la comunidad mejora el bienestar y la utilidad, aumentando la identidad con el barrio (Checa, Checa y Arjona 2004; Sánchez Vidal 1991; Wandersman y Florin 2000).

## BIBLIOGRAFÍA

- Broadhead WE, Kaplan, BH, James SA, Wagner EH, Schoenbach VJ, Grimson R, Heyden S, Tibblin G, Gehlbach SH (1983). The epidemiologic evidence for a relationship between social support and health. *American Journal of Epidemiology* 117(5):521-537.
- Bryceson DF, Vuorela U (2002). *The transnationalism Family, New European Frontiers and Global Networks*. Berg Publishers, Oxford.
- Calderón López S (2008). La satisfacción vital de adolescentes inmigrantes en España. *Revista de Psicología* 1(4):209-218.
- Checa F, Checa JC, Arjona A (2004). *Inmigración y derechos humanos. La integración como participación social*. Icaria, Barcelona.
- Cohen S, Wills TA (1985). Stress, social support and buffering hypothesis. *Psychological Bulletin* 98:310-357.
- De la Encina M (2010). Apoyo Social, satisfacción con la vida y salud en mujeres autóctonas e inmigrantes de Málaga. *Revista de Trabajo Social y Acción Social* 48:55-83.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Artículo 16.3.
- Devoto A (1987). *La ecología del desarrollo humano*. Paidós, Barcelona.
- Engels F (1884). El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. En *Biblioteca Virtual Espartaco* (2000). <http://www.marxists.org>, acceso 3 septiembre 2015.
- Estévez E, Jiménez T, Sánchez E (2012). La Familia: funciones, estructura y estabilidad. En: Musitu G (coord). *Mujer y Migración: Los nuevos desafíos en América Latina*. Trillas, México, pp 121-158.
- Falke RL, Taylor SE (1983). Social support for cancer patients. *Cancer Center Bulletin* 10:13-15.
- Gimeno JA (2004). Sectores sensibles: las migraciones. En *Exclusión social y Estado de Bienestar*. Fundación Luis Vives, Madrid.

- Gracia E, Musitu G (2000). Familia y psicología social: una relación sin formalizar. *Revista de Psicología Social* 15(2):25-40.
- Gracia E, Musitu G, Herrero G (2002). Escala de Apoyo Social Comunitario (PCSQ).
- Herrero J, Gracia E (2007). Community Support: factorial structure, longitudinal invariance, and predictive validity of the PCSQ (Perceived Community Support Questionnaire). *Journal of Community Psychology* 35(2):197-217.
- House JS (1981). Social structure and personality. En: Rosenberg M, Turner R (eds). *Sociological Perspectives on Social Psychology*. Basic Books, Nueva York, pp 525-561.
- Instituto Nacional de Estadística (2007, 2010, 2012) [www.ine.es](http://www.ine.es), acceso 5 septiembre 2015.
- Izquierdo A (coord.) (2006). *Demografía de los extranjeros: incidencia en el crecimiento de la población*. Fundación BBVA, Bilbao.
- Jacobs C, Ross RD, Walker IM, Stockdale FE (1983). Behavior of cancer patients: A randomized study of the effects of education and peer groups. *American Journal of Clinical Oncology*, 6:347-353.
- Jiménez TI, Musitu G, Ramos MJ, Murgui S (2009). Community involvement and victimization at school: an analysis through family, personal and social adjustment. *The Journal of Community Psychology* 37(8): 959-974.
- Kim YY (1988). *Communication and Cross-Cultural Adaptation*. Multilingual Matters, Philadelphia.
- Lago JA, Pérez MN, Rodríguez M (2010). Las condiciones de vida de los hogares inmigrantes en España. Principales dificultades y comparativa con los hogares españoles. EAE Business School, Barcelona.
- Lin N, Dean A, Ensel W. (1986). *Social support, life events and depression*. Academic Press, Michigan.
- Martínez B, Moreno D, Musitu G (2010). Formas familiares y procesos migratorios actuales: nuevas familias en la sociedad de la globalización. En: Terrón, MT (Dir.) *Familia y Diversidad: intervención socioeducativa*.
- Maya I (1999). Análisis de los recursos de apoyo social de los inmigrantes africanos y latinoamericanos en Andalucía. Tipología de redes y proceso de adaptación. Tesis doctoral, Universidad de Sevilla.
- McBride AM, Sherraden MS, Pritzker S (2006). Civic engagement among low income and low wealth families: in their words. *Family relations* 55 (2):152-162.
- Moreno FJ, Bruquetas M. (2011). *Inmigración y Estado de bienestar en España*. Obra Social “La Caixa”, Barcelona.
- Mui AC (2001). Stress, coping and depression among elderly Korean immigrants. *Journal of Human Behavior in the Social Environment* 3(3/4):281-299.
- Nardone G, Giannetti E, Rocchi R (2003). *Modelos de familia: Conocer y resolver problemas entre padres e hijos*. Herder, Barcelona.
- Nemoto T (1998). Subjective norms toward social support among Japanese American elderly in New York City: Why help does not always help. *Journal of Community Psychology* 26 (4):293-316.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2013). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2013*. Gráficas Alcoy, Alcoy.
- Parke RD (2004). Development in family. *Annual Review of Psychology* 55: 365-399.
- Puertas C, Lapián LA (2014). Satisfacción vital de los inmigrantes residentes en Málaga. En: Pastor E (coord). *El trabajo social ante el reto de las crisis y la educación superior*. Universitas, Madrid, pp 1061-1068.
- Quintero AM (1997). *Trabajo social y procesos familiares*. Lumen, Buenos Aires.
- Quintero AM (2008). *Diccionario especializado en familia y género*. Lumen, Buenos Aires.
- Sánchez FJ, Ruiz J, Herrera R, Moreno L (2013). *Curso de Derecho Civil y Bis Derecho de Familia*. Tirant lo Blanc, Valencia.
- Sánchez A (1991). *Psicología comunitaria: Bases conceptuales y operativas. Métodos de intervención*. PPU, Barcelona.
- Wandersman A, Florin P (2003). Community interventions and effective prevention. *American Psychologist* 58 (6-7):441-448.



# Estrategias de supervivencia y procesos de codesarrollo de la población migrante senegalesa durante la crisis económica

## Survival strategies and co-development processes of Senegalese immigrants during the economic crisis

MAROTO BLANCO, José Manuel<sup>1</sup>  
rosalf@ugr.es

LÓPEZ FERNÁNDEZ, Rosalía<sup>1</sup>  
fjgarcia@ugr.es

GARCÍA CASTAÑO, Francisco Javier<sup>1</sup>  
marotingo@gmail.com

### Resumen

La crisis económica ha afectado de distinta forma y en diferentes niveles a la población senegalesa de la ciudad de Granada. Esto ha tenido como consecuencia que distintas prácticas de solidaridad basadas en la idea de una cultura y una identidad senegalesa compartida hayan servido como estrategias de supervivencia durante la crisis. Los procesos de codesarrollo que se venían realizando por parte de este colectivo se han visto afectados, aunque estas prácticas de solidaridad han mitigado ampliamente sus efectos.

**PALABRAS CLAVE:** asociaciones, ONDG, remesas, solidaridad

### Abstract

The economic crisis has impacted in different ways and at different levels on the Senegalese population of the city of Granada. This situation has led to different practices based on solidarity and on the idea of a shared culture and a Senegalese identity that have served as survival strategies during the crisis. Co-development processes conducted by this group have been affected, although the solidarity practices have largely mitigated its effects.

**KEYWORDS:** associations, NGDO, remittances, solidarity

---

1. Universidad de Granada, Instituto de Migraciones.

## 1. INTRODUCCIÓN

Con casi más de 250 millones de personas viviendo fuera de sus países de origen, las migraciones siguen despertando el interés de la comunidad científica que busca comprender, interpretar y explicar el porqué de tales movimientos. Desde los años cincuenta del pasado siglo, otro objeto clásico de debate que se ha instalado en los espacios académicos es aquel que trata de examinar los efectos de las migraciones en el desarrollo (y viceversa) de los países de origen y las posteriores transferencias que se dirigen hacia ellos.

La relación que se establece entre movilidad geográfica y los procesos de cambio de las distintas sociedades, así como la preocupación por el impacto de las migraciones en el desarrollo de los países de origen y de destino ha vuelto a poner sobre la mesa el debate sobre el vínculo entre migración y desarrollo (Lacomba 2010: 37).

En el actual contexto de globalización, la relación que existe entre migraciones y los procesos de desarrollo es compleja, ya que ambos fenómenos son multidimensionales y requieren profundos análisis que consideren los vínculos entre uno y otro, las causas y efectos subyacentes, así como los espacios y los tiempos en los que se producen para poder abordar adecuadamente estos hechos.

En el caso de las relaciones entre España y Senegal que abordaremos con profundidad en este texto, podemos señalar que se han intensificado en los últimos tiempos debido a los flujos migratorios entre ambos países, aunque desde hace un tiempo se esté poniendo el énfasis en el control de los mismos (Carballo de la Riva y Echart Muñoz 2006: 230). En lo que a la cooperación para el desarrollo se refiere, Senegal es un país prioritario de la cooperación española, pero con la llegada de la crisis la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) se ha visto reducida en un 67 % para el periodo de 2009-2012 (Memoria AECID 2014), siendo esta reducción de un 80 % para el caso de África Subsahariana (OXFAM 2014: 11). A pesar de que la AOD representa el principal referente en términos económicos para las prácticas de desarrollo y cooperación, actualmente existen otros agentes como son empresas, asociaciones, ONGD y, especialmente, los propios migrantes senegaleses, que de forma constante en el tiempo y en un espacio transnacional realizan distintas acciones para procurar un beneficio mutuo a ambos países a la vez que son óptimos conocedores de la realidad senegalesa. Entre estos actores podemos señalar a los propios inmigrantes senegaleses y a distintas asociaciones y ONGD que ellos mismos han puesto en marcha.

Es por ello que, en el contexto de la crisis económica, en el que las repercusiones para la población inmigrante extranjera se han visto magnificadas por una serie de condiciones de partida que ya los situaban en posiciones de vulnerabilidad social se desea conocer, por un lado, las consecuencias que la crisis económica ha tenido para los inmigrantes senegaleses residentes de la ciudad de Granada desde las estrategias de afrontamiento que este colectivo ya venía poniendo en marcha para poder hacer frente a la dureza de la crisis, así como las repercusiones que la crisis económica ha tenido para las prácticas de codesarrollo que estos inmigrantes están llevando a cabo.

Para este estudio de tipo analítico-descriptivo se han realizado dos grupos de discusión y seis entrevistas teniendo en cuenta una variación en el perfil en edad, sexo y ocupación de los participantes y cuya llegada a España se produjo entre 1990 y 2008, año que daba comienzo la crisis, así como por su implicación en distintas acciones de codesarrollo.

## 2. MARCO TEÓRICO

Los orígenes del concepto de codesarrollo los podemos encontrar en los años 70 en los trabajos de Georges Tapinos (1974) cuando este autor se preguntaba por el vínculo entre migraciones y desarrollo, aunque es ampliamente reconocido que uno de los impulsores y desarrolladores del concepto fue Sami Naïr (1997) mientras era Secretario Interministerial de Codesarrollo y Migraciones Internacionales del gobierno francés.



En estas fases iniciales en las que comenzaba el desarrollo conceptual del término así como las políticas de codesarrollo, en las que se hacía hincapié en la *idea del beneficio mutuo*, la filosofía del plan propuesto por el gobierno francés siguió basándose “en la idea del retorno como elemento clave para apoyar el desarrollo en los países del Sur y reducir con ello las diferencias entre las naciones del Norte y las del Sur, con el fin de disminuir las presiones migratorias y las fuerzas que impulsan estos procesos” (Gómez Gil y Unzueta 2009: 12).

Según Giménez Romero (2004) el codesarrollo puede ser entendido como:

*... aquellas iniciativas impulsadas y llevadas a cabo, para beneficio mutuo y mediante ayuda mutua, por dos o más entidades ubicadas en dos o más países vinculados por flujos migratorios, las cuales ponen en marcha conjuntamente determinadas acciones tanto en el país receptor como en el país emisor de migración, y en las cuales juega un papel protagonista, entre otros actores, en grupo de migrantes del país receptor.* (Giménez Romero 2004: 8)

Como el mismo autor explica, en esta concepción destacan tres rasgos: a) existencia de beneficio mutuo (como finalidad), b) de ayuda mutua (como medio) y c) el impulso de acciones en ambos polos (como contexto doble o múltiple de acciones).

La categoría de beneficio mutuo tendría un punto de innovación si se compara con lo que hasta ahora se ha venido desarrollando en la cooperación al desarrollo, en la que el beneficio de la acción es para la contraparte y/o los intereses para la parte ejecutora. La ayuda mutua indicaría la relación de igualdad y reciprocidad que se quiere imprimir a estos proyectos. Respecto a la ejecución de acciones en ambos contextos (el país de origen y el de recepción) es algo ya recogido en la relación que Sami Naïr establece entre igualdad y reciprocidad.

En general, podríamos señalar que en otras definiciones de codesarrollo consultadas se hace referencia a la participación de los migrantes como un pilar esencial del codesarrollo, que presentan el codesarrollo como un freno a las migraciones, se habla de *relación preventiva* entre migraciones y desarrollo (Marín Sánchez 2006), se proyecta sobre la promoción de valores democráticos o se limita al codesarrollo en el campo de la cooperación como si fuese una mera herramienta de desarrollo (entre otros aspectos a destacar), pero como afirma Carlos Gómez Gil (2009: 17) “ni todo lo que se denomina como codesarrollo lo es, ni tampoco hay que cambiar la cooperación al desarrollo, como si de modelos de temporada se tratara”.

Con respecto al tipo de desarrollo que se genera en estos procesos, también podemos entrar a cuestionar qué se entiende por “desarrollo” en cada contexto ya que como señala Gómez Gil (2009: 34) “el desarrollo es una construcción esencialmente intelectual de carácter eminentemente histórico, económico, social y político que durante décadas ha tratado de dar respuesta a las necesidades e intereses de los países occidentales”. De igual forma, hemos de observar que el concepto de “crisis” en el contexto español, se ha construido en base a criterios economicistas con un importante sesgo etnocentrista que no tiene en cuenta la situación económica, social o política de los migrantes en los periodos anteriores a 2007.

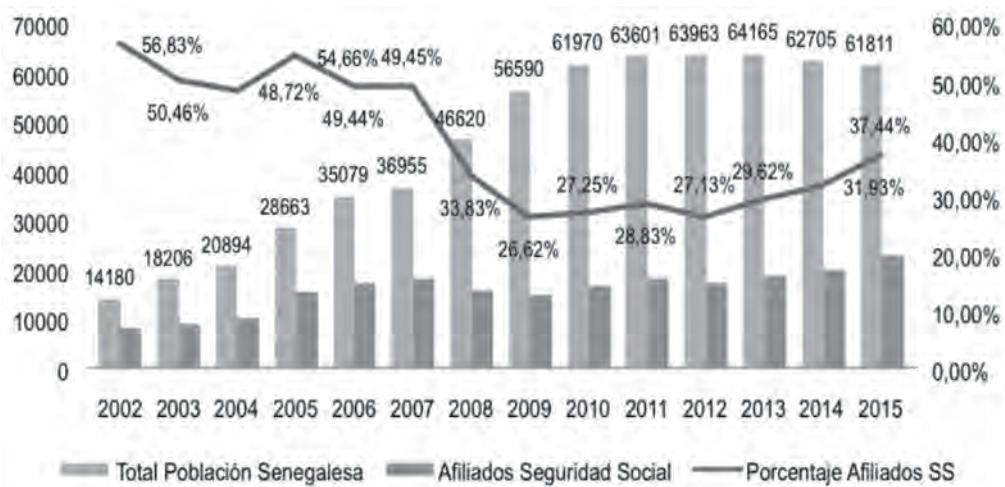
Dentro de todos los actores que pueden formar parte de los procesos de codesarrollo (sector público, tercer sector, sector empresarial y actores informales), en este estudio nos hemos centrado tanto en la perspectiva de los hogares y de las comunidades (Sassen 2003) como de las asociaciones locales puesto que representan los “lugares estratégicos” desde los que observar el impacto de los distintos procesos económicos y sociales que afrontan los migrantes, junto con la repercusión en sus comunidades de origen. Saskia Sassen destaca la importancia de los hogares como una categoría esencial y un primer paso para entender los procesos económicos globales.

Una vez establecidos los posibles vínculos entre desarrollo y migraciones, así como las imprecisiones conceptuales que existen en torno al concepto de codesarrollo, y para proseguir con los propósitos de este trabajo, pasaremos a presentar las características sociodemográficas de la población senegalesa tanto en España como en Granada.

### 3. PERFIL DE LA POBLACIÓN SENEGALESA

Hasta el año 1991, y coincidiendo con el primer proceso de regularización de inmigrantes, no se perfilaron los flujos de la inmigración senegalesa en España que se asentaba en las zonas agrícolas de la costa catalana y más tarde en la Comunidad de Madrid en la que los senegaleses se dedicaban principalmente al comercio (Jabardo Velasco 2006: 27). Una especificidad de este flujo es su perfil masculinizado; estos nuevos migrantes se empezaron a organizar en redes transnacionales de varones, poco inclinados a la reagrupación familiar como consecuencia de su movilidad geográfica y de la precariedad de su empleo (Robin 1996:45).

Como vemos en el Gráfico 1, la población senegalesa en España, incluso en los años de crisis económica, ha seguido aumentando hasta el año 2013.



Fuente: Padrón Municipal de Habitantes, INE. Elaboración propia

FIGURA 1. Población Senegalesa y afiliación a la Seguridad Social

En esta fecha se puede observar que esta población desciende levemente hasta 2015, lo que supone una pérdida de un 1,26 % anual mientras que para el mismo periodo el conjunto de la población extranjera en España se redujo un 4,6 % anual en los años considerados. Esto muestra una tendencia a la consolidación y afianzamiento de estos flujos.

El hecho de que la población senegalesa se haya mantenido durante la crisis contrasta, sin embargo, con el número de afiliados a la Seguridad Social. Esto se debe a que con la crisis muchas personas han perdido su empleo o les ha sobrevenido una situación de irregularidad que les impide acceder a derechos básicos.

Como señala Jabardo, entre los senegaleses se dan “patrones migratorios de carácter transnacional, viven habitualmente entre dos países, entre dos mundos, pero sintiendo más la proximidad a su país de nacimiento que al lugar donde fijan sólo temporalmente su residencia” (Jabardo 2006: 116). Esta realidad les hace no perder los vínculos con los lugares de origen y buscar el desarrollo de sus propias comunidades.

En general, los senegaleses de Granada son los murid, principalmente de la etnia wolof y suelen vivir en enclaves consolidados que son aquellos en los que se puede hablar de “comunidades” y que se caracterizan por estar formados principalmente por varones (Lacomba y Moncusí 2006: 90). El colectivo de senegaleses en Granada está muy organizado socialmente y se aglutina en torno a una identidad que ellos identifican como “senegalesa” que les hace mantener fuertes lazos de solidaridad con otros senegaleses. Estos agrupamientos están regidos por criterios de adscripción identitaria no

excluyentes entre sí, de los que destacan los siguientes: afinidad familiar, paisanaje (misma población de nacimiento), etnia, región de origen, y/o nacionalidad y/o comunidad religiosa y constituyen nudos vitales de las redes (invisibles para la sociedad receptora) que conectan los miembros de la comunidad inmigrada entre sí y con la sociedad de origen, demostrando la dimensión colectiva de la migraciones africanas (Crespo Ubero 2006: 133).

#### 4. CONSECUENCIAS DE LA CRISIS PARA LOS MIGRANTES SENEGALESES

Entre las estrategias que han sido señaladas por los senegaleses como medidas de afrontamiento de la crisis, y situándonos en la perspectiva de la “los hogares y las comunidades” como aquel “lugar estratégico” (Sassen 2003) y que permite entender otros procesos socioeconómicos, señalaremos aquellas que para los propios senegaleses parecen ser las más relevantes dentro de este ámbito y que están relacionadas con las prácticas de codesarrollo.

En primer lugar, se ha hecho referencia a una serie de estrategias que tienen como base la asociación y la organización de la propia comunidad y entre ellas encontramos las dahiras (o cofradías), los tontines y las asociaciones.

Las dahiras son cofradías religiosas musulmanas sufíes con cometidos colectivos espirituales y materiales. En ellas se reza, se aprende, se recita, se comparte y se tratan distintos asuntos de interés colectivo independientemente del contexto. Constituyen un modo organizativo que moviliza gran cantidad de recursos humanos y económicos dentro y fuera de Senegal (Massó Guijarro 2013: 125; Vázquez Silva 2011: 130). Cuando la dahira local no puede solucionar algún problema, pueden ponerse en contacto con otras dahiras (principalmente las de Madrid o Barcelona) ya que siguen un sistema federativo y esto genera que la capacidad de agencia de las dahiras sea mucho mayor a la hora de poder dar respuesta a las situaciones que se puedan presentar en distintos lugares.

Los tontines son una forma asociativa de ahorro llevada a cabo por los senegaleses que no comporta ningún tipo de interés económico para quienes los realizan. Esta práctica ha ido cayendo en desuso, sobre todo durante la crisis, ya que muchas personas no aportaban posteriormente su parte del dinero. Cabe destacar que los tontines son organizados y gestionados mayoritariamente por mujeres en África y que, debido al perfil masculinizado y a las precarias condiciones, en los países receptores de población migrante son organizadas y gestionadas por los hombres.

Otras formas asociativas como las asociaciones o las ONGD han permitido también a los senegaleses crear estrategias para afrontar la crisis. Desde estas asociaciones (tanto de hombres como de mujeres) se pretende dar una primera acogida y asistencia a los recién llegados, asesoramiento legal y otros tipos de ayuda (para la vivienda, en caso de enfermedad, desplazamientos, etc.). Estas asociaciones “desempeñan funciones de afirmación identitaria, donde la cultura compartida juega un papel importante, así como de acogida de los nuevos migrantes, ayudando a su adaptación y compartiendo la información de que disponen de la sociedad de acogida” (Carballo de la Riva y Echart Muñoz 2006: 246).

Tanto en las entrevistas como en los grupos de discusión se ha señalado que entre los senegaleses existe “un deber moral” de ayudar a otras personas que se encuentren en una situación de necesidad, ya sea en Senegal o en España. Se trata de una solidaridad, que según han expresado, tiene una base cultural y que cohesiona a este colectivo en torno a esta “identidad senegalesa”.

*Tú nunca verás a un inmigrante de Senegal dormir en la calle o pasar hambre (E10)*

En general, a pesar de que muchas estas redes de solidaridad han estado operando en la medida de sus posibilidades, la crisis económica ha sido tan devastadora para algunos senegaleses que el retorno ha sido una estrategia elegida para poder afrontar la situación de desempleo en la que se encontraban. El retorno les permite, beneficiarse de las redes familiares y sociales que allí poseen y

afrontar de mejor forma la situación en la que se encontraban por la falta de ingresos económicos a la vez que tienen la oportunidad de transferir en su entorno local aquellas nuevas ideas o el aprendizaje realizado en el proceso migratorio, aunque no podemos obviar que este retorno puede conllevar un cierto estigma para aquellos inmigrantes que no han podido completar de una forma satisfactoria su proceso migratorio.

Junto al retorno, se ha señalado que algunos senegaleses emprenden una nueva emigración, ya sea en España —principalmente como temporeros en distintas campañas agrícolas— o en otros países de la Unión Europea para hacer frente a la situación de desempleo que viven. Esta realidad ha dependido en gran medida de la situación legal de cada persona, pues la irregularidad en vez de animar a salir del país ha constituido un factor limitativo de la emigración (Domingo y Sabater 2013:84).

Aunque inicialmente no formara parte del proyecto migratorio que la mujer trabajara, además, fuera del hogar debido a la división de roles que normalmente existe en Senegal, la crisis económica ha hecho que la mujer tenga que buscar otro trabajo para contribuir económicamente al núcleo familiar.

Según lo expresado en el GD2, las mujeres prefieren salir a trabajar fuera del hogar porque esto les aporta libertad e independencia, pero esta situación les genera una sobrecarga de trabajo ya que se tienen que seguir haciéndose cargo de la educación de los hijos y de las tareas domésticas. Entre las mujeres es habitual realizar pequeños negocios informales como trenzado de pelo o trabajos de estética que contribuyen a la economía familiar.

Las familias con hijos/as son las que principalmente han recurrido a los servicios sociales del Estado para solicitar algunas prestaciones para guarderías, libros o comedores, aunque otros mecanismos de afrontamiento de la crisis utilizado por el colectivo senegalés es la ayuda que se presta desde ONG y distintas instituciones con distintos formatos y condiciones. Por lo expresado en uno de los grupos de discusión, hay inmigrantes senegaleses que han visto mejoradas sus condiciones por el reparto procedente del Banco de Alimentos. En otros casos, este tipo de recurso contribuye a mejorar la situación de los senegaleses tanto de Granada como en sus lugares de origen ya que el ahorro que realizan con la comida o la ropa es empleado a modo de remesa. Los comedores sociales no son un recurso muy utilizado por estas personas por cuestiones de “intimidad personal” y de pérdida de estatus social.

Otra de las prácticas que los inmigrantes senegaleses han desarrollado para poder subsistir es el de reordenar las prioridades en el gasto cotidiano y en la reducción del mismo “yo para mí lo primero es mi familia y luego mi comida” (E1). En general afirman tener mucho menos presupuesto para poder abastecerse de comida, ropa o calzado y no poder adquirir cosas necesarias para el hogar como muebles, electrodomésticos o realizar pequeñas reformas.

## 5. PRÁCTICAS DE CODESARROLLO EN TIEMPOS DE CRISIS

Hoy por hoy no cabe duda de que la crisis económica ha tenido un gran impacto en las prácticas de desarrollo y codesarrollo llevadas a cabo por los inmigrantes senegaleses, y aunque aún es pronto para evaluar con precisión las consecuencias de la reducción de la ayuda, sí podemos empezar a detallar en qué aspectos se ha modificado la colaboración desde la perspectiva de la comunidad senegalesa de la ciudad de Granada y desde las asociaciones locales. Para ello centraremos nuestro análisis en las dahiras, en las asociaciones, en las remesas y finalmente en otros aspectos que, a modo de prácticas “más o menos formales” se están estableciendo como prácticas de codesarrollo.

### 5.1. Dahiras

Las dahiras, como hemos señalado, son comunidades diaspóricas que poco a poco van tejiendo una red de permanente de crecimiento transcontinental y son puntos de referencia para los migrantes.

Las dahiras funcionan como redes de solidaridad y tienen la obligación de ofrecer una primera acogida a los miembros recién llegados como parte de las leyes de hospitalidad. Después, a través de los hermanos, la persona tendrá acceso a la información necesaria para acceder al ámbito laboral y podrá beneficiarse también de distintos sistemas de protección en el caso de que le sobrevengan circunstancias adversas a ella misma o a su familia (Crespo Ubero 2007: 256).

Las dahiras fortalecen las redes de senegaleses dentro y fuera del país y tienen una gran capacidad para generar desarrollo. Las cotizaciones de los miembros, que se basan en un circuito de recolección de fondos, permite acometer proyectos de más o menos envergadura. Hay dahiras que se centran en misiones específicas como, por ejemplo, la construcción y mantenimiento de un hospital, proyectos para jóvenes, ayuda a colectivos necesitados, y también hay dahiras que contribuyen a distintas causas según van surgiendo los nuevos proyectos o necesidades. En Senegal las dahiras tienen una función religiosa muy definida, pero en el resto del mundo refuerzan su acción social que tiene gran simbolismo religioso. Por parte del estado senegalés éstas son reconocidas como ONG.

En Granada, la crisis económica ha provocado que las dahiras no puedan satisfacer las demandas más acuciantes de la población senegalesa, lo que ha provocado que se hayan intensificado la recogida de fondos “puerta por puerta”. Ello ha generado que incluso ciertos sectores consideren inútil acudir a ella ya que todos saben que están en una situación económica muy débil.

## 5.2. Asociaciones-ONGD

En general, la dinámica asociativa de la comunidad senegalesa en España es de las más importantes del conjunto de la inmigración extracomunitaria, y la más numerosa entre la migración subsahariana (Crespo Ubero 2006:138). El tejido asociativo de los senegaleses en Granada —ya sea en forma de asociación de ONGD— es de larga trayectoria, aunque desde el punto de vista formal solo hay unas cuantas asociaciones legalmente establecidas que desde hace bastante tiempo venían desarrollando actividades enfocadas al codesarrollo de forma continuada y con cierta organización por parte de los inmigrantes. Entre las actividades se encontraba el envío de ropa, material escolar y medicinas a personas que lo precisaban, aprovechando el contacto con otras ONGD para realizar el transporte o de algún compatriota que realizara el viaje entre España y Senegal. Las asociaciones también funcionan a modo de redes informales, en gran medida horizontales, que comparten información sobre distintos trabajos o ayudas de las cuales se pueden beneficiar.

La creación de asociaciones ha servido para institucionalizar la ayuda, para poder acceder a concursos públicos de ayuda para el desarrollo y para abrir la participación a la “población española” que quisiera participar.

Desde estas asociaciones la intención es doble ya que se no solo se pretende “sensibilizar a la comunidad senegalesa en España, sino también de extender esta sensibilización a las comunidades del Senegal de modo que se consigan acciones efectivas que promuevan el cambio social o cultural” (Giró Miranda y Mata Romeu 2013: 108). Es por ello que, unas veces trabajando a título individual y otras a nivel colectivo, se han propuesto distintas acciones y proyectos que estaban relacionados con “temas sensibles” desde el punto de vista de los propios inmigrantes con el objetivo de “introducir cambios”. De esta forma se fue gestando el trabajar con asociaciones de mujeres en el sur de Senegal (debido a las cuestiones de la mutilación genital femenina) y con niños en el ámbito educativo, actuando directamente en colegios con una red de voluntarios. Por otro lado, también se buscaba la integración de los propios senegaleses en la ciudad de Granada por medio del conocimiento del idioma y la cultura del lugar, y proveyendo a las personas con las necesarias relaciones sociales y laborales que les permiten una mejor adaptación al entorno en el que van a vivir. Esta integración también fue concebida como bidireccional, por lo que los propios inmigrantes decidieron dar a conocer el continente africano y sus distintas culturas a la población española, sintiéndose ellos mismos responsables de la imagen que proyectan a la sociedad. Un ejemplo de ello lo tenemos en

la celebración del salón África en la Feria de Muestras de Armilla de 2015 y en el que participaron asociaciones como Boku Ligué o La Voz de África y Afrodescendientes.

Esta forma de organización y de encauzar la ayuda tiene como consecuencia que los propios senegaleses puedan introducirse en distintos espacios de la sociedad que actualmente están vetados para muchas personas (principalmente debido a su situación jurídico administrativa que no les permite asumir cargos dentro de las asociaciones o por su precarizada situación laboral) y que se vaya, de esta forma, avanzando en la consecución de espacios multi e interculturales. Como bien indican algunos autores, las asociaciones de senegaleses deben ser consideradas como un agente sociopolítico (Herranz 2008) que se ha ido consolidando en la geografía española y que, a pesar de la crisis, han conseguido seguir manteniendo la ayuda.

Los proyectos de codesarrollo puestos en práctica por estas asociaciones (principalmente desde las ONGD) están relacionados con granjas avícolas, programas de becas escolares y de promoción de la salud que buscaban el impulso del desarrollo local, elevar la calidad de vida de los habitantes y/o fijar la población evitando así procesos migratorios en condiciones de irregularidad.

En el ámbito asociativo la crisis económica ha tenido como consecuencia que muchas actuaciones no puedan seguir financiándose por medio de las contribuciones de los propios senegaleses que han visto reducidos sus salarios, aumentadas sus jornadas laborales, disminuidos sus derechos o que han perdido su empleo. Esta realidad les impide seguir colaborando con las mismas posibilidades que antes. La pérdida de poder adquisitivo de la población en general ha provocado que haya menos ingresos en las campañas de recogida de fondos, aunque las verdaderas consecuencias son las que padecen aquellas personas beneficiarias de proyectos en Senegal que han visto interrumpida la ayuda debido a la crisis económica.

### 5.3. Remesas

Como se señala en el estudio realizado en el contexto del proyecto REDEL II sobre las remesas en Senegal, estas pueden ser una moneda con doble cara ya que, por un lado, pueden ser un motor importante de desarrollo, aunque por otro, también pueden contribuir a generar sociedades con grandes brechas de desigualdad. Es evidente que el impacto global que la ayuda al desarrollo que recibe Senegal no es equivalente al impacto de los 150 euros de media que llegan cada mes a un hogar unifamiliar, no obstante, el impacto de las remesas es notable tanto a nivel de los hogares como el de la comunidad local.

En el caso de Senegal, la ayuda de las remesas que proceden de inmigrantes en Granada se incorpora directamente al presupuesto familiar sin otro tipo de trámites y aunque en muchas ocasiones las remesas son invertidas en la subsistencia básica (mantenimiento de la vivienda y alimentación), en otros casos ya son muchas las familias que han dado el salto a establecer un pequeño negocio que potencian con la ayuda de las remesas. Estos negocios permiten dinamizar la economía en los lugares de origen generando empleo y otras oportunidades. Por otro lado, las remesas tienen la posibilidad de elevar el nivel de educación infantil que se traduce en altas más tasas de escolarización y más tiempo de asistencia y en mejorar la asistencia sanitaria.

Con respecto a la producción agrícola, se han visto casos en los que la naturaleza compensatoria de las remesas ha llevado a desatender estas tareas, aunque hay otros ejemplos en los que las remesas han permitido poner en marcha producciones más rentables a través de distintos mecanismos (mejores infraestructuras, productos fitosanitarios o incluso enfocarse a la exportación de productos).

Los emigrantes senegaleses han realizado verdaderos esfuerzos para poder seguir mandando regularmente las remesas ya que, como ellos mismos indicaban, hay familias que basan su subsistencia en esta fuente de ingresos debido a la falta de oportunidades laborales y de diversificación económica en Senegal. Las cantidades enviadas se han visto reducidas entre un 50 % y un 80 % en algunos

casos, pero el hecho de poder ayudar a sus familias es un factor que aporta sentido a su experiencia migratoria y es por ello que realizan todos los esfuerzos posibles para poder seguir manteniendo los envíos. Entre estos esfuerzos podemos señalar, en primer lugar, las condiciones de semiesclavitud laboral que han tenido que soportar los inmigrantes senegaleses para mantener sus puestos de trabajo ya de por sí precarios incluso antes de la crisis, a la vez que tienen que soportar privaciones importantes en su vida diaria en relación a productos básicos de alimentación.

#### 5.4. Otras prácticas

La realización de tontines entre los senegaleses en Granada —principalmente basados en la confianza recíproca— está permitiendo que algunas personas (recién llegadas de Senegal o tras un periodo de vacaciones) puedan acceder a distintas cantidades económicas (a modo de crédito rotativo) para comprar objetos que le permitan iniciarse o retomar la venta. El acceso a préstamos en el sistema bancario tradicional es algo que para muchos inmigrantes está vetado por lo que esta forma de ahorro, redistribución y préstamo de recursos está permitiendo que muchos senegaleses puedan seguir desarrollando su actividad económica en España. Esta actividad tiene, evidentemente, su repercusión en Senegal, ya que los inmigrantes pueden seguir enviando remesas al poder continuar con sus negocios.

La crisis ha tenido una influencia negativa sobre el llamado “comercio nostálgico” que se centra principalmente en la venta de productos del país de origen que son adquiridos por los inmigrantes en el país de destino. Estos negocios fomentaban el desarrollo en las regiones donde eran adquiridos los productos y en Granada esta venta suponía una fuente de ingresos para varias familias. La crisis ha hecho, por un lado, que los comerciantes no puedan seguir haciendo frente a los gastos del transporte y, por otro, los consumidores de dichos productos tienen ahora menos poder adquisitivo lo que en conjunto dificulta esta práctica.

Entre los inmigrantes senegaleses de Granada también existía la idea de promocionar los productos de Senegal, así como de establecer un negocio de cocina senegalesa para un público más extenso que permitiera una exportación constante de productos, pero la crisis económica ha hecho que esta propuesta no pueda tomar forma aún.

## 6. CONCLUSIONES

Como hemos podido ver en este texto, muchas de las estrategias puestas en marcha por parte de los inmigrantes senegaleses y que hemos denominado “de supervivencia” ya se llevaban a cabo antes de la crisis —por ser parte de la cultura— aunque estas prácticas de solidaridad que hemos ido describiendo, no deben ser interpretadas como meras estrategias de subsistencia, sino que debemos situarlas en el centro de la cotidianidad de muchos grupos sociales que han visto en estas prácticas el único sistema de protección social.

Las estrategias de supervivencia y las prácticas de codesarrollo son, por tanto, dos acciones que no pueden desvincularse la una de la otra ya que estas prácticas no son la consecuencia de unas condiciones políticas, sociales y económicas desventajosas, sino el resultado de la organización grupal que incrementa la capacidad de agencia de los individuos; las prácticas de codesarrollo que pueden entenderse como un modo de corresponsabilidad con quienes no tienen la oportunidad de mejorar su situación. La relación que se establece entre migraciones y desarrollo es compleja y no es siempre positiva y/o negativa ya que son muchos los factores que retroalimentan a ambos procesos. De esta forma, “sostener que la inmigración se frena ayudando a los países pobres a crear riqueza con puestos de trabajo es una verdad a medias. Y sobre todo, es un enfoque erróneo” (De Lucas 2002) puesto que las migraciones no son la respuesta inmediata a la falta de desarrollo o una vía de escape ante las carencias económicas de los países. Por otro lado, es justo también reconocer el papel de las

migraciones y de los migrantes en la promoción del desarrollo y en la reducción de la pobreza en sus países de origen, aunque en determinadas ocasiones los procesos migratorios empobrecen sobremanera a los países emisores en tanto que los recursos más valiosos que poseen —las personas— despliegan su valor/fuerza de trabajo y valía en otros países. Por último, podemos afirmar que la crisis ha afectado principalmente a las cantidades económicas que se estaban destinando a iniciativas de codesarrollo y a la disponibilidad de los migrantes para realizar determinadas iniciativas, pero como se señalaba en uno de los grupos de discusión sobre la voluntad (a veces política) de querer poner en marcha procesos de codesarrollo: “*nosotros no tenemos dinero, pero queremos hacer cosas por nuestra gente y ya encontraremos la manera. Esto es lo importante*” (GD1).

## BIBLIOGRAFÍA

- Carballo de la Riva M, Echart Muñoz E (2006). Senegal. En: Fernández M, Giménez C, Puerto LM (eds). La construcción del codesarrollo La Catarata, Madrid, pp 217-292.
- Crespo Ubero R (2007). El empresariado étnico en España <https://lasindias.com/gomi/documentos/muridiya.pdf>, acceso 1 marzo 2016.
- Crespo Ubero R (2006). Participación y asociacionismo senegalés. De la visibilidad a la conexión transcontinental. En: Jabardo M (ed). Senegaleses en España. Conexiones entre origen y destino. Madrid, MTAS, pp. 132-142.
- De Lucas J (2002). La integración del fenómeno migratorio en las políticas de cooperación. El modelo de codesarrollo. Ponencia presentada en las I Jornadas sobre Inmigración y Cooperación, “Hacia el codesarrollo”, Bilbao.
- Domingo A, Sabater A (2013). Crisis Económica y Emigración: La Perspectiva Demográfica. En: Aja E, Arango J, Oliver J (eds). Anuario de la inmigración en España 2012 (edición 2013). Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio. Barcelona, CIDOB, pp 62-89.
- Giménez Romero C (2004). Introducción. Expectativas, concepciones y escenarios de futuro. En: Giménez C, Acosta A, Aubarell G (eds). Migraciones y desarrollo. Estudio de dos casos particulares: Ecuador y Marruecos. Madrid, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD).
- Giró Miranda J, Mata Romeu A (2013). Las estructuras asociativas de los senegaleses en España. Revista Internacional de Sociología, 71(Extra\_1):91-115.
- Gómez Gil C (2009). Migraciones y desarrollo: Elementos para una mejor comprensión. En: Gadea ME (eds). Las ambivalencias del codesarrollo: vínculos migratorios y comunidades transnacionales. Editum, Universidad de Murcia.
- Gómez Gil C, Unzueta Sesumaga A (2009). Manual para una mejor intervención en el codesarrollo. Bakeaz-SI, Bilbao.
- Herranz Aguayo I (2008). Las asociaciones de inmigrantes: un nuevo agente socio-político. Mediterráneo Económico 14:203-227.
- Jabardo Velasco M (2006). Senegaleses en España. Conexiones entre origen y destino. Madrid, MTAS.
- Lacomba J, Moncusí A (2006). Senegaleses en la Comunidad Valenciana: redes, cofradías y venta ambulante. En Jabardo M, (ed). Senegaleses en España. Conexiones entre origen y destino. Madrid, MTAS, pp. 74-78.
- Lacomba J (2010). El codesarrollo: debilidades y fortalezas de una idea y su práctica. En Solé, C. (coord). Migraciones y desarrollo. El codesarrollo: del discurso a la práctica. Barcelona, Anthropos.
- Marín Sánchez I (2006). La cooperación española para el desarrollo como prevención de la emigración marroquí: percepciones, discursos y realidades entre las dos orillas. Tesis doctoral, Universidad de Granada.
- Memoria AECID (2014). <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Seguimiento%20y%20transparencia/151117%20MEMORIAAECID2014-Baja.pdf>, acceso 6 marzo 2016.
- Massó Guijarro E (2013). La dahira de Mame Diarra en la diáspora: ¿un desafío al patriarcado Murid? Revista de dialectología y tradiciones populares 68(1):125-44.
- Robin N (1996). Atlas des migrations ouest-africaines vers l'Europe 1985-1993. Orstoméditations, Paris.
- Sassen S (2003). Contrageografías de la globalización género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos. Madrid: Traficantes de sueños <http://medcontent.metapress.com/index/A65RM03P4874243N.pdf> \n <http://201.147.150.252:8080/jspui/handle/123456789/2220> acceso 11 febrero 2016.



OXFAM (2014). La ayuda oficial al desarrollo en España. ¿Cuánto? ¿Dónde? ¿Qué? ¿Quién? <http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/PDF%20RDA%20datos%202012-2013.pdf>, acceso 6 marzo 2016.

Padrón Municipal de Habitantes. [www.ine.es](http://www.ine.es), acceso 13 febrero 2016.

Vázquez Silva I (2011). El desafío estadístico de ser emigrante senegalés en España: un estudio comparativo de las fuentes secundarias en origen y destino sobre la inmigración senegalesa en España. *Migraciones*, 33:127-55.



# Migración y Desarrollo más integración en América Latina: ¿complementación u obstáculo?

## Development plus integration in Latin America: complementarity or impediment?

ARMESILLA CONDE, Santiago Javier<sup>1</sup>  
sjarmesi@ucm.es

### Resumen

La historia de América Latina podría entenderse desde las formas en que la conjugación de los conceptos de desarrollo e integración se ha conformado en distintos momentos históricos. En ocasiones, aún habiendo éxitos en los procesos de desarrollo e integración, su conjugación ha supuesto más un obstáculo que una complementación a las metas del desarrollo e integración continental. Repasando la historia de Latinoamérica (o Iberoamérica) podemos entender estos procesos y, también, poder partir de elementos positivos para construir una nueva conjugación más complementaria, partiendo de unas teorías del desarrollo y de la integración verdaderamente aplicables al contexto iberoamericano, y no meramente importadas.

**PALABRAS CLAVE:** desarrollo, integración, Latinoamérica, dialéctica de Estados

### Abstract

The History of Latin America could be understood from the ways in which the conjugation of the concepts of development and integration has been formed in different historical moments. In occasions, even having success in the processes of development and integration, the combination of these concepts has course as a hindrance rather than a complementarity to the goals of development and continental integration. In reviewing the history of Latin America (or Latin America) we can understand these processes and, also, power from positive elements to build a new more complementary conjugation, based on some theories of development and integration truly applicable to the context of Latin America, and not merely imported.

**KEYWORDS:** development, integration, Latin America, dialectic of States

---

1. Euro-Mediterranean University Institute (EMUI).

## 1. INTRODUCCIÓN

Desarrollo e integración han ido siempre de la mano en el campo político. Desde el inicio de las sociedades políticas prístinas de la Antigüedad, nacidas precisamente de la integración de sociedades humanas prepolíticas, dicha integración conllevó un desarrollo considerable de aquello que Marx llamó las fuerzas productivas. La evolución histórica de esas sociedades políticas durante milenios ha conllevado que el binomio desarrollo/integración haya de realizarse, ahora, no solo teniendo en cuenta los grupos humanos que dentro de los Estados conviven en una complicada heterogeneidad. También se ha dado a nivel de integrar Estados entre sí, a veces como mera alianza táctica pasajera (algo que, a duras penas, podría llamarse integración), y en ocasiones hacia una integración total hasta el punto de dar lugar a un nuevo Estado. Existen, precisamente, regiones político-culturales que, a priori, tienen condiciones óptimas para conjugar ambos procesos. Una de ellas es América Latina, o Iberoamérica. Sin embargo, todavía esta conjugación de conceptos no ha permitido alcanzar ni la integración política máxima ni el desarrollo óptimo para dicha integración. ¿Por qué?

El desarrollo económico, pero también el político y el social, ha estado encaminado a la transformación de sociedades políticas completas, o parte de ellas, de cara a “homologarse” con otras ya desarrolladas, las cuales sin embargo no iban a variar en sus características sociopolíticas, económicas y culturales para situarse de igual a igual con aquellas a las que pretende ayudar a desarrollarse. En muchas ocasiones las teorías del desarrollo han estado orientadas hacia el cumplimiento de determinados objetivos, siguiendo una agenda nacional adaptada a un contexto internacional determinado. Tras la Segunda Guerra Mundial, y en el contexto de la descolonización del llamado Tercer Mundo, y la reconstrucción de las naciones devastadas por la Guerra, los teóricos del desarrollo económico han sido conscientes de las inevitables interconexiones que las sociedades políticas tienen entre sí para tener una cierta estabilidad y prosperidad. De ahí que la política exterior y las relaciones internacionales sean un elemento fundamental a la hora de implementar políticas de desarrollo. Y esa política exterior de los Estados ha estado encaminada en muchos casos a, aún asegurando la soberanía nacional, participar de procesos de integración a según qué escalas, yendo desde los meros tratados de libre comercio a las uniones aduaneras, pasando por los organismos de cooperación económico-comercial y financiera, la ayuda mutua o, incluso, la cooperación en materia de guerra y geoestrategia. Los bloques que disputaron la hegemonía mundial en la segunda mitad del siglo pasado, el capitalista alrededor de los Estados Unidos de (Norte)América y el comunista alrededor de la Unión Soviética, conformaron sus propios organismos de integración y desarrollo, los cuales tuvieron una presencia más o menos amplia en aquellos Estados que, sin definirse del todo en uno u otro bando, se vieron beneficiados en algún momento por el acercamiento a ambos o a uno solo, como fueron los llamados Países No Alineados. América Latina, en su conjunto, estuvo en este campo siempre, aunque unos Estados han estado más cerca de un bloque o de otro. Cada Estado latinoamericano ha seguido un camino propio de desarrollo económico y político, navegando como podía en el choque de icebergs mundial que es la dialéctica de Estados. Sin embargo, a pesar de ese *maremagnum*, estos Estados han tratado de organizarse, tanto parcial como en sentido de plataforma continental, de cara a una mayor integración entre sí, o al menos de mayor interrelación más allá de la mera diplomacia. Tras la caída del bloque soviético, los modelos de integración y desarrollo en los que América Latina se ha fijado han sido modelos consolidados desde el bloque vencedor de la Guerra Fría, particularmente la Unión Europea. Sin embargo, estos modelos parecen no haber servido a la hora de ser aplicados al contexto latinoamericano.

Nuestra hipótesis de partida acerca del escaso éxito de estos modelos es la que sigue: América Latina es la región del Mundo donde la conjugación de los conceptos de desarrollo e integración más han ido de la mano, en ocasiones como elemento esencial tanto para el desarrollo como para la integración de sus pueblos, y en ocasiones como obstáculo, pues partían de ideas y teorías de desarrollo e integración aplicables a otras regiones del mundo muy distintas. La razón por la cual decimos esto es que, aún habiendo escuelas desarrollistas propias de Latinoamérica como la CEPAL,

esta basa sus observaciones y estudios en modelos macroeconómicos óptimos para otras regiones del planeta en las que la integración y el desarrollo han partido de situaciones históricas, culturales y políticas muy diferentes. Nuestro objetivo en este texto es tratar de mostrar cómo el desarrollo y la integración han sido conceptos conjugados más como obstáculo que como complementación para el caso iberoamericano, y como podría realizarse una conjugación en sentido inverso.

## 2. MATERIALES Y MÉTODOS

### 2.1. Planteamiento y estado de la cuestión a nivel teórico

Cabe hacer una breve aproximación ontológica a la cuestión planteada en la introducción. Tanto la integración de sociedades políticas en otras nuevas, sea parcial o total, como la desintegración de las mismas, ha ido acompañada siempre de procesos de desarrollo a varios niveles (Halperín Dongui 1969). Ha habido procesos de desarrollo técnico, tecnológico y científico durante procesos de desintegración de sociedades políticas, y también ha habido periodos de decadencia. En ambos casos, decadencia y esplendor, influyen factores exógenos y endógenos a la sociedad política.

Las líneas históricas que determinan causalmente la integración y el desarrollo en América Latina son tantas y de tal magnitud que solo teniendo en cuenta todas se podría ver si el resultado es el verdaderamente esperado por los actores en liza o no (Guzmán 1976).

El proceso de integración latinoamericano no es reciente, y desde sus inicios (prácticamente desde la independencia en el primer tercio del siglo XIX, si no antes), no ha podido desprenderse del concepto de desarrollo. La cuestión de la integración y el desarrollo latinoamericanos es, prácticamente, un género literario en sí mismo (Zea 1974), y por tanto una cuestión política e histórica de primera magnitud (Zea 1970).

La Historia contemporánea de Iberoamérica, en buena medida, ha sido la Historia de los intentos de desarrollo e integración de esta región del Mundo. Y los vaivenes de esta Historia, en gran parte, han variado por los cambios que la definición de los conceptos de desarrollo e integración han tenido. Hubo una fecha clave para entender este proceso histórico: el 20 de enero de 1949, cuando Harry S. Truman accedió a la presidencia de los Estados Unidos, articulando en su discurso de investidura las líneas fundamentales de la ideología del desarrollo, o desarrollismo, diferenciando entonces desarrollo de subdesarrollo, o lo que es lo mismo, Norteamérica y aliados de aquellos que no lo eran (Esteva 2000). Desde entonces, desarrollo ha sido una teoría y praxis procesual que se adapta y cambia siguiendo lógicas propiamente modernas (Lamarra y Marquina 2012). América Latina se tuvo que adaptar desde entonces a las llamadas fases del desarrollo (Escobar 2002). Primero la que transcurre las décadas de 1950, 1960 y 1970, la de la *modernización convencional*, que obliga al Tercer Mundo a seguir las formas del llamado Primer Mundo (el mundo capitalista). Segundo, la que se empieza a conformar durante la década de 1970, en las que las teorías del desarrollo y la teoría de la dependencia se influyen mutuamente, propugnando formas nuevas de relaciones internacionales para posibilitar el desarrollo del Tercer Mundo. La tercera fase sería la que, influida por la dialéctica entre teorías desarrollistas y de la dependencia, conlleva la aparición, hacia la década de 1980, ve la aparición de teorías que tratan de superar a las otras dos aún influidas por aquellas, como son las teorías del sistema-mundo y las post-estructuralistas. La cuarta fase apareció con la caída del bloque comunista que comandaba la URSS, y el asentamiento de las teorías de la globalización. Estas últimas re conectaron con las primeras teorías desarrollistas de mediados del siglo XX, y en América Latina coincidirían en los nuevos enfoques de integración y desarrollo actualmente dominantes, tanto desde la CEPAL como desde organismos internos aparentemente diferenciados en lo ideológico de aquella.

A nuestro juicio, podría conformarse una nueva fase en Iberoamérica que no renegara ni del desarrollo ni de la integración, pero que tuviese en cuenta que la sucesión de fases, teóricas y prác-

tico-práxicas, de desarrollo e integración arriba relatadas, sin negar sus puntos fuertes de interés y acierto, no han conseguido precisamente el objetivo de complementar integración y desarrollo iberoamericano en sentido pleno (Pérez-Gañán 2015).

## 2.2. ¿Desarrollar la integración iberoamericana o integrar el desarrollo iberoamericano?

Desde Simón Bolívar y José de San Martín, hasta la conformación de la UNASUR, el MERCOSUR o el ALBA, ha habido varios intentos de integración latinoamericana, más económico-diplomática que política (Cancino Cadena y Albornoz Herranza 2007). El siglo XX está lleno de hitos a este respecto. Por ejemplo el Acta de Buenos Aires de 1990, de cara a establecer un mercado común entre Brasil y Argentina. Este acuerdo, pensado para potenciar el desarrollo mutuo entre ambas naciones, fue el núcleo sobre el que más tarde se conformó la ya mencionada UNASUR. América Latina no es la excepción a un mundo en el que las unidades supraestatales son casi la norma para organizar a millones de personas alrededor de determinadas líneas económicas, política, culturales o diplomáticas. Aunque sí es verdad que estos acuerdos, en Latinoamérica, no se han cumplido siempre exitosamente (Dabène 1995), pues las unidades transestatales que han conseguido un mayor éxito son aquellas que, precisamente, se han adecuado a las ideas y teorías del desarrollo dominantes tras 1991, cuando se inicia la readecuación a los planes y programas más puramente neoliberales (Guerra-Borges 1990).

Caída de la URSS, firma del Tratado de Maastricht, firma del Convenio de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, Iniciativa de las Américas iniciada en 1990 que permitió la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, más comienzo de la Primera Guerra del Golfo y la Guerra de los Balcanes en 1991, es el contexto histórico donde el desarrollo e integración iberoamericanos tratan de vadearse como respuesta a dichos acontecimientos (Guerra-Borges 1990). La integración y el desarrollo adoptados, por tanto, han estado influidos, y hoy todavía ocurre así, por las políticas seguidas por las grandes potencias internacionales en el devenir del mundo postsoviético en que vivimos, tratándose de un desarrollo y una integración defensivos (Guerra-Borges 1990), subproducto de la globalización (Bobik Braga 2001). Y a nuestro juicio, estas características es lo que han posibilitado que el desarrollo y la integración latinoamericanas sean más un obstáculo para sí mismas que una realidad efectiva, en tanto que cuanto mayor interrelación defensiva de las economías iberoamericanas con el proceso globalizador, menor integración y menor desarrollo centrífugo habrá en la plataforma iberoamericana (Colomer Viadel 2012).

Todo objetivo de integración conlleva objetivos específicos de desarrollo, y si no se cumplen esos objetivos se considerará que dicha integración está en crisis y deberá, si quiere sobrevivir, ser reformulada sustancialmente. Cosa que también habría que hacer si se da una reversión de los objetivos logrados, llegando incluso a la disolución del acuerdo, o también cuando no hay correspondencia entre el marco jurídico-político y los planes y programas de desarrollo, es decir, cuando no hay una mutua adecuación a la coyuntura de que se trate (Guerra-Borges 1990). Cuando se han dado estas tres coyunturas, los procesos de integración han sufrido crisis orgánicas y han encallado. Así pues, no es posible entender estos encallamientos en el proceso iberoamericano de integración sin los encallamientos, paralelos y entretnejidos con él, de los procesos desarrollistas realizados. Iberoamérica ha sido testigo, y sufriente, de una numerosa sucesión de tratados de integración. Desde el Tratado de Montevideo de 1960 y el ALALC, el Acuerdo de Cartagena, que dio lugar tiempo después al Protocolo de Quito de 1987, o el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Bouzas y Ros 1993), pensado para la subregión centroamericana, todos ellos fueron intentos de integración que chocaron contra una realidad política compleja que no permitió dicha integración, en buena medida por las dificultades de implementar políticas de desarrollo, en base a teorías e ideas de desarrollo no aplicables a esos contextos. No obstante, en el caso del Tratado de Montevideo, éste pudo servir de punto de partida para llegar a intersecciones de desarrollo e integración más sólidas, como son el MERCOSUR y la UNASUR (Arieti 2005). A nuestro juicio, entre 1950

y 1980 se produce un punto de inflexión en la interrelación entre desarrollo e integración, debido a la gran expansión económica iberoamericana, multiplicando enormemente su producción industrial anterior, transformando la hacienda rural tradicional en empresa capitalista al uso, diversificando el sector externo, proceso frenado con el fin de dicha expansión económica, unida al freno también acaecido en el crecimiento demográfico latinoamericano (Bryan 1984). No obstante, de aquellos acuerdos de desarrollo e integración se han derivado los actuales procesos en marcha (Aranda y Salinas 2015).

Lo que podemos deducir de todo esto es que las dificultades de todo proceso de desarrollo e integración se derivan de la coyuntura económica, política y cultural en que se empiezan a formalizar dichos procesos, y que su llegada a buen puerto depende de ese punto de partida y de los movimientos que desde ella se realicen. Aunque también influyen otros factores conformados previamente a dicha coyuntura, como son la conformación histórica de aquello que se quiere desarrollar y, por tanto, de aquello que se quiere integrar. En el caso de Iberoamérica, hablamos de una conformación histórica heterogénea, pero con grandes puntos de homogeneidad cultural, política, económica y antropológica (idioma, religión, evolución histórica común, etc.), que no se puede negar a la hora de proyectar, no ya solo políticas concretas de integración y desarrollo, sino también ideas y teorías de integración y desarrollo alternativas a las realmente existentes a día de hoy. De ahí que la respuesta a la doble pregunta formulada en este sub-punto sea una respuesta afirmativa doble. No habría dilema entre desarrollar la integración iberoamericana e integrar el desarrollo iberoamericano. Lo que habría que aclarar es cuáles son los fundamentos teóricos y prácticos de dichos procesos.

### 2.3. Marcos de comprensión del desarrollo y la integración en América Latina

Las diversas teorías sobre desarrollo e integración latinoamericana tienen sus propios marcos de comprensión, los cuales han servido de punto de inicio para la elaboración de teorías complementarias. Ya en el siglo XIX, los marcos teóricos para la integración política de la América española entonces seguían los marcos propios del liberalismo clásico, no solo en materia económica, sino también política, oscilando las propuestas entre el republicanismo y la monarquía constitucional. Con el siglo XX, las teorías del desarrollo unidas a la de integración siguen orientaciones diversas, dependiendo de qué tipo de escuela económico-filosófica seguían. Aparecen concepciones que siguen propiamente los postulados neoclásicos de una parte. Aparecen también las primeras teorías del desarrollo y la integración de signo marxista, desde los primeros textos de José Carlos Mariátegui. El enfoque marxista del desarrollo y la integración en el contexto latinoamericano está asociado, además, a las cuestiones indígena o afrodescendiente, además de a la cuestión de clase social en relación a los medios de producción, y también tiene en cuenta (en sus corrientes llamadas postmarxistas, muy en relación con la nombrada más arriba teoría de la dependencia) al ecologismo y al feminismo. Ha existido un paniberoamericanismo de corte marxista-leninista, maoísta y socialdemócrata, también postmarxista, que ha tratado de elaborar sus propios marcos en torno a las ideas de desarrollo e integración, siempre siguiendo sentidos universalistas y emancipadores. Posteriormente, nacieron los enfoques postestructuralistas, sobre todo en sociología, de fuerte influencia keynesiana en lo económico. Estos inspirarían los trabajos de la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), de Raúl Prebisch y el resto de su escuela. También existen otros enfoques: indigenista, decolonial, postcolonial, transmoderno, etc. Y podría decirse que es difícil, hoy día, perfilar de manera correcta las fronteras entre estos diversos marcos teóricos, en tanto unos se influyen a otros, y siempre es posible por estas fusiones que surjan marcos nuevos.

Estos marcos de comprensión de los procesos de integración y desarrollo latinoamericanos o iberoamericanos permitirían reconstruir los procesos económicos, políticos, culturales y sociológicos que han ido determinando, y han sido a su vez determinados por, procesos de integración y desarrollo desde distintos ámbitos del ámbito iberoamericano. El estudio, por tanto, del desarrollo en el ámbito antedicho solo puede realizarse de manera holística cuando el entretrejimiento de los

conceptos de desarrollo e integración parte de un entretrejimiento necesario paralelo a este, el de las ideas de integración y desarrollo desde otros ámbitos del saber más allá del campo económico. Es decir, la complementariedad entre desarrollo e integración en general, y en Iberoamérica en particular, solo puede darse entendida no ya solo teniendo en cuenta los diversos actores implicados (clases sociales, grupos étnicos, mujeres, profesionales, y por supuesto los Estados), sino teniendo en cuenta lo dicho sobre integración y desarrollo en cada una de las ramas del saber, particularmente ciencias sociales y humanidades, para evitar lo más posible una visión limitada de esta cuestión, debido o bien al imperialismo disciplinar de unas ramas del saber sobre otras (particularmente desde la Economía Política al resto), o bien desde la no toma en consideración de lo dicho en unas ramas respecto a otras, un tipo de “exclusivismo profesional” que se da en todas las ciencias.

#### **2.4. El desarrollo y la integración en América Latina como obstáculos a lo largo de la Historia**

Hemos repasado algunos procesos de integración política relacionados con las teorías económicas contemporáneas más importantes. El desarrollo técnico de las poblaciones precolombinas, incluidos los Estados maya, inca y azteca, no permitió una integración efectiva de los pueblos limítrofes. Tuvieron que llegar españoles y portugueses sobre todo para, gracias a su superioridad tecnológica y científica, realizar una integración efectiva de lo que hoy se conoce como Iberoamérica. La creación de ciudades, universidades, calzadas, templos religiosos, sitios de impresión de libros, puertos, puestos militares, etc., permitió asentar los grandes logros de las civilizaciones anteriores: la pólvora, la rueda para uso de transporte (los aztecas conocían la rueda, pero la utilizaban como medio decorativo y para juguetes), la filosofía griega, el derecho romano, la teología cristiana-católica, junto con la explotación de fuerza de trabajo esclava e indígena mediante una división del trabajo con rasgos propios tanto del feudalismo y los señoríos como del mercantilismo protocapitalista propio de los inicios de la Modernidad, permitió en conjunto un desarrollo sin precedentes en la América anterior a la conquista española y portuguesa. Por su parte, otras potencias europeas como Holanda, Francia y, después, Inglaterra, desarrollaron sus propias políticas coloniales. Con la independencia de Estados Unidos en 1776, y de Haití en 1804, nacieron los primeros Estados independientes del continente, y con la Guerra de Independencia Española de 1808-1814 comenzaron las repúblicas hispanoamericanas sus procesos independentistas. Completados hacia la década de 1820 en gran parte (salvo Santo Domingo —posteriormente, República Dominicana— y Cuba, que se independizarían más tarde), se pretendió desde diversas iniciativas (Bolívar, San Martín) unificar los territorios independizados de España y, partiendo de unos centros comerciales ya importantes antes, sobre todo Buenos Aires al Sur y la Ciudad de México al Norte, entre medias Lima, consolidar una nueva potencia política en el Planeta (Halperín Dongui 2004). No ocurrió así. Los procesos independentistas culminados supusieron, más que nada, un freno tanto a los procesos de integración como al desarrollo económico y político, entre otras cosas porque las nuevas repúblicas estaban supeditadas a la hegemonía comercial, militar y política del Imperio Británico, el cual sin embargo nunca consiguió hacerse con el control efectivo de ninguna de ellas, ni siquiera del Brasil, independizado de Portugal (tradicional aliada británica) en 1825. Aún así, la venta exclusiva de materias primas y de productos de monocultivo condenó a las repúblicas latinoamericanas durante el resto del siglo XIX a una economía en la periferia del comercio mundial, incapaz de competir con la industria británica, francesa o alemana.

Estos procesos, unido al crecimiento exponencial de los Estados Unidos del Norte de América, tanto a nivel económico como a nivel demográfico, geográfico, tecnológico y científico, hizo que se constituyera como la gran potencia política del nuevo continente, a cuyos planes y programas ideológico-políticos (Doctrina Monroe, Destino Manifiesto), se supeditaron el resto de repúblicas menores (salvo Brasil) en extensión y en población. Desde entonces, los proyectos desarrollistas de las burguesías locales latinoamericanas tuvieron que estar supeditados a los intereses geoestratégicos de las potencias “occidentales”, principalmente Estados Unidos.



Durante la primera mitad del siglo XX, Iberoamérica, salvo los episodios políticos trascendentales como la Revolución Mexicana de 1910 y el auge del peronismo en la Argentina, desarrolla su Historia a expensas de las grandes convulsiones políticas, económicas y bélicas del resto del Mundo. Pero ya indicamos más arriba que tras la Segunda Guerra Mundial el recorrido iberoamericano en torno al desarrollo y la integración cambió, complejizándose aún más. En 1948 nace la CEPAL, y alrededor de sus líneas teóricas se conforman organizaciones supranacionales latinoamericanas como la ALALC (1960), la ALADI (1968) o el CARICOM (1973). Diversas crisis económicas internacionales como la del petróleo en 1971, y demográficas como la sufrida por el continente en la década de 1980, en un marco histórico de continuas revoluciones y contrarrevoluciones en diversos países, frenaron los procesos de integración y dieron lugar a diversos vaivenes en las políticas de desarrollo implementadas por cada país, sujetas a directrices desarrollistas teorizadas en ámbitos internacionales ajenos.

Con el siglo XXI, la combinación de desarrollo e integración coge nuevos bríos. En respuesta al ALCA nace el ALBA-TCP en 2008, en torno al bolivarianismo venezolano, también llamado “socialismo del siglo XXI”, corriente claramente latinoamericanista, indigenista integradora y, en cierto sentido, decolonial. Estos gobiernos bolivarianos también se integraron en el MERCOSUR y la UNASUR, en las que los diversos gobiernos socialdemócratas como el de Brasil, Paraguay, Chile o la Argentina kirchnerista participaron activamente. Como alternativa a estas corrientes, pero en materia de mercados ampliados, complementaria, se conforma en 2015 la Alianza del Pacífico, más cercana a Estados Unidos y siguiendo corrientes desarrollistas propiamente liberales o keynesianas.

Lo cierto que los procesos de desarrollo e integración latinoamericanos siguen estando presentes hoy en día, y aunque han tenido momentos de cierre sobre sí mismos, o de apertura y, por tanto, de dispersión, a día de hoy, tras casi doscientos años de independencia, todavía no se han complementado de tal manera que, primero, no han integrado el continente por completo, y segundo, no han permitido un desarrollo óptimo que les ponga al nivel de las grandes potencias en técnica, tecnología y ciencia del presente.

## 2.5. El papel de las migraciones en el binomio desarrollo más integración en América Latina

No puede entenderse esta evolución histórica sin entender el problema migratorio que en la historia de América Latina, tanto a nivel interno como externo, fue constante, profundo y llega hasta nuestros días. Más de 20 millones de personas con pasaporte de alguna nación política latinoamericana vive fuera de su país, principalmente en los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, particularmente provenientes de México, las naciones centroamericanas hasta Panamá y las caribeñas. La tendencia migratoria latinoamericana desde la década de 1970 ha sido la de abandonar su territorio, cambiando la tendencia que hasta entonces se seguía, que era de recepción de población sobre todo europea (española, portuguesa, italiana, alemana, polaca, rusa, irlandesa, etc.). Pero entre 1995 y el año 2000, Iberoamérica fue el lugar del mundo que más migrantes hacia fuera aportaba, una persona de cada mil habitantes. Hoy día, tras la crisis de 2007, cuyos efectos siguen sintiéndose, las migraciones de retorno desde, por ejemplo, España a Ecuador, Bolivia o Perú, son constantes, y las migraciones interregionales en Suramérica y con Centroamérica y el Caribe son, también, muy numerosas.

*“Los desplazamientos intra-regionales de personas en América Central, los conflictos de Haití, los desplazamientos internos de Colombia, el colapso económico de la Argentina, la incertidumbre política y económica de Venezuela, constituyen todos factores que han influenciado en forma significativa a las antiguas tendencias migratorias. Las convulsiones políticas y económicas, junto con la miseria que enfrentan algunos países, hacen que persistan las presiones e incentivos para la migración. Los emigrantes latinoamericanos y caribeños se trasladan en número creciente hacia Europa, pero es posible que la expansión de ésta en 10 países, la cual favorece a los inmigrantes de Europa oriental, y las dificultades para mantener las relaciones bilaterales en una Europa armónica, determinen el cambio de esta tendencia” (World Migration 2005: 101).*

Todo esto, unido a la llamada “feminización de la migración” latinoamericana, en tanto que las mujeres latinoamericanas ya no migran por cuestiones de reorganización familiar, sino por cuestiones profesionales individuales (de ahí que migren solas en muchos casos), dan un perfil de las migraciones latinoamericanas contemporáneas muy particular, pues incide en la fuga de “cerebros” (titulados superiores) fuera de sus países a Norteamérica o a Europa, y en el abandono de aquellos que tienen posibilidades económicas de poder irse, repercutiendo en las posibilidades de desarrollo y, por extensión, de integración, de esta plataforma continental.

### 3. CONCLUSIONES

Aunque, a priori, pueda decirse que integración y desarrollo, en la arena política de la Historia contemporánea de América Latina, sean conceptos conjugados, la forma en que esta conjugación se ha llevado a cabo por las personas encargadas de ejercitar dicha conjugación hasta ahora no ha permitido cumplir con la mayoría de objetivos que los diversos organismos nacionales y regionales de Iberoamérica se han ido poniendo en diversos contextos históricos. Si bien es cierto que el desarrollo en el continente sí ha aumentado, a medida que ha aumentado el desarrollo económico mundial, todavía está lejos de llegar a los estándares de Europa o de Estados Unidos y Canadá. Más bien parece que la integración y el desarrollo latinoamericanos han estado supeditados a la integración de las economías latinoamericanas a las mercancías del mundo desarrollado, convirtiendo sus economías en importadoras de alta tecnología mientras siguen siendo exportadoras, a escalas disímiles, nunca a un nivel macroeconómico maximalista, de materias primas, monocultivos (todavía), y determinados productos culturales. Y aunque desde la CEPAL y otros organismos se ha procurado poner al día a Latinoamérica en estas materias, lo cierto es que las ideas y teorías desarrollistas no han permitido completar todas las metas del desarrollo que el continente se había puesto, ni tampoco se han completado las metas de integración.

Pueden aprovecharse determinados elementos de lo ya conseguido. Ahora bien, consideramos necesario revisar las ideas y teorías del desarrollismo entretajadas con las de integración para, por una parte, proponer ideas y teorías del desarrollo y de la integración que puedan plasmarse conceptualmente en políticas públicas más acordes con los fines perseguidos por cada una de las sociedades políticas latinoamericanas, y por otra conseguir que esta plasmación permita una mayor complementariedad en la conjugación de ambas ideas, que permita a Iberoamérica ejercer un papel más determinante en el conjunto del devenir histórico internacional.

### AGRADECIMIENTOS

Este artículo debe su construcción al trabajo realizado para la preparación de una investigación postdoctoral que versa, precisamente, sobre la integración y el desarrollo en América Latina o Iberoamérica. No podría haberse realizado sin el trabajo conjunto que el autor lleva realizando junto con la antropóloga y geógrafa Rocío Pérez Gañán, por lo que esperamos consolidar esta colaboración investigativa en el corto plazo. A ella, mi gratitud y mi reconocimiento como profesional y como persona de gran valía en muchos sentidos. Sin ella, este texto no hubiese sido posible.

### BIBLIOGRAFÍA

- Aranda G, Salinas S (2015). ALBA y Alianza del Pacífico: ¿Choque de integraciones? *Universum*, 30 (1):17-38.
- Arieti SA (2005). The Role of MERCOSUR as a Vehicle for Latin American Integration. *Chi. J. Int'l L.*, 6 (2):761-773.
- Ayllón B, Ojeda T, Surasky T (coords) (2014). *Cooperación Sur-Sur: regionalismos e integración en América Latina*. Catarata, Madrid.
- Baumann R (2008). *Integration in Latin America – Trends and Challenges*. ECLAC Economic Commission for Latin America and the Caribbean Office, Brasilia.

- Bértola L, Ocampo JA (2001). El desarrollo económico de América Latina desde la independencia. FCE, Madrid.
- Bosch García C (1991). El descubrimiento y la integración iberoamericana. UNAM, México DF.
- Bretón V (2010). Saturno devora a sus hijos. Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas. Icaria editorial, Barcelona.
- Bryan AT (1984). The CARICOM and Latin American integration experiences: Observations on theoretical origins and comparative performance. *Ten Years of CARICOM*: pp 71-94.
- Cancino Cadena A, Albornoz Herranz C (2007). La integración regional como instrumento de desarrollo para América Latina. *Colombia Internacional*, 66:120-146.
- Cardoso FH, Faletto F (1977). Dependencia y desarrollo en América Latina. Siglo XXI, México DF.
- Colomer Viadel A (ed) (2012). América Latina, Globalidad e Integración III. Ediciones el Orto, Madrid.
- Dussel E (1998). Ética de la liberación. En la edad de la globalización y de la exclusión. Trotta, Madrid.
- Edwards S (1993). Latin American economic integration: A new perspective on an old dream. *The World Economy*, 16(3):317-338.
- Escobar A (2007 [1995]). La invención del Tercer Mundo. El Perro y la Rana, Caracas.
- Escobar A (2005). Más allá del Tercer Mundo: Globalización y Diferencia. ICANH, Bogotá.
- Fernández E (2000). El proyecto de unidad continental en el siglo XIX. Realidad y utopía. En: Roig A (ed). El pensamiento social y político iberoamericano del siglo XIX. Trotta, Madrid, pp 41-63.
- Fernández Sánchez A (ed) (1982). Los países subdesarrollados en la década del 70. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Freres C, Sanahuja JA (2006). América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una unión necesaria. Icaria, Barcelona.
- Furtado C (1964). Desarrollo y subdesarrollo. Eudeba, Buenos Aires.
- Gomes Saraiva M (2012). Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur. *CIDOB d'afers internacionals*, 97-98:87-100.
- Gómez Galán M, Sanahuja JA (1999). El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instituciones. CIDEAL: Madrid.
- Graciarena J, Franco R (1981). Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Guerra-Borges A (1991). La integración de América Latina y el Caribe. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México DF.
- Gunder Frank A (1967). América Latina: subdesarrollo o revolución. Era, México DF.
- Guzmán G (1976). El desarrollo latinoamericano y la CEPAL. Planeta, Barcelona.
- Halperín Donghi T (2004). Historia contemporánea de América Latina, Madrid: Alianza Editorial. <https://vive-latinoamerica.files.wordpress.com/2014/04/halperin-donghi-tulio-historia-contemporanea-de-america-latina.pdf>, acceso 5 febrero 2016.
- Hanke L (1967). La lucha española por la justicia en la Conquista de América. Aguilar, Madrid.
- Hofman AA (2000). The economic development of Latin America in the twentieth century. Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton.
- Malamud A (2010). Latin American regionalism and EU studies. *European Integration*, 32(6):637-657.
- Marichal J (1978). Cuatro fases de la historia intelectual latinoamericana (1810- 1970). Fundación Juan March/Cátedra, Madrid.
- Mariátegui JC (2010 [1925]). El iberoamericanismo y pan-americanismo. *Mundial*, 256, 1. <http://www.filosofia.org/hem/192/9250508.htm>, acceso 17 febrero 2016.
- Martín Jiménez LC (2011). América: fenómeno y realidad. *El Catoblepas*, 110, 9. <http://fgbueno.es/act/efo012.htm>, acceso 19 febrero 2016.
- Marx K (2009 [1854]). La España revolucionaria. Alianza Editorial, Madrid.
- Marx K (2008-2009-2010 [1857-1858]). Grundrisse, I, II y III. Siglo XXI, Madrid.
- Marx K, Engels F (1998 [1854]). Escritos sobre España: extractos de 1854. Trotta, Madrid.
- Max-Neef M (1993). Desarrollo a escala humana: Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Icaria, Barcelona.

- Mendoza Vargas H, Lois C (2009). *Historias de la Cartografía de Iberoamérica. Nuevos caminos, viejos problemas*. Instituto de Geografía, UNAM/Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México DF.
- Mignolo W (2007). *La idea de América Latina, La herida colonial y la opción decolonial*. Gedisa, Barcelona.
- Mignolo W (2003). *Historias locales/diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Akal, Madrid.
- Mignolo W (1998). Postoccidentalismo: el argumento desde América Latina. En: Castro Gómez S, Mendieta E. *Teorías sin disciplina: latinoamericanismo, poscolonialidad y globalización en debate (s/n)*. Porrúa, México DF <http://people.duke.edu/~wmignolo/InteractiveCV/Publications/Teoriassindisciplina.pdf>, acceso 17 febrero 2016.
- Mignolo W, Escobar A (eds) (2010). *Globalization and the Decolonial Option*. Routledge, Nueva York.
- Miro Quesada F, (1998). Universalismo y latinoamericanismo. *Isegoría*, 19: 61-77.
- Mitchell C (1967). Role of technocrats in Latin American integration. *Inter-American Economic Affairs*, 21(1):3-29.
- Morales Manzur JC (2001). Separatismo político latinoamericano en el siglo XIX: bases para una comprensión histórica. *Mañongo*, 17:213-236.
- O' Donnell G (1972). *Modernización y autoritarismo*. Paidós, Buenos Aires.
- Ocampo JA, Esguerra P (1994). The Andean Group and Latin American Integration. En: Bouzas R, Ros J (eds), *Economic Integration in the Western Hemisphere*. University of Notre Dame Press, Paris, pp 122-145.
- Otero GA (2011). *La Vida Social en el Coloniaje (Esquema de la Historia del Alto Perú hoy Bolivia, de los siglos XVI, XVII y XVIII)*. Rolando Díez de Medina, La Paz.
- Pampillo Baliño JP (2014). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), un nuevo hito en la Integración Jurídica Americana. *Diritto e Processo*: 243-274.
- Pérez Gañán M (2015). *Las huellas del desarrollo en la construcción de la identidad y la cosmovisión indígenas en el buen vivir ecuatoriano y el convivir bien boliviano*. Tesis Doctoral, Universidad de Cantabria.
- Picón Salas M (1978). *De la Conquista a la Independencia. Tres siglos de historia cultural hispanoamericana*. FCE, México DF.
- Prebisch R (1991). Teoría dinámica de la economía (I). En: Prebisch R. *Obras 1919-1949, Vol. IV*. Fundación Raúl Prebisch, Buenos Aires, pp 410-423.
- Prebisch R (1949). *El desarrollo económico de América Latina y alguno de sus principales problemas*. CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Quijano A (2011). ¿Sistemas alternativos de producción? En: De Sousa Santos B (coord). *Producir para vivir: los caminos de la producción no capitalista*. FCE, Madrid: pp 369-399.
- Quijano A (2007). Colonialidad y clasificación social. En: Castro-Gómez S, Grosfoguel R (eds). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Siglo del Hombre Editores, Bogotá: pp 113-122.
- Quijano A (2000). Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina. En: Lander E (ed). *La colonialidad del saber. Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. CLACSO, Buenos Aires: pp 41-53.
- Quijano A (1998). Colonialidad, Poder, Cultura y Conocimiento en América Latina. *Anuario Mariateguiano*, 9 (9):113-122.
- Quijano A (1989). *Modernidad, Identidad y Utopía en América Latina*. El Conejo, Quito.
- Ramos JA (1968). *Historia de la nación latinoamericana*. <http://jorgeabelardoramos.com/libros/51/Jorge%20Abelardo%20Ramos%20-%20Historia%20de%20la%20Nacion%20Latinoamericana.pdf>, acceso 17 de febrero 2016.
- Roitman M (2013). *Tiempos de oscuridad: Historia de los golpes de Estado en América Latina*. Akal, Madrid.
- Roitman M (2005). *Las razones de la democracia en América Latina*. Sequitur, Madrid.
- Rojas Gómez M (2011). *Iberoamérica y América Latina, identidades y proyectos de integración*. Ediciones La Luz, Holguín.
- Rojas-Mix M (1991). *Los cien nombres de América. Eso que descubrió Colón*. Lumen, Barcelona.
- Ruano L (2010). La Relación Birregional y la desintegración en América Latina. En: Roy J, Domínguez R. *España en la Unión Europea y el Estado de la Integración Latinoamericana*. Ediciones Universal, Miami: pp 153-168.

- Santana J (2000). Identidad cultural de un continente: Iberoamérica y la América Sajona. Desde la Doctrina de Monroe hasta la Guerra de Cuba. En: Roig A (ed). El pensamiento social y político iberoamericano del siglo XIX. Trotta, Madrid: pp 19-39.
- So A (1990). Social Change and Development: Modernization, Dependency and World-System Theories. SAGE, Newbury Park.
- Sunkel O (1981). La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo, CEPAL. <http://archivo.cepal.org/pdfs/1980/S8000002.pdf>, acceso 23 febrero 2016.
- Tapia L (2011). El tiempo histórico del desarrollo. En: VVAA. El desarrollo en cuestión: Reflexiones desde América Latina. CIDES-Universidad Mayor de San Andrés, La Paz: pp 19-36.
- Viola A (2000). La crisis del desarrollismo y el surgimiento de la Antropología del Desarrollo. En: Viola A (comp). Antropología del Desarrollo. Paidós, Buenos Aires: pp 9-63.
- Wallerstein I (1984). El moderno sistema mundial II. El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea 1600-1750. Siglo XXI, México DF.
- Wallerstein I (1979). El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI. Siglo XXI, Madrid.
- World Migration (2015). Migrations trends and patterns in America. <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf>, acceso 23 febrero 2016.
- Zorrilla SOS (2008). Dualismo y polarización histórica en Iberoamérica. El Cotidiano, 23(149):104-114



# La contribución de los migrantes a la sociedad civil y a las ONGD

## The contribution of migrants to the civil society and the NGOD

CANO ALCANTARILLA, Gloria<sup>1</sup>  
calglo90@gmail.com

LACOMBA VÁZQUEZ, Joan<sup>2</sup>  
Joan.Lacomba@uv.es

### Resumen

La inmigración ha tenido un importante efecto transformador de la sociedad española a lo largo de las dos últimas décadas. En este trabajo presentamos una primera aproximación a la cuestión de lo que supone la contribución de las personas de origen migrante a nuestra sociedad civil a través de las ONGD y otras entidades de carácter social, preguntándonos por el tipo de participación y el grado de aporte que la población inmigrante ha podido realizar especialmente en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Para ello presentamos una revisión de los estudios y de la bibliografía más relevante en el ámbito, así como la metodología y los instrumentos que se van a utilizar para llevar a cabo esta investigación en curso. Por último, presentamos un caso como ejemplo dentro de la muestra utilizada.

**PALABRAS CLAVE:** sociedad civil, inmigración, desarrollo, ONGD.

### Abstract

Immigration has played an important transformative effect in the Spanish civil society over the last two decades. In this paper we present a first approach about the contribution made by people of migrant origin to our civil society through NGODs and other social entities, questioning the type of participation and the level of input that the immigrant population has been able to achieve, especially in the *development cooperation* area. Therefore we present a review of the most relevant studies and bibliography in this field, as well as the methodologies and tools that are going to be used to carry out the current investigation. Finally, as an example, we present a case within the sample that has been used.

**KEYWORDS:** civil society, immigration, development, NGOD

- 
1. Autor principal y responsable del trabajo. Graduada en Trabajo Social, Máster en Bienestar Social y Programa de Doctorado en Ciencias Sociales. Universitat de València.
  2. Profesor Titular Trabajo Social y Doctor en Sociología. Universitat de València.

## 1. INTRODUCCIÓN

La población inmigrante extranjera en España tiene cada vez un mayor peso numérico, pero también una creciente presencia en iniciativas que enriquecen el espacio de la sociedad civil. Según los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración, a 30 de junio de 2011 —cifras previas a la crisis económica— se encontraban residiendo en España un total de 5.144.269 extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor, a este número, habría que añadir todas aquellas personas de origen inmigrante que residen en España de manera irregular. Del total, el 40,81% son procedentes de países de la UE, el 28,09% de América Central y del Sur, el 20,98% del continente africano, el 6,59% de Asia, el 2,78% del resto de Europa, el 0,72% del Norte de América y finalmente un 0,03% de Oceanía (Observatorio Permanente de la Inmigración, 2011).

Según varios estudios, en nuestro país, las personas inmigrantes de diversas procedencias participan directamente y de diferentes maneras, tanto en el desarrollo de la sociedad de acogida como en el de las sociedades de origen (Lacomba, 2015); aunque según la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI, 2007), estos niveles de participación son generalmente bajos.

En general se reconoce que el papel de los inmigrantes como puente entre dos sociedades tiene importantes efectos económicos, sociales, culturales y políticos en ambos lados.

Uno de los terrenos en los que se muestra esta nueva realidad, y donde convergen muchas de sus dimensiones, es precisamente el del asociacionismo así como la participación en actividades relacionadas con el voluntariado en este caso, según los datos recogidos de estudios anteriores, la participación de personas inmigrantes en actividades de voluntariado es actualmente inferior a su peso demográfico (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011).

En el ámbito asociativo se pone de manifiesto la voluntad de integración activa de los inmigrantes y el deseo, en no pocos casos, de seguir vinculados a las sociedades de origen para mejorar la situación de las mismas. Más allá de las contribuciones individuales a las economías familiares, mediante el envío de remesas, las acciones colectivas a través de estructuras asociativas tienen un efecto multiplicador sobre el desarrollo.

## 2. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

Sobre el estado actual del problema hay que resaltar que la gran mayoría de los estudios sobre los vínculos entre migración y desarrollo se han centrado en la contribución de los inmigrantes al desarrollo de sus sociedades de origen, pero no se ha tenido prácticamente en cuenta su contribución a la propia sociedad de acogida. Del mismo modo, los estudios sobre la incidencia de la migración en el desarrollo lo han hecho desde un punto de vista eminentemente económico y material, mediante el análisis de las remesas monetarias (transferencias de dinero) y envíos de mercancías. En cambio, las remesas sociales, y en especial las transferencias de comportamientos, valores e ideas asociadas a acciones colectivas de desarrollo, siguen siendo enormemente desconocidas. Igualmente, la mayor parte de los estudios migratorios tienden a incidir bien en los países de acogida, bien en los países de origen, pero muy pocos conectan ambos contextos.

En este sentido, la Organización Internacional para las Migraciones publicó en 2006 el informe “Incorporación de la migración en las agendas de políticas desarrollo”, que recogía también las conclusiones de un Taller sobre Migración y Desarrollo realizado los días 2 y 3 de febrero de 2005 organizado por la propia OIM y por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos.

Según el informe de 2006 la OIM indica que “a fin de establecer asociaciones con las comunidades de migrantes, es preciso realizar un análisis cuidadoso de sus diásporas respectivas. A pesar de que la cooperación con las diásporas es un tema de debate generalizado, hasta la fecha no se han realizado prácticamente investigaciones de entidad sobre este tema en Europa.



Algunos de los estudios más relevantes en este tema, han dado cuenta de la importancia del papel de las asociaciones de inmigrantes en la dirección de sus países de origen. Uno de estos estudios que corroboran lo nombrado anteriormente es el estudio desarrollado en Francia por Christophe Daum “*Typologie des organisations de solidarité internationales issues de l’immigration*” (2000); el otro estudio al que nos referimos es el de Elodie Millet “*La place des associations de migrants dans la solidarité internationale*” (2005).

En ambas investigaciones se habla de la existencia en Francia de más de un millar de asociaciones de inmigrantes orientadas hacia la solidaridad internacional, sobre todo aquellas de inmigrantes del África Subsahariana (en especial del África Occidental y la región del río Senegal), Magreb (Marruecos) y el Océano Indico (Comores y Madagascar).

Asimismo no debemos olvidar otra publicación significativa para el ámbito anglófono, como es el libro editado por Barbara Merz “*Diasporas and development*” (2007), en el cual se recogen las colaboraciones de diferentes autores que abordan el papel de las diásporas en el desarrollo de diferentes regiones del mundo como por ejemplo: Asia, África, Caribe y América Central; y que da cuenta de la importancia que ha tomado el tema en los últimos años en la literatura y la investigación internacionales.

En el caso de la participación en actividades de voluntariado por parte de las personas de origen inmigrante, destacan los estudios de M<sup>a</sup>Celeste Dávila “*Voluntariado e Inmigración*” (2012) así como el de Carlota Solé y Lorenzo Cachón “*Globalization and Immigration*” (2006). Este último estudio nos muestra que variables como el género, la religión, y el país de procedencia se deben considerar especialmente a la hora de medir la participación en el voluntariado de personas las personas inmigrantes.

Por otro lado, otro de los estudios a tener en cuenta es la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2007. Esta investigación nos muestra en general, el bajo nivel de participación de la población de origen inmigrante en las denominadas redes secundarias (ONGs, asociaciones, grupos educativos y culturales, clubes deportivos, etc...).

Al mismo tiempo se han publicado algunas monografías donde se profundiza en el impacto de las migraciones sobre el desarrollo o se introducen nuevas nociones como la de codesarrollo. Por ejemplo, Escrivá y Ribas (2004), Alonso (2004), Zúñiga (2005) o CIDEAL (2005 y 2010), aunque en su mayor parte se trata de recopilaciones de artículos o ponencias en seminarios sobre la materia, pero no propiamente de investigaciones. Más recientemente se han hecho públicos los resultados de las investigaciones de Carlos Giménez (2006 y 2008) o de Carlos Gómez Gil (2008) que constituyen una primera aproximación y muestran una perspectiva genérica sobre el codesarrollo en España o en alguno de los territorios autonómicos. En 2015 el equipo del que forman parte los autores de esta comunicación publicaron el trabajo “*Diásporas y codesarrollo desde España. Un estudio sobre el papel de las asociaciones de inmigrantes en el desarrollo de los países de origen*” (Granada, Editorial Comares, 2015).

Sin embargo, a pesar de estos trabajos y de la publicación de algunos artículos con reflexiones teóricas sobre la viabilidad de las políticas y las acciones de codesarrollo en nuestro país, siguen faltando estudios detallados que traten de analizar en profundidad el papel y las prácticas de los inmigrantes como agentes de desarrollo al conectar mediante sus acciones organizadas las sociedades de origen con la sociedad de destino y promover una serie de transformaciones de las que no conocemos en qué lógicas se inscriben y qué alcance tienen.

### 3. ENCUESTA NACIONAL DE INMIGRANTES

El tema de la participación social de los inmigrantes en el país receptor, es considerado por muchos autores como la “otra cara de las comunidades migratorias”. Además de los vínculos más fuertes, como pueden ser las relaciones entre amigos y familiares, la participación en las llamadas redes secundarias en los países de llegada son considerados buenos indicadores de la integración de la persona migrante en la sociedad de acogida. Respecto a esto, según los datos recogidos en dife-

rentes estudios, entre ellos la ENI, el nivel de participación general de los inmigrantes residentes en España en asociaciones es bajo. Esta información se debe matizar teniendo en cuenta dos factores de relevante importancia: en primer lugar, que la mayoría de los inmigrantes proceden de sociedades que debido a su bajo grado de desarrollo en ámbito socioeconómico, carecen de un sólido entramado de asociaciones y organizaciones voluntarias; en segundo lugar, los inmigrantes que han llegado a España, se han encontrado a su vez con unos hábitos de asociacionismo y voluntariado muy poco consolidados (Requena, 1994). Tal y como destacan la mayoría de los autores, los movimientos migratorios se producen en el contexto de un entramado social con grados diferentes de volumen, densidad e intensidad relacional (Pascual, 2007).

Otro factor a tener en cuenta son los lazos con la comunidad de origen del inmigrante; en este sentido, nos referimos al contacto con familiares, vecinos y amigos de la persona en su país de origen. Debido al establecimiento en el país receptor, los vínculos que se mantienen con el país de origen se combinan con las nuevas relaciones establecidas y con las actividades de participación social que realizan los migrantes en el país de destino.

Una de las escasas fuentes que aporta información sobre la participación social de las personas de origen inmigrante en entidades sociales (ONG's, grupos de carácter social, clubes deportivos, organizaciones de ayuda al inmigrante, entidades de carácter religioso, etc...), es la Encuesta Nacional de Inmigrantes (2007). Como se recoge en la ENI, la mayoría de los movimientos migratorios suelen producirse en el contexto de un entramado social con diferentes grados de volumen, densidad e intensidad relacional; es lo que se denomina "cadena migratoria", de la cual, las personas inmigrantes obtienen la gran mayoría de los recursos que le son necesarios para afrontar el traslado a otro país. Estos recursos incluyen por ejemplo: el capital económico necesario para el desplazamiento, la información relacionada con el cómo, cuándo y dónde emigrar, etc... Una vez que las personas migrantes se han establecido en los países de destino, los vínculos con su país de origen no desaparecen por completo. Así mismo, a partir de este establecimiento en la sociedad de acogida, los vínculos con su país de procedencia se combinan con las nuevas relaciones sociales y actividades que desarrollan en el país de destino; en este sentido el establecimiento de estas nuevas relaciones, se convierte en uno de los factores que dan forma a importantes decisiones sobre el propio futuro migratorio, es decir, la permanencia en el país receptor, el retorno al país de origen, el reagrupamiento familiar, etc....

Debido a lo mencionado anteriormente, cabe destacar que, según la ENI, la participación social de las personas de origen inmigrante en asociaciones y organizaciones voluntarias de diferente tipo (y particularmente en aquellas entidades no orientadas específicamente a extranjeros), podría servirnos como un indicador de integración en la sociedad española.

Uno de los elementos a destacar que se deducen a partir de la ENI, es que en cuanto a la participación en asociaciones voluntarias por parte de los migrantes, varía mucho de unas sociedades de origen a otras ya que aquellos países que han alcanzado un mayor grado de desarrollo económico tienen una sociedad civil más comprometida y su cultura cívica está más avanzada, presentan una tendencia superior a tener asociaciones y entidades voluntarias; por el contrario, los países más tradicionales en temas socioeconómicos o culturales, muestran un tejido de organizaciones y asociaciones mucho menos denso. Por tanto, podemos afirmar que según los estudios realizados, existe una correlación entre la participación en el país receptor y el país de procedencia.

En lo referido al país de procedencia, según la ENI, las personas migrantes de países desarrollados participan más en clubes deportivos, en grupos educativos y culturales y en otros grupos de carácter social. En cambio, los inmigrantes procedentes de África participan más en organizaciones de ayuda al inmigrante y por último las personas procedentes de países europeos no desarrollados participan más en organizaciones y entidades de carácter religioso.

Otra de las variables que se destacan en esta investigación es el sexo. Por un lado, la participación de los hombres es superior en grupos educativos y culturales y en los clubes deportivos; por otro

lado, en los grupos de carácter social y en organizaciones de ayuda al inmigrante, la participación de las mujeres es superior a la de los hombres. Cabe destacar, que en las entidades de carácter religioso no existen diferencias significativas entre el número de participación de hombres y mujeres.

En cuanto al tipo de organización, según la ENI, destacamos que no más de un 3 % de los inmigrantes participa en grupos o asociaciones específicamente orientadas a extranjeros; en ese sentido, los resultados de la ENI nos muestran que las personas de origen inmigrante participan más en organizaciones de ayuda al inmigrante y otros grupos de carácter social y menos en entidades religiosas y organizaciones políticas y sindicales.

En resumen, y a modo de conclusiones, la ENI recoge los siguientes datos: por un lado, existe una mayor participación entre los inmigrantes procedentes de los países desarrollados así como los procedentes de países latinoamericanos no andinos; por otro lado, existe una menor participación en asociaciones no orientadas específicamente a extranjeros de las personas procedentes de países africanos, andinos y en menor medida países europeos menos desarrollados. Estos datos se corresponden con las más sólidas tradiciones de asociacionismo voluntario de los países que provienen.

Asimismo, la participación en las denominadas redes secundarias en los países de llegada serían buenos indicadores de la integración del inmigrante en la sociedad receptora, aunque en general, como ya hemos nombrado anteriormente, el índice de participación de las personas inmigrantes es bajo.

En cuanto al sexo, el estudio muestra que los hombres suelen participar en mayor medida en clubes de carácter deportivo y las mujeres en organizaciones y asociaciones de ayuda al inmigrante.

Finalmente, destacamos la relación positiva que existe entre el tiempo de permanencia en España y el grado de participación de la persona de origen inmigrante.

En lo que se refiere a las asociaciones específicamente orientadas a extranjeros, no más de un 4 % de las personas inmigrantes de la comunidad participan en ellas. Destacamos la mayor participación en grupos educativos y culturales, en grupos religiosos y en clubes deportivos, aunque bien es cierto que las diferencias de participación entre unos grupos y otros son pequeñas y no nos permiten sacar grandes conclusiones. En lo referido al sexo, los datos son muy similares a los del resto de España, destacando una mayor participación de hombres en clubes deportivos y entidades religiosas.

Por otro lado, en cuanto a la tasa de participación en asociaciones orientadas no específicamente a extranjeros cabe destacar que es superior que a la participación en asociaciones específicamente a extranjeros. La posible explicación de este fenómeno simplemente puede deberse al mayor número de este tipo de asociaciones no orientadas específicamente a inmigrantes. Al igual que en el anterior caso, la participación de los hombres es mayor que la de las mujeres sobre todo en clubes deportivos.

Por último, cabe señalar que no se aprecian diferencias muy grandes entre la participación de las personas de origen inmigrante en la Comunitat Valenciana y en el resto de España, siendo ambas muy bajas. Sólo podemos destacar el hecho de que la afición por los clubes y asociaciones de carácter deportivo es muy superior entre los residentes en la Comunitat Valenciana y que la participación específica en ONG es mayor en el resto de España.

#### 4. METODOLOGÍA

Para realizar esta investigación, se ha optado por una combinación entre la metodología cuantitativa (cuestionario) y la metodología cualitativa (entrevista).

El instrumento utilizado para la parte cuantitativa de este estudio ha sido un cuestionario adaptado de una investigación previa realizada por los autores Aparicio, R. y Tornos, A. (2010) en el informe titulado *“Las asociaciones de inmigrantes en España. Una visión de conjunto”*.

El cuestionario original, contaba con un total de cinco apartados, aunque en el caso de la adaptación realizada por los autores de esta investigación los apartados han pasado a ser cuatro.

El total de preguntas en el cuestionario que hemos utilizado ha sido de 11, el original constaba de 13 preguntas con diferentes subapartados en algunas de ellas. Se ha intentado reducir el número de preguntas del cuestionario original para así hacer del instrumento un documento más fácil y rápido de contestar y facilitar la tarea a las entidades participantes de la investigación.

Principalmente, los cambios realizados en el cuestionario para esta investigación, han sido la inclusión de preguntas relacionadas directamente con la participación de personas de origen inmigrante en la entidad así como con la relación que mantienen con otras asociaciones o entidades de inmigrantes y con la aportación de los y las inmigrantes a la organización, en este caso para esta pregunta se ha optado por una escala de Likert del 1 al 5 donde el ítem 1 significa “Nada positivo” y el 5 “Totalmente positivo”.

A continuación pasamos a nombrar cada apartado y a realizar una breve explicación de las preguntas que se encuentran dentro de los mismos. (Tabla 1).

TABLA 1. Apartados del cuestionario

APARTADOS	EXPLICACIÓN
1. DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD	En este apartado se recogen datos como el nombre de la entidad, dirección, correo electrónico, teléfono de contacto, etc....
2. ÁMBITOS DE ACTIVIDAD DE LA ENTIDAD	Con este apartado se pretende identificar las actividades dentro y fuera de España que realiza la organización.
3. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA ENTIDAD	Este apartado, además de recoger información sobre la estructura de la organización y el personal contratado, se han incluido varias preguntas acerca de la participación de personas inmigrantes en la entidad, así como el tipo de participación de éstas.
4. RELACIÓN CON OTRAS ENTIDADES	Con qué otras entidades, en especial relacionadas con personas migrantes, mantienen vínculos.
5. FINANCIACIÓN	En este apartado se recogen datos sobre las fuentes y los tipos de financiación de la organización.

Fuente: elaboración propia

En cuanto a la parte cualitativa de la investigación, se ha optado por la entrevista semiestructurada de carácter biográfico. La guía de entrevista ha sido elaborada por los autores a partir de preguntas de elaboración propia y la revisión de otras guías contenidas en diferentes investigaciones.

La entrevista, al igual que el cuestionario, consta de un total de cuatro bloques, los cuales hacen referencia a los aspectos más importantes que se pretenden destacar del relato de cada persona para este estudio. A continuación en la siguiente tabla pasamos a nombrar cada apartado de la guía para la entrevista y una breve explicación de las preguntas que contiene cada uno. (Tabla 2).

TABLA 2. Bloques de la entrevista

APARTADOS	PREGUNTAS
1. INTRODUCCIÓN	En este apartado se pretende realizar una pequeña explicación de la investigación que se está realizando, garantizando la correcta utilización de los datos obtenidos en la entrevista y también resolver cualquier tipo de duda que tengan las personas entrevistadas.
2. DATOS PERSONALES	Este bloque recoge datos como la edad, el sexo, la nacionalidad, los estudios o el año de llegada a España de la persona entrevistada.
3. TRAYECTORIA PERSONAL MIGRANTE	Este apartado recoge preguntas sobre los motivos de la migración, las expectativas de llegada, la situación familiar o la situación legal en la que se encuentra en la actualidad.
4. TRAYECTORIA EN ENTIDADES SOCIALES	Las preguntas de este apartado son las relacionadas con la participación en entidades sociales, el aporte personal que esto conlleva, etc....

Fuente: elaboración propia

#### 4. ANÁLISIS DE RESULTADOS

En este apartado presentaremos, de modo ilustrativo, uno de los casos que hemos analizado para esta investigación todavía en fase inicial.

Expondremos el caso de una mujer de nacionalidad uruguaya, de 53 años de edad, con estudios superiores de Maestra de Educación Primaria y Preescolar (realizados en su país de origen) y llegada a España, concretamente a la ciudad de Valencia, en el mes de julio del año 2002.

Esta mujer, además de tener una gran trayectoria dentro de la participación en organizaciones y entidades de carácter social es fundadora de una asociación intercultural de la ciudad de Valencia.

En lo referido a la parte cuantitativa, el cuestionario ha sido realizado por la presidenta y fundadora de la asociación intercultural.

En cuanto al primer bloque del cuestionario referido a los datos identificativos de la entidad podemos decir que en este caso se trata de una asociación intercultural situada en la ciudad de Valencia y creada en el mes de febrero del año 2009. Esta asociación está inscrita como entidad de ámbito nacional.

Del segundo bloque, destacamos la falta de actividad de la asociación en el exterior de España. Las actividades principales que realizan son: acción social, educación para el desarrollo y sensibilización. De las categorías señaladas en el cuestionario referidas a las actividades que se llevan a cabo en la asociación solo no realizan actividades relacionadas con la cooperación al desarrollo y actividades de carácter religioso. El resto de actividades que realizan son por ejemplo: de promoción y/o integración social de diferentes colectivos, mantenimiento y difusión de culturas, actividades políticas y dirigidas a influir en el terreno político, etc...

La estructura organizativa de la entidad, según las cuestiones del bloque tres del cuestionario, nos indica que esta asociación está constituida por una junta directiva, un secretario/a, tesorero/a, una asamblea general y una presidenta. Dentro de la dirección de esta asociación la presencia de personas de origen inmigrante es importante, ya que tanto la presidenta como el tesorero y un vocal son personas de otros países.

En cuanto al personal de la entidad, podemos destacar que las dos personas contratadas son de origen migrante, el voluntariado en total de la asociación está formado aproximadamente por 17 personas, de las cuales 10 son inmigrantes y por último en lo referido al número de socios, en total son 22 y 7 de ellos son inmigrantes. Destacamos también, que al ser una asociación intercultural el 100 % de los usuarios son de origen inmigrante.

Por otro lado, esta asociación sí mantiene relación con otras asociaciones de inmigrantes. Las relaciones que mantienen se deben sobre todo a la promoción del trabajo en red y a la participación en diferentes plataformas de carácter social y relacionado generalmente con los inmigrantes. Así pues, aunque esta asociación no trabaja directamente en otros países, sí que existe un contacto directo con una asociación de Uruguay, país del cual es procedente la fundadora y presidenta de la asociación, para intercambiar y compartir experiencias. Finalmente, en este apartado, a la pregunta de: “¿Cómo valoran el aporte de las personas de origen inmigrante a su entidad?” la respuesta marcada se corresponde al valor “totalmente positivo”. Esta pregunta está planteada con una Escala de Likert, donde el valor 1 es “Nada positivo” y el 5 “Totalmente positivo”.

Por último, en el apartado cuatro, se recogen cuestiones que hacen referencia a la financiación de la asociación. En esta organización la mayor fuente de financiación proviene de las subvenciones locales que se ofrecen desde el ayuntamiento de Valencia (70 %). Seguido de estas subvenciones tendríamos los fondos autonómicos recibidos por parte de la Comunitat Valenciana (20 %) y finalmente las fuentes de financiación privadas de la asociación (10 %). En lo que se refiere a las fuentes privadas estaríamos hablando en el caso de esta organización de las cuotas de los socios y socias,

las donaciones y las cantidades recibidas durante las campañas y eventos para recaudar fondos que realiza la asociación.

De la parte cualitativa, tras analizar la entrevista realizada destacamos los siguientes resultados: en primer lugar, el bagaje de participación en asociaciones y entidades sociales de la persona entrevistada es amplio. Su experiencia en el voluntariado se remonta a su etapa en Uruguay, su país de origen. Comenzó siendo voluntaria en una asociación educativa de Montevideo y después a su llegada a España, concretamente a la ciudad de Valencia, acabó siendo voluntaria y trabajadora de diferentes asociaciones. A estas asociaciones acudió primero a solicitar ayuda e información sobre los trámites para solicitar la residencia y más tarde fue en una de esas asociaciones donde estuvo como voluntaria primero y después como trabajadora y miembro de su junta directiva: *“(...) Participaba como voluntaria en la organización que tenían los “maristas”, que era uno de los colegios donde fueron mis hijos... Yo llevaba toda la parte del apoyo escolar”. “Empecé como usuaria y después como voluntaria en una asociación en Valencia, en el barrio de Ruzafa, ¿vale? Estuve tres años como voluntaria y luego estuve como trabajadora y bueno... una de las cosas que llevaba era la acción social de esta organización y bueno uno de los proyectos que teníamos era el apoyo a asociaciones de personas inmigrantes (...).”*

Por otro lado, como hemos nombrado anteriormente, la persona entrevistada es de formación universitaria maestra en educación primaria y preescolar. Durante la entrevista se le realizó una pregunta sobre si sus estudios están relacionados con la actividad que realiza en la asociación en la que trabaja. Su respuesta fue afirmativa, ya que dicha asociación dentro de sus programas de educación para el desarrollo ofrece unos cursos para el aprendizaje de las dos lenguas oficiales de la Comunidad Valenciana: el castellano y el valenciano. *“(...) La encargada de coordinar toda la parte de talleres formativos de lenguas soy yo eso por un lado; por el otro (...) los alumnos de alfabetización sí los cojo yo ¿vale? Primero porque es un desafío, segundo porque es algo que me gusta eh... y tercero porque estoy estudiando la posibilidad de lo que te decía, profesionalizar el curso de alfabetización.”*

A la pregunta sobre si cree que su participación en asociaciones y organizaciones sociales ha incidido de manera positiva en su integración a la sociedad española, la entrevistada contesta que sí: *“(...) sí que fue una parte muy interesante de mi vida como inmigrante aquí porque pude intercambiar con personas de otras nacionalidades, con otras culturas y entonces veía que yo me enriquecía pero que a la vez otros se enriquecieran y... pues entonces... lo que digo siempre: una ganar, ganar”*. Esta respuesta confirma los resultados obtenidos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) en los que se afirma que el hecho de participar en asociaciones ayuda a conseguir una mayor integración en la sociedad receptora. Además, en este caso también podemos confirmar a más años de residencia en un país mayor grado de participación en la sociedad de éste, ya que nuestra entrevistada en la actualidad, pese a trabajar en una entidad social sigue haciendo voluntariado en otras asociaciones.

Por último, la mayoría de las conclusiones extraídas del análisis de la entrevista realizada en este caso nos muestran que las personas voluntarias, además de dedicarle tiempo a los demás, sienten que de alguna manera con esta acción están retribuyendo o devolviendo aquello que las asociaciones les han brindado en su momento y, por tanto, además de ayudar a los demás, ellos/as mismas se sienten bien consigo mismas y con la labor que realizan. Paralelamente, es una manera de sentirse útiles fuera del ámbito laboral.

## 5. CONCLUSIONES Y LÍNEAS DE TRABAJO

Muchas personas inmigrantes realizan un esfuerzo de integración social a través de su participación en el tejido asociativo de la sociedad de acogida, bien con su incorporación a entidades preexistentes, bien con la creación de nuevas organizaciones. En este caso nos interesa especialmente hacer visible cuál es la contribución que los inmigrantes realizan en el ámbito de las ONGD, más allá de la ya constada participación en asociaciones de inmigrantes propiamente Aparicio (2010) Garreta

(2013). Los escasos datos existentes nos muestran que, si bien los niveles de participación social de la población inmigrante suelen ser bajos, no resultan muy distintos a los que muestra la población no inmigrante. En cualquier caso, y dado que la población inmigrante se enfrenta generalmente a la exclusión y a numerosos problemas cotidianos, su contribución asociativa resulta especialmente significativa.

Los relatos de las personas entrevistadas en nuestra investigación muestran la voluntad de vincularse a la nueva sociedad a través del asociacionismo, así como de transformar las situaciones que actúan como obstáculo a la integración de otras personas inmigrantes, pero también de otros colectivos víctimas de exclusión o discriminación. Muchos de los inmigrantes implicados en organizaciones de la sociedad civil cuentan con una trayectoria previa de participación en sus países de origen, con un pasado de activismo que se reproduce en el nuevo contexto. En el curso de esta investigación pretendemos profundizar en el bagaje asociativo de los inmigrantes y sus particulares contribuciones al entramado de la sociedad civil española. En particular, la implicación de los inmigrantes en organizaciones que orientan su actividad hacia la cooperación y el desarrollo de sus propios países de origen, resulta de especial interés. Al mismo tiempo, hemos podido constatar cómo, con el paso del tiempo, las acciones de los inmigrantes tienden a ampliarse y desligarse necesariamente de la intervención en los países de origen. La emergencia de un activismo de carácter internacional y la configuración de organizaciones con una dimensión transnacional, parecen ser nuevas dinámicas en la participación social de la población inmigrante.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso JA (2004). Emigración, pobreza y desarrollo. La Catarata, Madrid.
- Aparicio R, Tornos A (2010). Las asociaciones de inmigrantes en España. Observatorio Permanente de la Inmigración, Madrid.
- CIDEAL (2005). Codesarrollo: Migraciones y desarrollo mundial. CIDEAL, Madrid.
- CIDEAL (2009). El codesarrollo y su gestión: haciendo camino al andar. CIDEAL, Madrid.
- Daum C (2000). Typologie des organisations de solidarité internationale issues de l'immigration. Institut Panos, París.
- Dávila MC (2012). Voluntariado e Inmigración. Revista española del tercer sector, nº 22, septiembre-diciembre 2012:17-42.
- Encuesta Nacional de Inmigrantes, (2007). <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/p319&file=inebase>. Acceso febrero 2016.
- Escrivá Á, Ribas N (Coord.) (2004). Migración y desarrollo. CSIC, Córdoba.
- Garreta J (2013). Monográfico sobre asociacionismo e inmigración. Revista Internacional de Sociología, nº 71 (extra 1):1-214.
- Giménez C, Fernández M, Martínez JL, Cortés A (2006). El codesarrollo en España. Protagonistas, discursos y experiencias. La Catarata, Madrid.
- Giménez C, Fernández M, Puerto LM (2008). La construcción del codesarrollo. La Catarata, Madrid.
- Gómez C (2008). Potencialidades y limitaciones del codesarrollo. Bakeaz, Bilbao.
- Lacomba J (coord.) (2015). Diásporas y codesarrollo desde España. Un estudio sobre el papel de las asociaciones de inmigrantes en el desarrollo de los países de origen. Comares, Granada.
- Merz B (2007). Diasporas and development. Harvard University Press, Cambridge.
- Millet E (2005). La place des associations de migrants dans la solidarité internationale, Recueil Alexandries, Collections Masters, <http://www.reseau-terra.eu/article1011.html>. Acceso marzo 2016.
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011). Estrategia estatal del voluntariado 2010-2014. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid.
- Observatorio Permanente de la Inmigración (2011). Extranjeros residentes en España con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 30 de junio de 2011. [http://extranjeros.mtin.es/es/InformacionEstadistica/Informes/Extranjeros30junio2011/Archivos/Principales\\_Resultados\\_30062011.pdf](http://extranjeros.mtin.es/es/InformacionEstadistica/Informes/Extranjeros30junio2011/Archivos/Principales_Resultados_30062011.pdf). Acceso enero 2016.

- OIM (2006). Incorporación de la migración en las agendas de políticas de desarrollo. *Diálogo internacional sobre la migración*, nº 8. IOM, Geneva.
- Parella S, Cavalcanti L (2006). Una aproximación cualitativa a las remesas de los inmigrantes peruanos y ecuatorianos en España y a su impacto en los hogares transnacionales. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 116:241-257.
- Pascual A (dir.) (2007). *Redes sociales de apoyo. La inserción de la población extranjera*. Fundación BBVA, Bilbao.
- Requena F (1994). *Amigos y redes sociales. Elementos para una sociología de la amistad*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Solé C, Cachón L (2006). Globalization and Immigration. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 116:13-52.
- Zúñiga N (coord.) (2005). *La migración, un camino entre la cooperación y el desarrollo*. CIP-FUHEM, Madrid.



13

SOCIEDAD CIVIL, COMUNICACIÓN  
Y DESARROLLO



# Abordaje participativo para el desarrollo socio productivo en territorios protegidos: Caso Refugio Silvestre Maquenque, Costa Rica

## Participatory approach for the social productive development in protected territories: Case Maquenque Wildlife Refuge, Costa Rica

**MENA GARCÍA, Priscilla**<sup>1</sup>  
pris.mena@gmail.com

**GAMBOA CONEJO, Rita**<sup>2</sup>  
rgamboa55@yahoo.com.

**MONGE HERNÁNDEZ, Carmen**<sup>3</sup>  
cmonge@una.cr

**CÉSPEDES ARAYA, Miguel**<sup>4</sup>  
macautos@yahoo.com

### Resumen

Una constante en las zonas rurales de Costa Rica, es la escasa diversificación productiva, de transformación del perfil productivo y el desempleo. En territorios protegidos donde hay poblaciones asentadas, es vital la ejecución de estrategias de desarrollo siempre y cuando se hagan en armonía con el ambiente. La UNA dirige acciones de extensión que buscan sensibilizar a esas poblaciones sobre la importancia de concebir el desarrollo de una forma integral, articulando la dimensión económica, sociocultural, político-institucional y ambiental. En esta ponencia se desarrolla la experiencia de trabajo socio ambiental implementada por la UNA en el Refugio de Vida Silvestre Mixto Maquenque, que forma parte del Humedal Maquenque. La experiencia ha permitido trabajar de manera articulada con los pobladores de varias comunidades rurales ubicadas dentro de éste Refugio, promoviendo el desarrollo de iniciativas económicas y sociales de forma armoniosa con los recursos naturales, en busca del desarrollo sustentable.

**PALABRAS CLAVE:** desarrollo, territorio, participación social, conservación de recursos naturales

### Abstract

A constant in the rural areas of Costa Rica, is the lack of diversification of production, transformation of the production profile and unemployment. In protected areas where population is living is vital the implementing of development strategies provided they are made in harmony with the environment. UNA directs the extension actions seeking to sensitize these populations on the importance of considering development on an integral matter, articulating the socio-cultural, economic, political-institutional and environmental dimensions. In this paper we develop the experience of socio-environmental work implemented by the UNA in the Wildlife Refuge Maquenque, part of Humedal Maquenque. Experience has allowed to work in coordination with the residents of several rural communities located within this shelter, promoting the development of economic and social initiatives harmoniously with the natural resources, in search of sustainable development.

**KEYWORDS:** development, territory, social participation, conservation of natural resources

- 
1. Autor Principal y responsable del trabajo. Profesora de la Escuela de Planificación y Promoción Social, Universidad Nacional de Costa Rica.
  2. Profesora, catedrática, de la Escuela de Planificación y Promoción Social, Universidad Nacional, Costa Rica.
  3. Profesora, asesora de proyectos de Extensión Universitaria de la Vicerrectoría de Extensión de la Universidad Nacional de Costa Rica. Actualmente, estudiante del máster de cooperación al desarrollo de la UPV, España.
  4. Profesor, actualmente Director de la Escuela de Planificación Económica y Social, Universidad Nacional de Costa Rica.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), desde su creación se concibió como Universidad Necesaria; es decir, sentada sobre la base filosófica latinoamericanista de democratización de la educación superior. Con esto se propone el acceso de las clases sociales más vulnerables y permitir que tengan oportunidad de los beneficios del desarrollo del país. En esta dirección, la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS) es la Unidad Académica pionera en generación de condiciones de acceso a los conocimientos de la educación superior y la participación de esos sectores, que por su nivel de ingreso, cultura y ubicación, no tiene posibilidad de aspirar a un nivel mayor en educación.

En ese acercamiento con estos sectores sociales, la carrera de Planificación Económica y Social ha estado permeada por las ideas de Paulo Freire y del colombiano Orlando Fals Borda, especialmente con los cursos de la Práctica Organizativa. Por tanto, muchas de sus ideas se proyectan en aspectos teóricos, metodológicos, epistemológicos e ideológicos, lo que permitió que la práctica organizativa haya sido y siga siendo un curso que se involucra con los grupos más desfavorecidos y los que han quedado al margen del estilo de desarrollo del país. De ahí la vocación desde el inicio de generar acciones sobre todo de extensión e investigación hacia las zonas periféricas del país. Por tanto, una unidad académica que desde su nacimiento miró al campo y se enfocó en los campesinos, sus organizaciones y sus luchas (Rodríguez 2015).

Bajo esta perspectiva académica, es que surge este trabajo, orientados a describir y comprender la relevancia de los abordajes que realiza la EPPS con los pobladores y en particular el trabajo que ha desarrollado en el Refugio Silvestre Maquenque de Costa Rica. Un trabajo con participación de los estudiantes de las prácticas organizativas, mediante la utilización de metodologías participativas.

Costa Rica se caracteriza por conservar buena parte de su territorio, lo que ha permitido que de sus 51000 km, estén 13000 km destinados a parques y reservas nacionales. Entre éstas áreas se pueden mencionar los humedales que según el convenio Ramsar se “definen como zonas de la superficie terrestre que está temporal o permanentemente inundada, regulada por factores climáticos y en constante interrelación con los seres vivos que la habitan”. Costa Rica posee unos 350 humedales, 12 de ellos son considerados ecosistemas de importancia mundial y, por ello, han sido declarados como sitios Ramsar, lo que permite desarrollar acciones para su manejo y conservación. Tal es el caso del Refugio Silvestre Maquenque, ubicado en el distrito de Cureña.

Se parte de una breve caracterización del distrito Cureña, ubicado en el cantón Sarapiquí, número diez de la provincia de Heredia, para este trabajo se tomo como base los insumos de los procesos de elaboración de diagnósticos, desarrollados conjuntamente con estudiantes del curso. En este caso, dada la trayectoria de la Extensión Universitaria en este distrito desde el año 2011, se aborda el proceso desde metodologías participativas por medio de conversatorios e interacciones en terreno, cursos de capacitación, talleres participativos y acompañamiento a las comunidades. Así como el involucramiento en actividades comunales importantes para sus pobladores, como ferias, celebraciones culturales y actividades sociales comunales. Adicionalmente, se realizaron entrevistas no estructuradas a pobladores de la comunidad y se efectuaron procesos de observación participante, a fin de comprender la forma de pensar y actuar de las personas.

En este trabajo se profundiza en los ejes de acción: sociocultural, económico, ambiental y político institucional. Esto con el fin de realizar una lectura integral de la realidad situacional de las comunidades que pertenecen al distrito: La Unión del Toro, Boca del Toro, Los Ángeles, Copalchí, Golfito y Valle Hermoso. Una vez realizada la caracterización, se despliega el proceso de investigación acción participativa, en el que se identifican y priorizan las principales problemáticas de interés local que afectan al distrito, desde el sentir de la población. Posteriormente, en coordinación con la dirigencia comunal y acompañamiento de instituciones, se plantean las alternativas de solución, según las prioridades establecidas, que se ejecutan mediante la participación de los ciudadanos, con el objetivo de mejorar su calidad de vida.

## 2. CASO DE ESTUDIO: CARACTERIZACIÓN DE LA COMUNIDAD

Cureña tiene una área de 367, 5 Km<sup>2</sup> (Municipalidad de Sarapiquí 2007). Sus límites geográficos presentan al norte República de Nicaragua, al sur distrito La Virgen, al este distrito Puerto Viejo y Llanuras del Gaspar, y al oeste limita con la provincia de Alajuela. Sarapiquí está ubicado en la Región Norte de Costa Rica como se puede observar en la Figura 1. Por influencia del Caribe norte posee un clima tropical húmedo, lo que acentúa el exceso de precipitaciones y favorece la aparición de lluvias prácticamente durante todo el año.



Fuente: Mapoteca Virtual, Universidad Nacional.

MAPA 1. División Territorial Administrativa Provincia de Heredia

La zona es cálida, tiene alta influencia de vientos alisios y se caracteriza por un relieve montañoso y llanuras extensas. La elevación de las localidades principales está entre 37 a 187 msnm y es una de las regiones más húmedas del país, con temperaturas promedio entre 26 y 28 °C. Sus suelos son de tipo aluvial, regasol, y latosol.

El Índice de Desarrollo Social (IDS) es el que se utiliza para clasificar los distritos y cantones del país con respecto a su nivel de desarrollo social (MIDEPLAN 2013). En este índice el cantón ocupa el lugar 78 de 81 cantones y el distrito de Cureña ocupa el penúltimo puesto del país. Por tanto, es una zona que tiene mucho potencial de apoyo para la formulación de proyectos, programas, políticas y planes. El IDS también constituye una herramienta para la asignación y reorientación de los recursos públicos hacia aquellas regiones que poseen menores niveles de desarrollo socioeconómico.

Los principales problemas que denuncian sus pobladores evidentemente están asociados a su difícil situación económica, porque se carece de actividades productivas estables, sostenibles, que generen ingresos y empleos de calidad. Esto se complejiza con la dificultades de acceso por las malas condiciones de los caminos, escasez de transporte público y constantes inundaciones. Hay pocas opciones de transporte público y dificultades para costear los traslados a los centros más dinámicos comercialmente.

Se carece de infraestructura comunal suficiente y apropiada. Esto se refleja en las escuelas, espacios de deporte, salones comunales, iglesias y demás infraestructura de servicios. Hay prácticamente

ausencia o mal estado del mobiliario de los centros educativos y espacios de servicios públicos. No se dispone de equipos y hay escasos de material didáctico. Prevalece el modelo unidocente, con alta rotación de personal docente en cada curso lectivo.

Las condiciones socio económicas se integran a los riesgos sociales frecuentes. Algunos de los riesgos detectados por las autoridades institucionales son: la inmigración, la drogadicción (consumo, venta y trasiego), el alcoholismo, la violencia intrafamiliar (abuso psicológico y maltrato conyugal) y los robos de artículos, dinero y ganado.

Dentro de las principales problemáticas que se pueden identificar a nivel económico en este distrito es, sin duda, la carencia de fuentes de empleo. Otros pueblos más alejados tienen mayores presiones, por las condiciones del lugar carecen de servicios básicos, lo cual limita aún más las posibilidades de desarrollo distrital.

La problemática del acceso que tiene el distrito Cureña agudiza los obstáculos de crecimiento de la comunidad, pues no tiene infraestructura vial adecuada. Esto en lo referente al camino de acceso principal que va desde Puerto Viejo de Sarapiquí hasta la cabecera del distrito. La ruta a Golfito es uno de los caminos secundarios que permiten el acceso a las diferentes comunidades. En su mayoría en lastre y afectados por las permanentes lluvias.

La comunidad define que una de sus prioridades es disponer de una adecuada infraestructura vial, considerando el contexto de la necesidad de comunicación; y el acceso a servicios y movilidad entre comunidades, dadas las fuertes inundaciones y lo plano del terreno. Es que el acceso a los servicios de salud y educación se ven limitados. Los estudiantes que asisten al liceo, que está ubicado en la Unión del Toro, se ven afectados por los fuertes aguaceros e inundaciones que bloquean el acceso al mismo.

Gran parte del distrito de Cureña pertenece al Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo, el Corredor Biológico San Juan- La Selva y el Refugio Nacional de Vida Silvestre Mixto Maquenque; que se ve afectado por la posesión y tenencia de la tierra; conservación, mantenimiento y responsabilidad ambiental (Fonseca 2013). Sin embargo, la oferta turística en estos espacios naturales no ha sido desarrollada. Se cuenta con espacios de gran atractivo como son los humedales Lacustrino, de Tamborcito y el Palustrino Laguna de Maquenque que posee 1.036 y 157 hectáreas, respectivamente. Además, en la zona se encuentran dos ríos principales: el Sarapiquí, es afluente del río San Juan, que sirve de límite natural con Nicaragua; dicho cause es considerado a nivel nacional como uno de los que más se aprovecha la pesca y las actividades turísticas. Lo que es muy provechoso para la economía de los pobladores.

Algunos de los problemas ambientales que destacan en estos territorios es la contaminación en los ríos, ya que reciben todo tipo de desechos. También son víctima de la tala ilegal conllevando a la pérdida de biodiversidad por la destrucción de ecosistemas y causante de especies de animales en peligro de extinción. La cultura local también afecta el ambiente, la caza y pesca ilegal afecta al Refugio de Vida Silvestre Maquenque; así como la caza de aves, reptiles y mamíferos.

De acuerdo a este contexto, la comunidad es identificada por estar bajo el brazo de Refugio de Vida Silvestre Maquenque. Un ambiente donde se visibiliza que la deforestación ha fragmentado el hábitat de cientos de especies. Esto no solo incrementa esa condición negativa sino que también favorece la erosión del suelo. Situación que se le atribuye a dos causas, el mercado ilícito de la madera y de los animales silvestres.

Es importante destacar que la gestión social promovida con los pobladores inicia con una primera etapa, entre los años 2012 y 2013, que se logró conformar la Cooperativa de productores de Leche *Coopecureña*. Por tanto, este proceso viene a conformar la segunda iniciativa de acción local que se desarrolla, aplicando la misma metodología de ese momento.

### 3. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

#### 3.1. Forma de estudio

Esta investigación es de tipo participativo, buscando construir acciones de desarrollo desde la participación de los pobladores del Refugio Maquenque. Para esto se utilizan metodologías de investigación acción participativa que reúnan, a partir de la participación activa, la mayoría de voces de las personas que integran el territorio y que ofrezcan orientaciones para su desarrollo, desde su experiencia e interés de desarrollarse. Este proceso llama a las comunidades y los actores de la UNA a tener implicaciones directas para la transformación de su realidad sobre la base de la participación.

#### 3.2. Objetivo

El objetivo de esta ponencia es analizar el proceso del trabajo conjunto, participativo, entre la universidad, las instituciones y las comunidades para promover el desarrollo en el Refugio de Maquenque desde una perspectiva integral.

#### 3.3. Metodología

Al ingresar a estas comunidades, el equipo de extensionistas tenía claridad en la necesidad de entregar las herramientas adecuadas y ofrecer los medios para que los pobladores orienten acciones que les permita vivir mejor en cada comunidad. Esto incluye la metodología de identificación de problemas, moderar los talleres de discusión, liderar las discusiones reflexivas, lograr que participaran la mayoría e ir logrando cumplir con los plazos de una gestión participativa. Este proceso reunió a aproximadamente a 50 personas de la localidad, durante 2 años, para lograr como parte de sus actividades la identificación y la priorización de sus problemáticas y alternativas de solución para encausar sus procesos de desarrollo.

Este proceso ha estado conformado por las siguientes etapas:

- Inserción al distrito, se realizaron una serie de visitas, con el fin de identificar a los líderes comunales, profesores, síndicos y otros actores locales claves y compartir con ellos los objetivos planteados.
- Identificación de problemáticas, se efectuaron una serie de talleres con el propósito de determinar de manera participativa las necesidades de las comunidades, así también se priorizan las mismas según área de desarrollo.
- Se propone la realización de conversatorios que permitan a los pobladores determinar las alternativas de solución a sus necesidades, para el planteamiento de perfiles de proyectos.
- Se coordinó con las instituciones locales y otras universidades acciones que permitieran la ejecución de los diferentes proyectos, para ello los pobladores presentaron en una reunión de carácter interinstitucional, los perfiles de proyectos
- Se da seguimiento al cumplimiento de cada perfil de proyecto, con el fin de que estos se ejecuten en pro de las comunidades.

Para esta fase del proceso y desde una perspectiva integral, se tomaron en consideración cuatro dimensiones para tener una visión de la problemática, a saber lo: económica, ambiental, lo socio cultural y lo político-institucional. Para ello se generaron grupos de trabajo en cada área de acuerdo al interés de los pobladores.

#### 4. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

En la comunidad, el desarrollo y organización deben sustentarse en la perspectiva de las personas que conviven diariamente en estas zonas protegidas, lo que es altamente complejo. A la mayoría les apremia la necesidad de alimentar a su familia; otros aspiran a tener un mejor techo, a tener una comunidad con mejores condiciones y oportunidades para la juventud. Algunas personas, que viven en mejores condiciones, no quieren cambios sustanciales en el ámbito personal sino para la comunidad. Esto es parte de lo que experimenta cuando se está en la construcción de propuestas con todos los colectivos sociales en la búsqueda de alternativas del desarrollo local; lo cual es clave porque aflora la solidaridad y compromiso social entre las partes, por un objetivo común.

Al equipo de la UNA, este proceso le ha permitido profundizar en la realidad que viven las comunidades ubicadas en un refugio en todos sus ámbitos: ambiental, político, económico y cultural. Por su ubicación geográfica, en la zona fronteriza, es evidente que las condiciones de vulnerabilidad son muy altas, por el abandono de la política estatal. Con el transcurso de los talleres fue posible determinar la relevancia de contar con un buen diagnóstico de la comunidad, previo al desarrollo de actividades.

Este diagnóstico debe realizarse incluyendo las voces del pueblo. Esto ayuda a tener una visión global de sus intereses, comprender mejor las decisiones de los pobladores y no interferir en sus decisiones. El proceso de gestión social debe ser respetuoso de las decisiones de la comunidad. Los conversatorios, reuniones y talleres con miembros de las comunidades se convierten en un proceso de realimentación, debido a que los extensionistas y estudiantes descubren las particularidades y formas de funcionar de las organizaciones.

En la tabla 1 se muestran los resultados generales alcanzados por los pobladores de la zona. Los principales problemas muestran sus presiones respecto al acceso de infraestructura y servicios básicos: carreteras, agua potable, telefonía. Parte de los problemas que amenazan la tranquilidad de los pobladores es el trabajo digno así como la falta de capacidad de negociar con los intermediarios en la venta de productos derivados de la leche. En el tema ambiental se ponen en discusión las actividades ilegales, la pérdida de recursos naturales y desmejoramiento de la calidad ambiental, por la contaminación. En el ámbito cultural e institucional se destaca la identificación de la baja coordinación interinstitucional y la ausencia de Plan Regulador que represente sus expectativas de desarrollo a futuro.

Este proceso se direcciona a definir una agenda de trabajo, que les oriente con pequeñas metas colectivas. Por eso, se debe definir colectivamente las problemas con que darán inicio sus acciones de solución. Para esto se ha definido tres: el suministro de agua, la negociación de precios con los intermediarios, la reducción de la contaminación de suelos y cuentas y el Plan Regulador.

En las alternativas de solución, la UNA ha realizado esfuerzos por encontrar apoyo de otras universidades. Tal es el caso del Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) que actualmente está desarrollando los estudios técnicos para determinar la mejor alternativa de solución al tema de abastecimiento de agua y se buscan la colaboración de nuevos estudiantes que realicen prácticas de tesis e investigaciones en ese ámbito. Con el fin de aportarles conocimientos valiosos para la toma de decisiones de la comunidad. Así como el soporte técnico para la búsqueda de financiamiento que permita las inversiones.

Considerando que ya poseen la Cooperativa, Coopecureña, lo que los productores se plantearon durante las sesiones de discusión fue la posibilidad de crear una planta industrializadora de los lácteos. Este proyecto ya viene caminando pero a paso muy lento. Se espera que con este nuevo proceso de reflexión los productores tomen impulso para continuar este proceso. Asimismo, hará falta que la UNA aporte en la búsqueda de espacios que favorezcan la sensibilización de la población en producción amigable con el ambiente. Es evidente pensar que una comunidad alejada de instituciones e información pueda auto capacitarse para efectuar los cambios que se proponen.



TABLA 1. Análisis participativo del distrito de Cureña: priorización y alternativas priorización

DIMENSIÓN	PROBLEMA	¿POR QUÉ?	PRIORIZACIÓN	ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN
<b>Socio cultural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a servicios públicos, como agua potable, telefonía fija.</li> <li>• Estado de la infraestructura vial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solo hay acueducto en la cabecera de (Golfito).</li> <li>• El mal estado de la carretera (acceso y comercialización)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua potable: salud y manejo de la producción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios técnicos del ITCR, para determinar la viabilidad y factibilidad de un acueducto.</li> </ul>
<b>Económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuentes de empleo.</li> <li>• Intermediación en la comercialización de productos lácteos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayor fuente de empleo en el distrito se debe a la actividad lechera, sin embargo, la comercialización de los productos es difícil.</li> <li>• Falta de una negociación equitativa con los intermediarios, impacta los ingresos de productores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negociación de precios de los productos con el intermediario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de una planta de industrialización para que la cooperativa procese sus propios productos y los comercialice. Esto minimiza la dependencia con intermediarios.</li> </ul>
<b>Ambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesca y caza ilegal.</li> <li>• Deforestación y pérdida de biodiversidad</li> <li>• Contaminación de suelos y cuencas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaminación y mal uso de los desechos son ya visibles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaminación de suelo y cuencas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilizar a la población sobre maneras de producción amigables con el ambiente y con la calidad de vida humana.</li> </ul>
<b>Política-institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deficiencias en la coordinación interinstitucional.</li> <li>• Ausencia de Plan Regulador del cantón de Sarapiquí.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultad de reglamentación para el uso de los recursos para la construcción, dada la presencia de la reserva Maquenque.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia del Plan Regulador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la coordinación entre las instituciones presentes en el distrito para llevar a cabo proyectos en beneficio de la comunidad y la cooperativa.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en los talleres participativos.

## 5. REFLEXIONES ACADÉMICAS

Este proceso ha mostrado cómo un trabajo coordinado, planificado, con accionar constante con las comunidades, puede potencializar prácticas socio productivas armónicamente con la naturaleza a partir de las dinámicas, convivencia e intereses locales. Se puede lograr que el desarrollo local converjan la marcha y preservación de los recursos naturales protegidos por ley.

El trabajo participativo sobre dimensiones permitió identificar problemáticas y soluciones para el distrito Cureña. Estas experiencias favorecen que los estudiantes de la Práctica Organizativa conozcan por medio de experiencias vivenciales las comunidades, los problemas y/o necesidades de cada territorio. Además de una inserción en Cureña, con sus líderes, así como en la dinámica diaria; por medio de la caracterización se logró conocer otros aspectos relevantes para la coordinación de proyectos, talleres participativos y demás actividades que se realicen en el distrito.

Conocer una realidad distinta a la cotidianidad de la vida en el área de confort, permite que en el proceso de formación como profesionales en Planificación Económica y Social se genere una sensibilización en cuanto al trabajo con y para las comunidades; ya que la planificación, desde su enfoque, debe realizarse de acuerdo a las características de la realidad situacional y a criterio de sus pobladores. De lo contrario, la legitimación de procesos de propuestas de desarrollo será casi nula, ya que los habitantes no fueron parte del proceso.

De acuerdo con la experiencia de trabajo descrita, es posible identificar algunas contribuciones están vinculadas a los ámbitos académico, institucional y comunal, considerando el papel de los participantes: facilitadores de la EPPS/UNA, otras instituciones y los actores sociales de las comunidades con las que se realizan los procesos participativos.

### **5.1. Papel equipo facilitador**

Es requisito que haya una identificación con el proceso de planificación y participación social que se lleva a cabo en las comunidades, objeto de estos procesos.

Su función debe centrarse en: motivar, animar, interpretar, integrar y valorar las posibles acciones propuestas por los participantes, para direccionar los procesos del desarrollo local de este tipo de comunidades.

La facilitación debe abordarse desde la perspectiva de capacitación y empoderamiento de los participantes, para acciones futuras de planificación comunal, desde las organizaciones de base.

### **5.2. Instituciones participantes**

Es importante que las comunidades visualicen a las instituciones participantes como actores sociales socios, para la promoción del desarrollo local, incluyendo las organizaciones de base y las empresas privadas que operan en el ámbito local.

Las universidades deben asumir un rol dinamizador y mediador de la comunidad con otros instituciones, a fin de reunir más colaboraciones que apoyen los proyectos generados al seno de la comunidad.

Se debe promover la planificación participativa como instrumento de gestión social y promoción del desarrollo local.

### **5.3. Comunidades y organizaciones sociales**

Búsqueda de un nivel de compromiso de las organizaciones, para ser parte activa del trabajo en equipo.

Las capacidades humanas de los habitantes deben ser fortalecidas con la participación social en el proceso.

Se deben privilegiar las acciones que están en concordancia con las necesidades del grupo y que beneficia a la mayor cantidad de personas.

Las comunidades muestran apertura al diálogo, la reflexión y propuestas viables en el corto y mediano plazos, para la construcción de un futuro mejor.

Finalmente, uno de los mayores aprendizajes de este trabajo participativo, es profundizar la inserción en una comunidad y facilitar procesos que van permitiendo empoderar las personas de la comunidad para su propio desarrollo.

## **6. CONCLUSIONES**

Es fundamental que los pobladores y los colectivos que se ubican dentro del Refugio puedan generar conciencia sobre sus dinámicas y el daño que causan al ambiente para que emigren hacia prácticas productivas más armoniosas con la naturaleza. Nuevas acciones se puede reflejar en cambios del uso intensivo del suelo, en apartos, no extensivos que lo degrada el suelo fuertemente. También se pueden desarrollar proyectos agro sirvo pastoriles en las zonas más degradadas, como forma de conservar los suelos y el recurso hídrico. Asimismo, la comunidad incentiva el uso de los

desechos de los animales para promover biodigestores que garanticen el uso de energías propias y no incrementan los gastos de la familia. Sin embargo, estos cambios merecen del acompañamiento de equipos técnicos que aporten conocimientos.

Para todos los participantes este proceso ha sido de mucho aprendizaje y de nuevos conocimientos adquiridos es muy enriquecedor, se aprende a convivir, trabajar y tratar con diferentes personas, especialmente por el contacto directo con la realidad de la comunidad, aquí se debe integrar lo teórico con lo práctico. Es acá donde se empieza a descubrir el verdadero significado y función de un extensionista universitario, como agente social para el cambio de la realidad de esas comunidades.

Durante este proceso ha sido posible determinar los retos a lo que se expone un equipo de académicos que intentan aportar al desarrollo de las comunidades. El llegar y legitimarse en la comunidad, especialmente con comunidades que han visto gran cantidad de instituciones pasar sin dejarle beneficios. Se denota la confrontación de los sentimientos de temor y desconfianza y la expectativa de lo que vendrá. Esto como extensionista genera compromiso y un alto grado de incertidumbre sobre los resultados que se alcanzarán y si estos pueden defraudar lo que abrieron las puertas de su comunidad y aceptaron formar parte del proceso participativo.

El trabajar en las comunidades con su gente significa aprender de las experiencias, valorar el compromiso y el trabajo en equipo; porque la participación de las personas es clave para lograr desarrollar los proyectos. Es indispensable promover la participación ciudadana, como una forma de generar identidad y apropiación del proceso que se ejecuta. La población local debe entrar en conciencia de cuál es su problemática local, definir de manera conjunta cuál es la priorización para la atención planificada y que los proyectos presentados estén en correspondencia con criterios de calidad de vida y protección ambiental.

Estos procesos deben ser una experiencia preparativa y convertirse en una experiencia de vida. Saber que la comunidad puede aprovechar su potencial, porque son capaces de organizarse para lograr metas colectivas, que benefician su forma de vida y la de los que los rodean. Se trata de aprendizajes nuevos que ratifican la sostenibilidad de la Extensión Universitaria, ya que se sabe que la comunidad puede seguir desarrollándose y creciendo y que el pequeño aporte que brindan los extensionistas, les servirá de impulso para continuar sus propósitos y proyectos y así potenciar su desarrollo.

Un factor positivo y muy característico de la zona es que los habitantes no perciben la legislación ambiental de manera negativa, sino como una forma de proteger su biodiversidad, lo que permite vivir en armonía con la naturaleza y se potencia su riqueza y preservación. Aspecto que ha sido un factor determinante para lograr una comunicación pacífica y constructiva.

## AGRADECIMIENTOS

Se agradece en primer lugar a los pobladores del distrito de Cureña por haber aceptado la participación de profesores y estudiantes de la EPPS en su comunidad; a las instituciones que han apoyado, por el trabajo coordinado, para permitir canalizar los esfuerzos impulsados por la UNA para el desarrollo local; finalmente, a las personas anónimas, de la sociedad civil, que han colaborado en este esfuerzo. A todo un equipo humano comprometido con quienes menos tienen.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez J, Trejos A (2011). Diagnóstico participativo, comunidad de Golfito de Cureña. Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
- Campos C, Smith M (2000). Técnicas de diagnóstico familiar y comunal. EUNED, San José, Costa Rica.
- Castillo C, Valverde M (2012). Diagnóstico Participativo de las Comunidades de La Unión del Toro, Boca del Toro, Los Ángeles y Copalchí del Distrito de Cureña, Sarapiquí. Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.

- CATUSA (2015). Cámara de Turismo de Sarapiquí. <http://www.sarapiqui.cr/> 11 febrero 2016.
- Espinoza N, Moraga Y (2014). Propuesta asistencia técnica, desarrollo, empresarial y cooperativo de COOPECUREÑA R.L. Universidad Nacional de Costa Rica (UNA).
- Fonseca N (2013). Diagnóstico Participativo del Distrito de Cureña, Sarapiquí. Heredia, Costa Rica.
- Guier E (2004). Educación Ambiental en Costa Rica: tendencias evolutivas. *Revista Biocenosis*, vol. 18(1-2), 25.
- Guillen AS (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. México: Daena: International Journal of Good Conscience. [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf) acceso 2015.
- IFAM (2010). Informe de Gestión integral de residuos sólidos municipales. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal Cantón de Sarapiquí.
- IMN (s.f.). Construcción de comunidades resilientes a las inundaciones en la Región de Sarapiquí. Instituto Meteorológico Nacional. San José, Costa Rica.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2012). Indicadores de género y salud 2012. San José, Costa Rica.
- INEC (2015). Indicadores demográficos cantonales. (2013). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos San José, Costa Rica.
- INEC (2011). Censo 2011. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN. (2013). Índice de desarrollo social. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Costa Rica.
- Municipalidad de Sarapiquí (2015). Disponible en [www.sarapiqui.go.cr](http://www.sarapiqui.go.cr). Acceso 3 febrero 2016.
- Municipalidad de Sarapiquí (2007). Plan de desarrollo humano cantonal Sarapiquí 2007-2017. <http://www.sarapiqui.go.cr/planes-y-proyectos/plan-de-desarrollo-humano-cantonal.html>
- Rodríguez G, Gamboa R, Ortega A (2016). Las prácticas universitarias de la Escuela de Planificación y Promoción Social. Un proceso de enseñanza-aprendizaje desde y con los actores sociales, EDINexo, Heredia, Costa Rica.
- Sarapiquí MD (2012). Municipalidad de Sarapiquí. <http://www.sarapiqui.go.cr/servicios/gestion-ambiental.html>
- Sepúlveda S (2008). Gestión de desarrollo sostenible en territorios rurales: métodos para la planificación. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). San José, Costa Rica.

# Aproximación a un inventario de las motivaciones del voluntariado de las ONGD

## Approaching an inventory of NGDO volunteers' motivations

ORTEGA CARPIO, M<sup>a</sup> Luz<sup>1</sup>  
mlortega@uloyola.es

MARTÍNEZ-COUSINOU, Gloria<sup>1</sup>  
gmartinez@uloyola.es

### Resumen

El objeto de esta comunicación es presentar un cuestionario que permita realizar un inventario sobre las motivaciones del voluntariado de ONGD. Para ello se ha realizado y validado un cuestionario propio tomando como base las categorías propuestas por Clary *et al.* (1998) y Chacón *et al.* (2010). Los resultados obtenidos contribuyen al debate más amplio sobre las razones que se esconden detrás del trabajo voluntario con vocación de permanencia en el tiempo, en concreto aquel que se produce en el seno del inexplorado campo de las ONGD. Todo ello contribuirá a arrojar luz sobre cómo las ONGD pueden generar espacios y experiencias vitales transformadoras.

**PALABRAS CLAVE:** motivación, voluntariado, ONGD, cooperación internacional, educación global.

### Abstract

The aim of this paper is to present a questionnaire to approach NGDO volunteers' motivations. To that end a specific questionnaire based on previous researches conducted by Clary *et al.* (1998) and Chacón *et al.* (2010) has been designed and validated. The results contribute to the broader debate on the reasons that lie behind the volunteer work which is intended to be permanent in time and, in particular, the volunteer work developed in the unexplored field of NGDOs. These results will help to shed light on how NGDOs can contribute to the creation of transformative life experiences among volunteers.

**KEYWORDS:** motivations, volunteers, NGDO, international cooperation, global education.

---

1. Departamento de Estudios Internacionales. Universidad Loyola Andalucía.

## 1. INTRODUCCIÓN

El voluntariado en las ONG de Cooperación Internacional para el Desarrollo (en adelante ONGD) en los países de origen o donantes suele desempeñar su tarea tanto en acciones de gestión, como de captación de socios y fondos, así como en acciones de concienciación, incidencia política y movilización social. Estas últimas acciones se incluyen dentro de lo que, en el marco de la Cooperación al Desarrollo, se denomina Educación para el Desarrollo (*Development Education*) (Ortega, 2008).

El análisis de las motivaciones del voluntariado en las ONG de Cooperación Internacional para el Desarrollo resulta clave por tres razones fundamentales. En primer lugar, porque contribuye a explicar la participación no remunerada de los individuos tanto de forma puntual como continuada en el tiempo. De hecho, la satisfacción de las motivaciones resulta crucial a la hora de explicar la permanencia en este tipo de organizaciones (Chacón *et al.*, 2010; Clary, Snyder y Ridge, 1992; Vecina, Chacón y Sueiro, 2009). En segundo lugar, porque en base al conocimiento de tales motivaciones es posible diseñar e implementar programas de gestión del voluntariado específicos en los que la captación, asignación de tareas y formación se adecuen a tales motivaciones (Dolnicar y Randle, 2007). Y, por último, porque tal análisis puede contribuir al debate más amplio sobre cómo y por qué se articula la participación y el compromiso hacia el prójimo en el contexto de las sociedades cada vez más individualizadas de occidente (Beck, 2000; Yeung, 2004). En concreto, cuando tal compromiso individual está dirigido hacia sociedades económicamente menos desarrolladas y lo que se pretende es ofrecer un voluntariado que genere agentes de cambio y transformación social.

Existe una amplia bibliografía académica centrada en el análisis de las motivaciones de los individuos que deciden realizar trabajo voluntario. Tales estudios se han venido realizando por sectores, dado que se confirma la existencia de diferencias significativas en las motivaciones del voluntariado según el contexto organizacional objeto de análisis (Clary *et al.*, 1996). Entre los sectores más ampliamente analizados se encuentran los grandes eventos deportivos (Alexander *et al.*, 2015; Güntert *et al.*, 2015), los eventos de tipo religioso (Fayós *et al.*, 2013), las exposiciones universales (Wang y Wu, 2014) y el voluntariado en servicios sociales (Stelzer y Lang, 2014).

En contraste con esto, las motivaciones del voluntariado de las ONGD apenas han recibido atención por parte de la literatura científica. Campos analizados han sido las motivaciones del voluntariado de perfil sanitario en crisis humanitarias (Bjerneld *et al.*, 2006), el voluntariado de tipo conservacionista (Abell, 2012) y el voluntariado femenino en países en desarrollo (Mitra y Knottnerus, 2008). Pero no se ha analizado el voluntariado que se realiza en los espacios de concienciación a la ciudadanía occidental sobre los problemas de pobreza en los países en desarrollo. Este tipo de voluntariado es relevante porque, por un lado, favorece una ampliación de la visión crítica del mundo en el que se vive. Por otro, porque contribuye a promover la incorporación de propuestas de acción y transformación social, convirtiendo así el voluntariado en agente de cambio. Es a este tipo de voluntariado el que se denomina voluntariado transformador (CONGDE, 2014; Entreculturas, 2014; Ortega, 2008; Soto *et al.*, 2009).

El voluntariado transformador es el contrapunto del denominado “altruismo indoloro” (Lipovsky, 1994). Este último se refiere fundamentalmente a un acto individual, que busca la satisfacción hedonista del deseo de sentirse bien, sin plantearse las causas que han provocado el hecho que se pretende paliar con la acción voluntaria. Es un voluntariado que se enmarca en un modelo de sociedad individualista sin pretensión de cambiarla. Este tipo de altruismo no genera adhesiones a largo plazo, aunque sí acciones voluntarias puntuales y como respuesta a las modas (Díaz-Salazar, 1996).

Este deseo puntual de satisfacción hedonista puede encontrar un espacio de desarrollo dentro del voluntariado que se asigna a una tarea concreta (dar clase a niños con dificultades, repartir alimentos...), por tratarse de un voluntariado que recibe la respuesta inmediata de la acción voluntaria. Sin embargo, no necesariamente este “voluntariado tarea” debe ser equiparado al “altruismo indoloro”. De hecho, la diferencia fundamental entre el voluntariado tarea y el transformador es que el

primero se centra en el objeto de la acción voluntaria (la tarea), mientras que el segundo se centra en la persona voluntaria, es decir, en el individuo que por la acción voluntaria se transforma en agente de cambio social, también denominado ciudadano/a global (Boni y León, 2013; Ortega, 2008).

Esa comunicación presenta un cuestionario que permite realizar un inventario sobre las motivaciones del voluntariado de entidades de cooperación internacional para el desarrollo (ONGD). En concreto, de aquellas entidades que se dedican fundamentalmente a la Educación para el Desarrollo (concienciación, incidencia política y movilización social) y que desean promover el voluntariado transformador en el contexto español.

Para ello se ha realizado y validado un cuestionario propio tomando como base las categorías propuestas por Clary *et al.* (1998) y Chacón *et al.* (2010). Los resultados obtenidos contribuyen al debate más amplio sobre las razones que se esconden detrás del trabajo voluntario con vocación de permanencia en el tiempo. En concreto, aquel que se produce en el seno del inexplorado campo de las ONGD. A la postre, esto contribuirá a arrojar luz sobre cómo las ONGD pueden contribuir a crear espacios y condiciones capaces de generar experiencias transformadoras que favorezcan el compromiso con la acción voluntaria.

## 2. MÉTODO

### 2.1. Generación de ítems

Para desarrollar un inventario sobre las motivaciones del voluntariado de las ONGD se ha realizado un cuestionario con preguntas cerradas a partir de las categorías motivacionales extraídas de los estudios previos citados. En concreto, se han tomado como base las etiquetas de las frases (y sus categorías correspondientes) incluidas en el estudio de Chacón *et al.* (2010) y que fueron obtenidas mediante pregunta abierta.

Cuando tales frases etiquetadas no coincidían con ningún ítem recogido en los estudios previos, se les asignó un enunciado *ex novo* con objeto de convertirlas en un ítem del cuestionario que se estaba elaborando. Por el contrario, cuando existía coincidencia entre el sentido de alguna frase etiquetada del estudio Chacón *et al.* (2010) y el literal de algún ítem utilizado en trabajos anteriores, se tomó como base el literal de los ítems de Clary *et al.* (1998), por tratarse del estudio de referencia en la materia. Combinando esto, el resultado fueron 47 posibles ítems para un inventario sobre motivaciones del voluntariado de las ONGD.

La categorización de motivaciones incluidas en el cuestionario propuesta por Chacón *et al.* (2010) se resume en 9 categorías: valores, conocimiento-comprensión, ajuste social, mejora del CV, defensa del yo, mejora de la estima, compromiso organizacional, interés en la actividad, y condiciones.<sup>2</sup>

Chacón *et al.* (2010), dentro de algunas de estas categorías incluyó diversas subcategorías. Así, en la categoría de “valores” incluyó “valores religiosos”, “valores de transformación social”, “valores de reciprocidad” y “valores de interés por la comunidad”. Dentro de esta última se distingue entre, por un lado, “valores de ayuda a un territorio específico” y, por otro, “valores de ayuda a un colectivo específico”. Por otro lado, en la categoría de “conocimiento-comprensión”, incluyó una subcategoría de “autoconocimiento”. En la categoría de “mejora de la estima” distinguió cuatro subcategorías que recogían aspectos muy distintos: uno relacionado con la estima (“estima”), otro relacionado con la necesidad de crecer a nivel personal (“crecimiento personal”), otro con la necesidad de tener relaciones con otras personas (“relaciones sociales”) y un último relacionado con el disfrute (“disfrute”). En la categoría de “compromiso organizacional” distinguió entre “compromiso institucional” y “compro-

2. Chacón *et al.* (2010) incluye una última categoría a la que denomina “otros” que recoge contestaciones inclasificables por vagas e inespecíficas. Esta categoría no tiene sentido incluirla en un cuestionario con preguntas cerradas sobre las motivaciones del voluntariado.

miso con el grupo”. Por último, en la categoría “interés por la actividad” distinguió entre la subcategoría “interés en la actividad específica” y la subcategoría “interés en la actividad con personas”.

Los 47 ítems incluidos en el cuestionario referidos a motivaciones fueron presentados en una escala tipo Likert con 7 opciones de respuesta (1: totalmente en desacuerdo, 7: totalmente de acuerdo). Además de tales ítems, en el cuestionario se han incluido las variables sociodemográficas básicas (edad, género, situación laboral y nivel de estudios) y preguntas referidas a la actividad voluntaria del encuestado (ONGD en la que es voluntario/a, número de horas dedicadas a la semana, forma en la que conoció la entidad, experiencia de voluntariado en terreno, experiencia de voluntariado en otra entidad).

## 2.2. Participantes

El cuestionario se ha realizado a una muestra de 376 personas que realizan voluntariado en tres organizaciones de cooperación internacional con implantación en todo el territorio español que realizan actividades de Educación para el Desarrollo. Los campos de acción en cooperación internacional de las tres ONGD son distintos, una ONGD está especializada en el campo sanitario (ONGD\_1), otra en el educativo (ONGD\_2) y la última tiene un enfoque técnico (ONGD\_3). La muestra recoge de forma significativa el conjunto del voluntariado de estas ONGD.

Tal muestra cumple dos requisitos establecidos a priori: ser mayor de edad y llevar realizando voluntariado en la ONGD analizada al menos seis meses en el momento de realización de la encuesta.

De las tres ONGD que han participado en el estudio, el 21,3 % (80/376) son voluntarios o voluntarias en la ONGD\_1, el 60,9 % (229/376) en la ONGD\_2, y el 17,8 % (67/376) en la ONGD\_3. Con respecto al sexo, el 70,2 % (264/376) de la muestra son mujeres frente al 29,8 % (112/376) que son hombres. La edad media es de 42,5 años, con una desviación típica de  $\pm 15,23$ . En cuanto al nivel de estudios, la muestra presenta una mayoría de participantes con estudios universitarios (89,6 %), habiendo el resto completado en todos los casos la enseñanza reglada obligatoria (10,4 %). Por último, en cuanto a la situación profesional de los individuos incluidos en la muestra, el 63,3 % se encontraba trabajando, distribuyéndose el resto de los individuos entre las categorías “estudiante” (13,3 %), “desempleado” (13,3 %), “jubilado” (13,6 %) y “dedicado al cuidado del hogar y/o personas dependientes” (2,1 %). Tales categorías no son excluyentes.

Otra de las características definitorias de la muestra es que la mitad de la misma ha realizado voluntariado con anterioridad en otras organizaciones y una cuarta parte del total realiza simultáneamente voluntariado en otras ONGD. Asimismo, el 52 % ha tenido experiencia de voluntariado en países empobrecidos.

Por último, respecto al tiempo de permanencia en la institución, el 22 % de los encuestados y encuestadas llevaba realizando voluntariado más de 7 años, distribuyéndose el resto en las siguientes categorías: 14 % entre 6 meses y un año, 17 % entre uno y dos años, 17 % entre dos y tres años, 18 % entre tres y cinco años y 12 % entre cinco y siete años.

## 2.3. Procedimiento

El cuestionario se distribuyó de forma on-line entre el voluntariado de las tres ONGD citadas, acompañado de una carta de motivación realizada por cada una de las instituciones. Fueron estas las que buscaron el momento idóneo para su difusión, que se realizó por correo electrónico entre los meses de junio y octubre de 2014.

## 3. RESULTADOS

### 3.1. Fiabilidad del cuestionario

Para el estudio de la fiabilidad del cuestionario se calculó el alfa de Cronbach para todos los ítems (47) obteniéndose un resultado de 0,934. A continuación se muestran los distintos valores de



alfa de Cronbach para cada una de las categorías de las motivaciones inicialmente establecidas (primera columna de la Tabla 1). En este punto no se han tenido en cuenta las subcategorías propuestas por Chacón *et al.* (2010).

TABLA 1. Fiabilidad del cuestionario según la categorización de Chacón *et al.* (2010)

	ÍTEMS DEL CUESTIONARIO PROPUESTO	ALFA DE CRONBACH	Nº DE ÍTEMS
1. Valores	3, 9, 17, 21, 24, 29, 30, 34, 36, 40 y 44	0,823	11
2. Conocimiento-comprensión	16, 19, 27, 41 y 47	0,810	5
3. Ajuste Social	2, 4, 6, 25 y 35	0,805	5
4. Mejora del Currículum	1, 12, 23, 33 y 45	0,870	5
5. Defensa del yo	8, 10, 14, 31 y 37	0,745	5
6. Mejora de la estima	5, 18, 28, 42, 43 y 46	0,815	6
7. Compromiso organizacional	11, 26, 38 y 39	0,856	4
8. Interés en la actividad	7, 13 y 32	0,641	3
9. Condiciones personales	15, 20 y 22	0,281	3
TOTAL	Todos (del 1 al 47)	0,934	47

Fuente: Elaboración propia a partir de Chacón *et al.* (2010).

La Tabla 1 refleja los valores de fiabilidad del alfa de Cronbach para cada una de las categorías motivacionales, mostrando cifras estadísticamente aceptables al ser superiores a 0,700 (George y Mallery, 2003). No obstante, se decide realizar un nuevo análisis factorial que nos permita obtener agrupaciones con un mayor grado de fiabilidad para este estudio debido a tres motivos. En primer lugar, el valor de la categoría “Interés en la Actividad” resultaba solo relativamente aceptable (0,641) por ello se calculó el alfa de Cronbach eliminando alguno de los ítems de esta categoría. En concreto, se observó que eliminando el ítem 13 “me gusta la actividad concreta en la que soy voluntario/a”, aumentaba el grado de fiabilidad a 0,729. Este hecho tenía sentido en el caso de las ONGD, donde el voluntariado no suele estar asignado a una tarea concreta de acción directa, de ahí que surgiera la duda de si este ítem debería estar asignado a otra categoría motivacional.

En segundo lugar, la categoría de “condiciones personales” no mostraba un grado de fiabilidad aceptable (0,281). Además recogía tres ítems que no eran propiamente motivaciones, sino condiciones o requisitos que facilitaban o favorecían la realización del voluntariado, como el hecho de tener tiempo libre, hacer algo diferente o por no saber decir que no, motivaciones que se incluían en el cuestionario. Para este factor también se calculó la fiabilidad eliminando alguno de los ítems, pero en ningún caso se consiguió un valor del alfa de Cronbach aceptable.

Por último y dado que Chacón *et al.* (2010) en su inventario de motivaciones incluía subcategorías que no habían sido tenidas en cuenta en el alfa de Cronbach inicial se decide hacer un análisis factorial que permita hacer una nueva agrupación de ítems cuyo resultado compararemos con las categorías y subcategorías incluidas en dicho estudio.

### 3.2. Análisis factorial

Para conocer la adecuación de la realización del análisis factorial se calculó la medida de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) y se obtuvo un resultado de 0,911 con una significación menor de 0,001, por lo que tal análisis resultaba pertinente. Para el cálculo de los factores se utilizó la matriz de rotación *varimax*. Para la definición del número de factores a extraer, se han considerado tres criterios: valor del KMO superior a 0,7, autovalores por encima de 1 y cargas factoriales de los ítems superiores a 0,4 (Hair *et al.* 2007).

La Tabla 2 muestra la matriz rotada. Los autovalores sugieren 11 factores. Al final de la tabla se presenta el porcentaje de la varianza total explicada por cada factor (entre el 4,43 % y el 8,32 %) y por el conjunto de 11 factores (66,255 %). Esto confirma la existencia de una agrupación adecuada (Hair *et al.*, 2007).

Es necesario puntualizar que, debido a que el factor 9 no llegaba a alcanzar un valor de fiabilidad aceptable (alfa de Cronbach igual a 0,672 y, por tanto, menor de 0,70), se calculó de nuevo este valor eliminando alguno de los ítems. Al hacerlo, los resultados obtenidos hacen que la fiabilidad del factor 9 alcance el valor de 0,71 al eliminar el ítem 22 (“*hago voluntariado porque no sé decir que no*”). Con esta modificación se puede decir que los factores muestran valores aceptables de fiabilidad.

Las once categorías obtenidas fueron definidas en función de los ítems que las componen. Cuando la agrupación coincidía con alguna de las categorías y/o subcategorías propuestas por Chacón *et al.* (2010) se tomó el nombre propuesto por tales autores. Tal es el caso de las categorías de Chacón “Conocimiento y Comprensión”, “Ajuste Social”, “Mejora del CV” y “Defensa del Yo”. En el caso de las categorías “Mejora de la Estima” y “Compromiso Organizacional” se toma el mismo nombre puesto que son ampliadas con algún ítem. Por otro lado, las subcategorías “Valores Religiosos” y “Valores de Transformación Social”, incluidas inicialmente en la categoría “Valores”, emergen como categorías con entidad propia, con algunos matices. Por último, existen dos categorías motivacionales que han surgido *ex novo* y que tienen un sentido especial dentro del voluntariado de las ONGD: la categoría “Cooperación” y la categoría “Compasión”.

A continuación se describe el Inventario de Motivaciones del Voluntariado de las ONGD.

- Mejora del CV: incluye ítems sobre expectativas de mejora laboral y/o profesional.
- Compromiso organizacional: esta motivación recoge ítems relacionados con el compromiso con la institución, con la forma de hacer voluntariado y con el grupo de voluntarios/as.
- Valores de Sentido de Transformación Social: se incluyen las motivaciones propias que dan razón de ser al voluntariado en una organización de cooperación internacional para el desarrollo: sensibilizar a otros, luchar contra la injusticia, construir un mundo más justo, etc. Motivaciones más allá de una tarea concreta que hacen del hecho de ser voluntario un talante y estilo de vida.
- Ajuste social: recoge ítems relacionados con las expectativas que creen los voluntarios/as que tienen las personas que para ellos son importantes y que supone cierta influencia normativa y/o social.
- Conocimiento y Comprensión: recoge ítems referidos al deseo de aprender y comprender el mundo en su complejidad, al deseo de desarrollar nuevas perspectivas e interpretaciones de la realidad, así como también hace referencia al autoconocimiento como resultado de este aprendizaje.
- Mejora de la estima: esta categoría agrupa ítems que abordan desde el crecimiento personal, a la autoestima y la mejora de las relaciones sociales.
- Defensa del yo: recoge aquellos ítems relativos a la necesidad de evitar estados o situaciones negativas de la propia vida y que pueden estar amenazando la concepción que el sujeto tiene de sí mismo.
- Cooperación: esta motivación recoge, por una parte, el interés por cooperar con la comunidad del país receptor de la ayuda y, por otra parte, el interés por el trabajo cooperativo como medio para afrontar estas situaciones de pobreza y exclusión que trascienden al ser humano y que en numerosas ocasiones generan impotencia si su solución es afrontada de forma individual.
- Compasión: esta nueva categoría motivacional tiene que ver con el sentido trascendente del voluntariado en entidades de cooperación internacional para el desarrollo. Recoge ítems

TABLA 2. Matriz de componentes rotados

ESCALAS E ÍTEMS	FACTORES										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Mejora del Currículum</b> El voluntariado puede ayudarme a “meter la cabeza” donde me gustaría trabajar (1) Puedo hacer nuevos contactos que podrían ayudarme en mi profesión o carrera (12) EL voluntariado me permite explorar diferentes opciones personales (23) El voluntariado me ayudará a tener éxito en mi profesión (33) La experiencia de voluntariado quedará bien en mi CV (45)	0,811 0,831 0,783 0,754 0,623										
<b>Compromiso organizacional</b> Me gusta la organización en la que soy voluntario/a (11) Me gusta la actividad concreta en la que soy voluntario (13) Me siento comprometido/a con el grupo de personas que forman la organización en la que soy voluntario/a (26) Me siento identificado/a con el grupo de personas que forman la organización en la que soy voluntario/a (38) Comparto intereses y objetivos con la organización en la que soy voluntario/a (39)	0,750 0,469 0,723 0,723 0,767										
<b>Valores de sentido de transformación social</b> Me gusta ser voluntario/a (28) El voluntariado es mi aportación para mejorar el mundo en el que vivimos (29) Siento que es importante ayudar a otras personas (30) Puedo hacer cosas para una causa que es importante para mí (34) Con el voluntariado se puede construir un mundo más justo (36) A través del voluntariado puedo compartir parte de lo que he recibido (40)		0,449 0,754 0,679 0,514 0,682 0,406									
<b>Ajuste social</b> Mis amigos/as hacen voluntariado (2) Las personas cercanas a mí quieren que sea voluntario/a (4) Las personas que conozco comparten un interés por el voluntariado (6) Las personas cercanas a mí dan un gran valor a la solidaridad (25) EL voluntariado es una importante actividad para las personas cercanas (35)				0,794 0,662 0,787 0,606 0,611							
<b>Conocimiento y comprensión</b> Puedo aprender más sobre la causa para la que estoy trabajando (16) El voluntariado me permite tener una nueva perspectiva de las cosas (19) El voluntariado me permite aprender cosas a través de mi propia experiencia (27) Puedo aprender cómo tratar con diversidad de personas (41) Puedo conocer mis propias fortalezas (47)					0,647 0,617 0,656 0,474 0,467						



relativos al sentimiento que expresa el voluntario/a al conocer y/o comprender la realidad y el sufrimiento de las personas beneficiarias de los proyectos de cooperación internacional con los que cooperan las ONG de Cooperación al Desarrollo. Es una motivación más intensa que la empatía porque tal percepción y comprensión va unida al deseo de aliviar, reducir y eliminar desde la acción voluntaria esta situación de injusticia y pobreza.

- Valores religiosos: se refiere a motivaciones y convicciones de tipo religioso y de transmisión de la fe.

#### 4. DISCUSIÓN

Uno de los aspectos relevantes de este estudio es que aporta dos categorías motivacionales que tienen un sentido especial dentro del voluntariado que se realiza en el marco de organizaciones de cooperación internacional al desarrollo: la motivación de “Cooperación” y la motivación de “Compasión”.

La motivación de “Cooperación” surge como resultado de la agrupación de ítems procedentes de dos subcategorías diferentes del estudio de Chacón *et al.* (2010). La subcategoría “Valor de Interés en la Comunidad”, que se encontraba en la categoría “Valor”, y la subcategoría “Interés de la Actividad con Personas”, incluida en la Categoría “Interés en la Actividad”. La primera de ellas aparece también en la categoría “Valores” en el estudio de Clary *et al.* (1998). No obstante, la segunda surge ex novo en el estudio de Chacón. El nexo que une tales ítems es la Motivación por la Cooperación, entendida en un doble sentido. Por un lado, como fin último de las ONGD, que es cooperar para mejorar las condiciones de vida de las personas menos afortunadas y, por otro lado, como opción personal por el trabajo en equipo y en red, un modo de operar característico de las ONGD.

La motivación “Compasión” emerge como resultado de la combinación de ítems procedentes de distintas categorías y subcategorías en el estudio de Chacón *et al.* (2010). La categoría “Defensa del Yo” y, dentro de la categoría “Valor”, las subcategorías “Valor de Interés por la Comunidad” y “Valores de Reciprocidad”. Todos los ítems están presentes en el estudio de Clary *et al.* (1998) excepto los referidos a la última subcategoría. El conocimiento de la realidad en la que viven las personas beneficiarias de los proyectos de cooperación internacional suele promover numerosas emociones, que irían desde la tristeza a la empatía hacia el prójimo, e incluso al sentimiento de responsabilidad, lo cual podría incitar en su caso a la acción individual. Solo cuando tal sentimiento va unido al deseo de aliviar, reducir y eliminar desde la acción voluntaria esta situación de injusticia y pobreza podemos hablar de motivación por “Compasión”. Esta motivación en este estudio se ha comprobado que no necesariamente ha de ir unida a la motivación por “Valores Religiosos”.

También es interesante destacar que las dos subcategorías de Chacón *et al.* (2010) que emergen en este análisis convirtiéndose en categorías propias son “Valores Religiosos” y “Valores de Sentido de Transformación Social”.

En el caso de los “Valores Religiosos”, todos los ítems surgieron ex novo en el estudio de Chacón. Según se confirma en tal estudio, se trata de un valor presente en la sociedad española y que en este trabajo adquiere entidad propia, entre otros motivos, por el hecho de que una de las ONGD analizadas tiene vinculación con movimientos religiosos.

No ocurre igual con los “Valores de Sentido de Transformación Social”. Chacón *et al.* (2010) establece esta subcategoría con el nombre de “Transformación Social” dentro de la categoría “Valores”. En el constructo que emerge tras el análisis factorial, además de los tres ítems que proceden de la subcategoría “Transformación Social”, aparecen otros ítems procedentes de otras subcategorías: “Valores de Reciprocidad” y “Disfrutar”. No obstante, cobran sentido en esta nueva categoría motivacional (Valores de Sentido de Transformación Social) al ser vinculados con la razón de ser del voluntariado en las ONGD, la cual es ser agente de transformación social, más allá de la realización de una tarea concreta, aspirando a que esto se convierta en un estilo de vida.

Por otro lado, en este estudio emergen dos categorías motivacionales claramente diferenciadas cuyo contenido resultaba confuso en estudios previos, en parte debido a la traducción del inglés al castellano, y en parte debido al matiz que cada autor quería resaltar del conjunto de ítems que componían tales categorías. Se trata de las motivaciones “Mejora de la Estima” y “Defensa del Yo”.

Tras el análisis factorial realizado, el constructo “Mejora de la Estima” resulta muy similar en su contenido a la categoría “Enhancement” de Clary *et al.* (1998), que también había surgido como categoría en el estudio de Chacón *et al.* (2010). Se trata de una categoría amplia que agrupa ítems que abordan desde el crecimiento personal, a la autoestima y la mejora de las relaciones sociales. No obstante, no incluye una de las subcategorías que sí aparece en el estudio de Chacón *et al.* (2010), “Disfrutar”, cuyo ítem ha pasado a integrarse en este estudio en la categoría “Valores de Transformación Social”. Al no asociarse el voluntariado en las ONGD con una tarea concreta, es lógico que “me gusta ser voluntario” (ítem 28) se asocie con “Valores de Transformación Social” frente a los valores de crecimiento personal y mejora de la autoestima.

En cuanto a la categoría que surge en este estudio como “Defensa del Yo”, su contenido es prácticamente el mismo que la categoría de Chacón *et al.* (2010) que lleva el mismo nombre que las categorías “Protective” y “Esteem Enhancement” de los estudios previos (Tabla 1). Tal categoría recoge aquellos ítems relativos a la necesidad de los individuos de proteger su ego y de reforzarlo a través de la acción voluntaria.

Por último, cabe destacar que los ítems incluidos en las categorías motivacionales “Conocimiento y Comprensión”, “Ajuste Social” y “Mejora del CV” son completamente iguales al contenido de las categorías motivacionales que llevan el mismo nombre tanto en el estudio de Chacón *et al.* (2010) como en el de Clary *et al.* (1998). Por tanto, este estudio confirma la validez del inventario de motivaciones realizado por estos autores para el voluntariado con carácter general, a la par que amplía y establece especificidades propias del voluntariado en ONGD.

## 5. CONCLUSIONES

Este estudio ha permitido validar las agrupaciones procedentes de dos de los estudios previos más relevantes sobre motivaciones del voluntariado, el de Clary *et al.* (1998) y el de Chacón *et al.* (2010). En concreto, se ha utilizado como base el cuestionario sobre motivaciones con pregunta abierta del estudio de Chacón *et al.* (2010), basado en el estudio anterior de Clary *et al.* (1998), y se ha realizado a partir de él un cuestionario con preguntas cerradas. Dicho cuestionario se ha aplicado a un sector específico, el de las ONGD que promueven voluntariado en España, con el objetivo de originar procesos de participación, reflexión y diálogo críticos generadores de un cambio personal y de una interiorización de valores en pro de una sociedad más justa e inclusiva. Es a este tipo de voluntariado al que denominamos transformador y cuyo perfil motivacional no había sido analizado hasta ahora por la literatura académica.

Además de validar el inventario de motivaciones del voluntariado resultante de tales estudios previos, este trabajo ha permitido crear categorías motivacionales nuevas, así como matizar algunas de las ya existentes, como resultado de su aplicación a la realidad motivacional del voluntariado en un contexto europeo, en concreto, el español, y al sector específico de las ONGD. En concreto, en este estudio emergen con entidad propia tres categorías motivacionales ajustadas al perfil del voluntariado con enfoque transformador: la motivación “Cooperación”, la motivación “Valores de transformación social” y la motivación “Compasión”. Estas tres categorías están presentes en los principios que sustentan la definición de ciudadanía global promovida por las ONGD (CONGDE, 2014) y el Gobierno de España (Ortega, 2008), así como las Instituciones y ONGD europeas (CONCORD, 2012; DEEEP, 2011, 2014; European Commission, 2012).

La nueva categorización resulta útil en la medida en que facilita la labor de reclutamiento y captación del voluntariado por parte de las ONGD puesto que, hasta ahora, el perfil motivacional

utilizado en tales organizaciones en España no había sido objeto de un estudio en profundidad, dándose por hecho que era semejante al de las ONGD de acción social.

Además, el conocimiento sobre qué motivaciones específicas se hayan detrás del trabajo voluntario en ONGD, permitirá a tales organizaciones desarrollar estrategias de captación y formación del voluntariado con enfoque transformador y con vocación de permanencia en el tiempo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abell J (2012). Motivations behind conservation volunteering. *Biodiversity Science: Developments in Biodiversity and Conservation Management*, 7.
- Alexander A, Kim S, Kim D (2015). Segmenting volunteers by motivation in the 2012 London Olympic Games. *Tourism Management*, 47:1-10.
- Beck U (2000). *The Brave New World of Work*, Polity Press, Cambridge.
- Bjerneld M, Lindmark G, McSpadden LA, Garrett MJ (2006). Motivations, Concerns, and Expectations of Scandinavian Health Professionals Volunteering for Humanitarian Assignments. *Disaster Management & Response*, 4(2):49-58.
- Boni A, León R (2013). Educación para una ciudadanía global: una estrategia imprescindible para la justicia social. En Oxfam-Intermon (ed): *La realidad de la ayuda 2012*. Intermon Oxfam.
- Chacón F, Pérez T, Flores J, Vecina ML (2010). Motivos del Voluntariado: Categorización de las Motivaciones de los Voluntarios Mediante Pregunta Abierta. *Intervención Psicosocial*, 19(3):213-222.
- Clary EG, Snyder M, Stukas AA (1996). Volunteers Motivations: Findings from a National Survey. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 25(2):485-505.
- Clary EG, Snyder M, Ridge R. (1992). Volunteers' motivations: A functional strategy for the recruitment, placement, and retention of volunteers. *Nonprofit Management and Leadership*, 2 (4):333-350.
- Clary EG, Snyder M, Ridge RD, Copeland J, Stukas AA, Haugen J, Meine P (1998). Understanding and assessing the motivations of volunteers: A functional approach. *Journal of Personality and Social Psychology*, 74 (6):1516-1530.
- CONCORD (2012). Making Sense of EU Development Cooperation Effectiveness: On the post-Busan development effectiveness agenda. *AidWatch Special Report*, Brussels.
- CONGDE (2013). Educación para el Desarrollo: una Estrategia de Cooperación Imprescindible, Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, Madrid.
- CONGDE (2014). Posicionamiento sobre la importancia de la Educación para el Desarrollo y el rol de las ONGD en la construcción de la ciudadanía global. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, Madrid.
- DEEEP (2011). *Development needs Citizens*, CONCORD/DEEEP, Brussels.
- DEEEP (2014). Conference on Global Citizenship Education, Brussels June 2014, (unpublished conference report), DEEEP, Brussels.
- Díaz Salazar R (1996). *Redes de Solidaridad Internacional. Para derribar el muro Norte-Sur*, Ediciones HOAC, Madrid.
- Dolnicar S, Randle M (2007). What Motivates Which Volunteers? Psychographic Heterogeneity among Volunteers in Australia. *Voluntas*, 18, 135-155.
- Entreculturas (2014). Evaluación y sistematización del programa VOLPA 2000-2013. Cuaderno de Evaluación Entreculturas (2).
- European Commission (2012). *Development Education and Awareness Raising in Europe – Commission staff working document*; [http://ec.europa.eu/europeaid/commission-staff-working-document-development-education-and-awareness-raising-dear-europe\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/commission-staff-working-document-development-education-and-awareness-raising-dear-europe_en)
- Fayós T, Gallarza M, Arteaga F, Floristán E (2013). Measuring Socio-Demographic Differences in Volunteers with a Value-Based Index: Illustration in a Mega Event. *Voluntas*, 24(6):1345-1367.
- George D, Mallery P (2003). *SPSS for Windows step by step: A simple guide and reference*. 11.0 update (4ª ed). Allyn & Bacon, Boston.

- Güntert ST, Neufeind M, Wehner T (2015). Motives for Event Volunteering: Extending the Functional Approach. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 44, 686-707.
- Hair JF, Anderson RE, Tatham RL, Black WC (2007). *Análisis multivariante*, Prentice Hall, Madrid.
- Lipovetsky G (1994). *El crepúsculo del deber*. Anagrama, Barcelona.
- Mitra A, Knottnerus JD (2008). Sacrificing women: A study of ritualized practices among women volunteers in India. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 19(3):242-267.
- Ortega ML (2008). *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española*. DGPOLDE, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.
- Soto JL, Navarro JL (2009). Plan General de Voluntariado. Posicionamiento institucional de InteRed. [http://www.intered.org/sites/default/files/files/plan\\_general\\_voluntariado.pdf](http://www.intered.org/sites/default/files/files/plan_general_voluntariado.pdf)
- Stelzer E, Lang FR (2014). Motivations of German Hospice Volunteers: How Do They Compare to Nonhospice Volunteers and US Hospice Volunteers? *American Journal of Hospice and Palliative Care*, 33(2):154-63.
- Vecina ML, Chacón F, Sueiro MJ (2009). Satisfacción en el voluntariado: estructura interna y relación con la permanencia en las organizaciones. *Psicothema*, 21 (1): 112-117.
- Wang C, Wu X (2014). Volunteers' motivation, satisfaction, and management in 17 large-scale events: An empirical test from the 2010 Shanghai World 18 Expo. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 25:754-771.



# Una aproximación a la formación del capital social desde las agremiaciones y asociaciones de ciudadanos en zonas de conflicto y su incidencia en el desarrollo territorial: caso departamento del Meta (Colombia)

## An approach to the formation of social capital from the unionizations and associations of citizens in conflict areas and its impact on regional development: case Meta department (Colombia)

LLANES DUEÑAS, Leidy Paola<sup>1</sup>

paola.llanesduenas@uca.es

PÉREZ GONZÁLEZ, María del Carmen<sup>2</sup>

maricarmen.perez@uca.es

### Resumen

El Departamento del Meta (Colombia), ante su evolución por el conflicto armado y su propia dinámica territorial, se encuentra en proceso de fortalecimiento asociativo entre sus habitantes, actuando como factor determinante dentro de la convivencia de grupo social y como elemento endógeno, que puede contribuir a la dinamización del desarrollo territorial. Teniendo como precedente diferentes aportaciones realizadas sobre el ámbito científico e investigativo en el estudio del capital social, surge un interés particular por analizar la dinámica de las *relaciones de confianza presentes en el Departamento del Meta (Colombia)*. El objetivo de este trabajo es identificar y realizar una aproximación a la construcción del capital social en el Departamento del Meta, a partir de la implicación y participación de sus habitantes en asociaciones, enfocadas al desarrollo del territorio. Entre otras conclusiones, puede destacarse que la presencia de las asociaciones en distintos ámbitos y sectores macroeconómicos acentúa un impacto positivo sobre el capital social y el desarrollo del territorio, además de vincular a sus habitantes a la participación social.

**PALABRAS CLAVE:** asociaciones civiles, conflicto social, desarrollo territorial, participación ciudadana

### Abstract

The Department of Meta (Colombia), to its evolution by armed conflict and its territorial dynamic capital social, is in the process of strengthening the partnership between its inhabitants, acting as a determining factor in the coexistence of social group and as an endogenous element, which can contribute to the revitalization of territorial development. Taking as a precedent various contributions made on the scientific and research field in the study of social capital arises particular interest to analyze the dynamic capital social of trust relationships present in the department of Meta (Colombia). The objective of this work is to identify and make an approach to the construction of social capital in the Department of Meta, from the involvement and participation of the people in associations, focused on the development of the territory. Among other conclusions it can be noted that the presence of partnerships in various areas and macroeconomic sectors, emphasizes a positive impact on social capital and development of the territory, as well as linking the inhabitants to social participation.

**KEYWORDS:** civil associations, social conflict, territorial development, citizen participation

---

1. Doctoranda en Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Cádiz.

2. Profesora Titular, Área de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Cádiz.

## 1. INTRODUCCIÓN

Colombia por cerca de dos siglos ha albergado diversos conflictos internos de origen político, económico y social, que en consecuencia son responsables de la fragmentación del país, incidiendo en la violación de los derechos fundamentales y el Derecho Internacional Humanitario, la pérdida de miles de vidas, el desplazamiento de millones de habitantes y repercusiones de tipo psicosocial, las cuales han sido un obstáculo para el desarrollo económico y social del país.

En perspectiva del conflicto interno que ha sufrido Colombia, algunas de sus regiones han desempeñado un papel más activo dentro de este, siendo el caso de la región de los Llanos Orientales u Orinoquia, donde se integra el Departamento del Meta, centro de esta investigación. El Departamento del Meta (de ahora en adelante referenciado como Meta), ha sido una región ampliamente afectada, por el conflicto interno colombiano, desde el periodo dominado como la violencia (1947-1956), siendo escenario para la consolidación de la antigua guerrilla Liberal o de los Llanos, desmovilizada al final del mismo periodo. Posteriormente, en 1966 las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), se establecen en el Meta teniendo como punto de operación el municipio de La Macarena y otros municipios colindantes que estuvieron bajo su dominio hasta tiempo reciente, sumando la presencia de varios grupos de paramilitares desde los noventa a finales del 2006.

En orientación de las actuales condiciones de la firma de un acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC y de reconciliación que experimenta Colombia, surge un interés particular de analizar la dinámica asociativa en los habitantes del Meta con enfoque en el desarrollo del territorio, sustentado desde la perspectiva del capital social, que define la importancia de las relaciones sociales dentro de la comunidad, a partir de las cuales se definen la convivencia social, la confianza, la reciprocidad, las normas generalizadas, el civismo y la organización social, actuando a la vez como mecanismo de desarrollo económico y social (Putnam 1993; Fukuyama 1995; Ostrom *et al.* 2003; Dinda 2008).

Para cumplir con los objetivos de esta investigación, se ha efectuado un análisis exploratorio sobre publicaciones, datos estadísticos e informes, emitidos por diferentes entidades y organizaciones, que trabajan a escala mundial, nacional y local, de los cuales se extrajo información relevante sobre la trayectoria de la violencia en Colombia y en el Meta, además de la estructuración de las organizaciones civiles. Adicionalmente, en complemento a la investigación se contactó varias organizaciones civiles presentes en el Meta, consiguiendo obtener una percepción cercana de su estructura y funcionamiento.

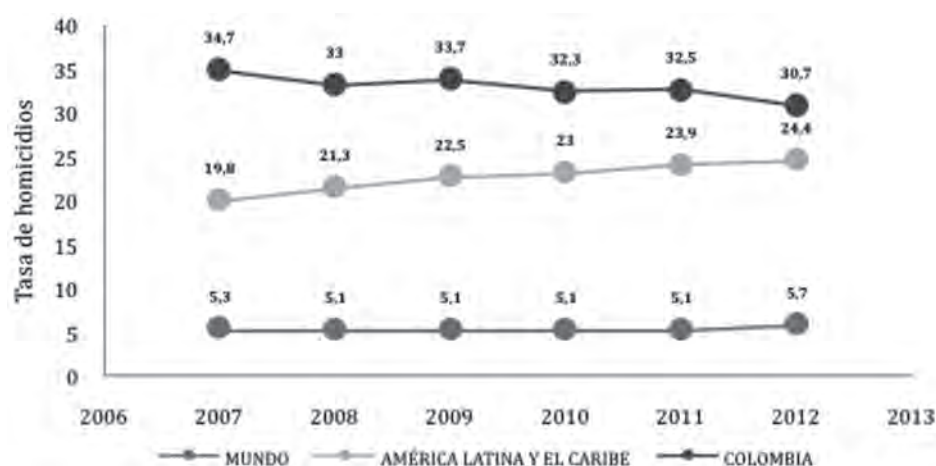
La ejecución del presente trabajo se ha dividido en tres secciones que recogen, en primer lugar, la trayectoria histórica de la violencia en Colombia y el Meta; seguidamente, una recopilación teórica sobre el capital social y su vinculación con la creación de redes asociativas, combinando una parte práctica enfocada en la recopilación y tratamiento estadístico de datos pertenecientes a las organizaciones civiles en el Meta; se concluye con su posterior análisis, a partir del cual se definió la dinámica asociativa de los habitantes del Meta y su interacción con el desarrollo del territorio.

## 2. LA VIOLENCIA

### 2.1. Contexto de la violencia en Colombia

Los registros de la violencia en Colombia en los últimos años muestran un descenso, pero aun así el país continúa presentando tasas de homicidio superiores a las registradas a nivel mundial y en particular a las de América Latina y el Caribe, de acuerdo a los datos registrados por el Banco Mundial (2015). La tasa de homicidios intencionales para el año 2012, en Colombia se registraba en una media de 30,7 por cada 100.000 mil habitantes, mientras que América Latina y el Caribe de 24,4 y a nivel mundial del 5,7, (Figura 1).

Colombia se puede considerar un país marcado por la violencia, acorde a sus hechos históricos que demuestran casi doscientos años de constantes batallas internas. Muchos de los conflictos in-



Fuente: Banco Mundial

FIGURA 1. Tasa de homicidios intencionados (por cada 100.000 mil habitantes), Mundial, América Latina y el Caribe y Colombia

ternos que ha vivido el país han sido mal referenciados dándose la etiqueta de guerras, entre estas; la guerra de los supremos (1839-1841), las guerras de 1851, 1854, 1860, 1876, 1885, 1895 y los Mil Días, a los cuales se le añaden la época de la violencia (1946-1957) y el conflicto (1994-2005), Ramírez & Fortou (2011), (Tabla 1).

TABLA 1. Las guerras civiles en Colombia

NOMBRE	GOBIERNO	CONTENDORES	INICIO	TERMINACIÓN
Guerra de los Supremos	Ministeriales	Supremos	1839	1841
Guerra de 1851	Liberales	Conservadores	1851	1851
Guerra de 1854	Golpistas	Legitimistas	1854	1854
Guerra de las soberanías	Centralistas	Federalistas	1860	1862
Guerra de 1876-1877	Liberales	Conservadores	1876	1877
Guerra de 1885	Conservadores	Liberales	1885	1885
Guerra de 1895	Conservadores	Liberales	1895	1895
Guerra de los Mil Días	Conservadores	Liberales	1899	1903
La violencia	Conservadores	Liberales	1946	1957
El conflicto	Gobierno	Guerrillas y paramilitares	1994	2005

Fuente: Ramírez & Fortou (2011)

Los acontecimientos de la violencia en Colombia durante el último siglo han dejado una huella imborrable y de desolación dentro de la población colombiana, con una inminente violación al Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos. De acuerdo a las cifras del Registro Único de Víctimas (RUV)<sup>3</sup>, las víctimas del conflicto armado en Colombia desde el año 1985 hasta el 1 de marzo de 2016, superan los ocho millones de personas, de las cuales 6.716.401 millones sufrieron desplazamiento forzado, 967.640 mil personas fueron asesinadas, 161.636 mil desaparecidas y a su vez 7.845 niños y jóvenes se reclutaron para ser parte activa de la confrontación armada, además de otros actos que van en contra de la sociedad civil, (Tabla 2, Figura 2).

3. Registro Único de Víctimas. <http://rni.unidadvictimas.gov.co/>, acceso 15 de abril 2016].

Las causas precedentes del conflicto interno colombiano difieren en varios aspectos entre los que se pueden destacar, el poder político, el narcotráfico, la desigualdad económica y social, y el componente de la cultura en la que se destacan los valores, la educación y el ámbito sociológico (Franco 2003). Durante el conflicto los colombianos han sido vulnerables a los acontecimientos de violencia, que ha traído a consecuencia la degradación de la calidad de vida, el aumento de inseguridad, la generación de costes económicos, afectando principalmente a jóvenes de bajos ingresos<sup>4</sup>, mujeres, niños y grupos indígenas (Banco Mundial, 2000).

TABLA 2. Víctimas del Conflicto armado 1985.  
1 de marzo de 2016

HECHO	PERSONAS
Desplazamiento	6.716.401
Homicidio	967.640
Amenaza	296.508
Desaparición forzada	161.636
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	103.766
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	88.815
Secuestro	30.897
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	13.651
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	10.832
Tortura	9.797
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	9.524
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	7.845
Sin información	39

Fuente: Registro Único de Víctimas (RUV).



Fuente: Registro Único de Víctimas (RUV).

FIGURA 2. Víctimas del conflicto por departamento  
1985- 1 de marzo de 2016

## 2.2. Contexto de la violencia en el Departamento del Meta

El Meta es una región ubicada en el centro de Colombia que conecta la capital del país, Bogotá, con los departamentos de la Orinoquia colombiana (Arauca, Casanare, Guaviare y Vichada) y la Amazonia colombiana, compuesto por 29 municipios, con una población de 961.292 habitantes en 2015. Su conformación poblacional se encuentra relacionada principalmente con la migración de habitantes de otras regiones de Colombia, en especial campesinos, durante el periodo de la violencia (1946-1957), quienes huyeron de las fuertes persecuciones y amenazas, ejercidas en su contra (Rausch 2013). En la actualidad el fenómeno de migración continúa en el Meta a consecuencia de

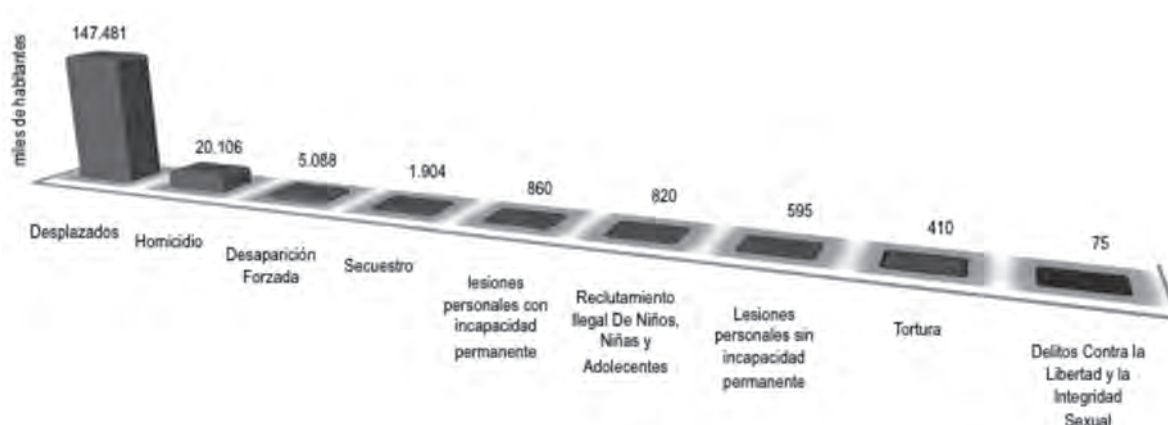
4. En 1999, los homicidios registrados Colombia se distribuyeron principalmente entre los grupos masculinos de 15-34 años, triplicando la tasa nacional. El grupo de edad de 25 a 34 años alcanzó una tasa de 198 por 100.000 habitantes. (Franco Agudelo, 2003, p.20).

las diferentes bonanzas económicas de los últimos años, que consigo han atraído nuevos pobladores que encuentran en el territorio la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida.

La estratégica ubicación geográfica del Meta, su riqueza de recursos minerales y su amplia extensión de territorio, le han convertido en su trayectoria histórica en escenario de intereses económicos y políticos<sup>5</sup>, desembocando en una lucha territorial, entre los diferentes grupos de poder.

### 2.2.1. El balance del conflicto en el Meta

El conflicto armado interno del Meta, durante los años 1985-2012, trascendió en acciones que agredieron los derechos fundamentales de la población, entre ellos, el desplazamiento forzado, reclutamiento de menores de edad, atentados contra la integridad física y el secuestro, siendo hecho de violación del Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos. Como resultado, el conflicto dejó 147.481 mil personas víctimas de desplazamiento —quienes se trasladaron principalmente a la capital del Meta (Villavicencio)—; 20.106 personas asesinadas, encontrándose entre las víctimas, policías, soldados, guerrilleros, paramilitares, civiles, familias y en fin la población en general (Figura 3).



Fuente: Informe Departamental de Hechos Victimizantes

FIGURA 3. Las cifras del conflicto periodo 1985-2012

## 3. UNA APROXIMACIÓN DEL CAPITAL SOCIAL EN EL META

Para responder al planteamiento inicial, se ha procedido a realizar el análisis estadístico de las agrupaciones civiles en Meta, en soporte de datos publicados por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, la Gobernación del Meta<sup>6</sup> y la aplicación de encuestas, determinando a partir de los datos recopilados, la configuración de las organizaciones sociales presentes en el Meta y el conocimiento de la dinámica orientada a la construcción de capital social, propuesto como enfoque, para fomentar el desarrollo de los territorios (Furio 1996; Dasgupta *et al.* 2001; Román 2001; Cruz *et al.* 2003; Flores *et al.* 2003). Los anteriores en sus estudios dan a conocer la importancia del capital social en los procesos de aprendizaje, de innovación, coordinación e interrelación de los actores en el territorio, ejemplificándose en casos de éxito a nivel de competitividad empresarial y en el beneficio social.

5. "El Meta es considerada una zona de frontera económica, resultado de colonizaciones y procesos migratorios, receptora de flujos poblacionales e inversiones bajo formas de colonización campesina, agricultura, comercial y actividades extractivas" (Preciado, 2011, p.203).

6. Entidad de gobierno departamental.

### 3.1. El capital social como enfoque en la construcción de las organizaciones civiles

El capital social se representa por la agrupación de personas que comparten elementos en común y pertenecen a una organización social formal o informal, el cual proporciona mecanismos vinculados a la acción colectiva (Coleman 1988), donde la participación colectiva puede poner en ejecución propuestas del interno de la organización social y trascender en beneficios a sus miembros y la comunidad, aunque los beneficios obtenidos de capital social en la organización o grupo social, pueden provocar desigualdad de clase social, al quedarse concentrado al interno del anterior o de sus miembros (Bourdieu 1985).

La confianza es un elemento integrador que trasciende en la mejora de las relaciones de grupo (Badcock 2002), deduciéndose que los grupos mejor conectados poseen mayor confianza, que se refleja en la formación de capital social, el cual se convierte en un activo diferenciador y en ventaja competitiva (Burth 1992). Por lo tanto, las relaciones surgidas dentro del entorno social actúan como enlace de confianza y solidaridad que crean un signo de identidad propio de un determinado lugar (Jacobs 1961).

La agrupación entre individuos con fines comunes es resultado de la existencia de confianza entre ellos, pudiendo atraer a más personas a unirse al grupo y por tanto va incidir en la formación de capital social, que a su vez mejora el beneficio común y la inversión en capital físico y humano (Putnam 2001). A su vez, el capital social fomenta la cooperación y la acción colectiva, por medio creación de redes y alianzas que se tejen dentro del grupo social, pudiendo ser de aspecto positivo o negativo (Dinda 2008). La existencia de grupos como el Klux Klan, la Mafia y Al Qaeda, se consideran ejemplo de la existencia de un capital social negativo, que puede ser utilizado con fines destructivos (Fukuyama 2001; Putman 2001). En el caso de Colombia por su trascender histórico, de formación de grupos y organizaciones al margen de la ley que han actuado en función de la formación de capital social negativo, es posible afirmar que han influido en la fragmentación de la confianza generalizada, afectando a la constitución de capital social positivo.

La formación negativa del capital social en Colombia y el Meta ha incidido en la pérdida de la confianza social, obstaculizando la participación individual y colectiva de los habitantes, así como la consolidación de redes dirigida a la construcción de capital social positivo. La violencia ha afectado la institucionalidad de Colombia, en consecuencia de los acontecimientos de la violación de los Derechos Humanos, el tráfico de influencias, la corrupción dentro del sistema judicial, a favor de las instituciones informales, los asesinatos y la impunidad judicial (Milanovic 2000), los cuales han llevado a la desintegración de la cohesión social, la descomposición de la unidad familiar, la libre expresión, la degradación de la cultura y erosión del capital natural, por lo que se ha creado un estado de inestabilidad que impide el establecimiento de relaciones de confianza.

Cada vez es mayor la importancia que se le da al concepto de capital social en Colombia por parte del Gobierno Nacional, organizaciones sociales e investigadores, incentivando la instauración de políticas sociales, orientadas a la creación de redes comunales, como mecanismo de desarrollo social (Azüero 2009). Es válido reconocer que el estado colombiano ha dado pasos adelantados en materia jurídica e institucional y de inclusión social, pero aún se encuentra en etapa de transición sin lograr un control generalizado de la violencia en el país, sumando la desigualdad social y económica, la corrupción y la cultura en general que se convierten a su vez en obstáculos para el correcto funcionamiento de la organización civil. Sus habitantes deben recuperar la confianza hacia las instituciones y la sociedad en general como primer paso en la integración territorial y el logro de objetivos comunes, que beneficien a la sociedad, convirtiéndose a su vez en un elemento clave en la formación de capital social positivo.

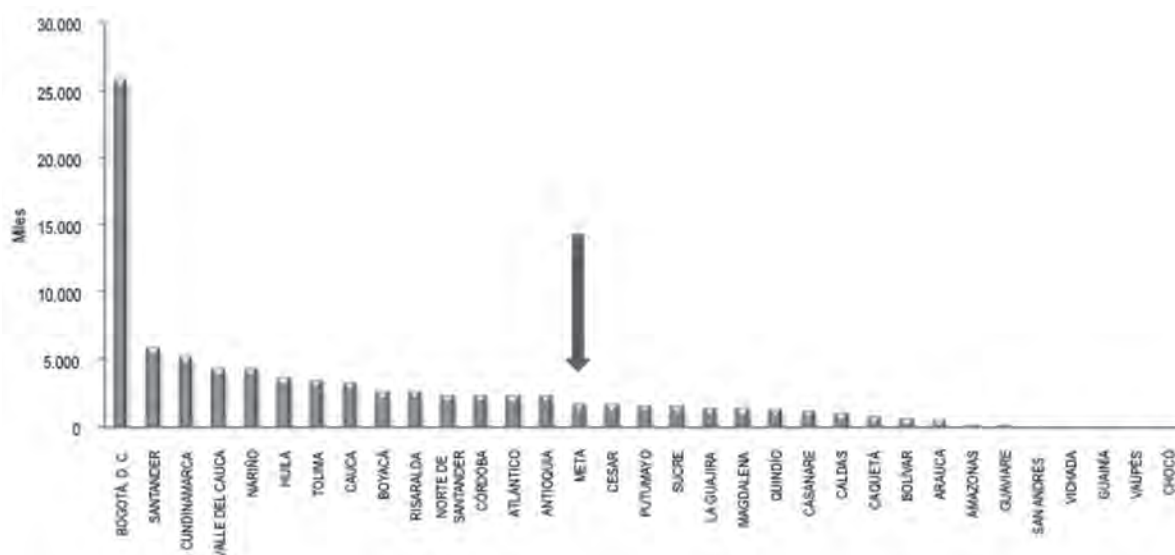
### 3.2. Estructura y funcionamiento de las asociaciones civiles en Colombia

En Colombia se encuentran reguladas y estructuradas las entidades pertenecientes a las organizaciones sociales o entidades sin ánimo de Lucro, siendo denominadas como ESAL<sup>7</sup>, las cuales actúan como personas o entes jurídicos. Estas se agrupan en dos áreas: organizaciones de economía solidaria a la que pertenecen; cooperativas, fondo de empleados y asociaciones mutuales y en organizaciones solidarias de desarrollo entre las que se encuentran; asociaciones, corporaciones, fundaciones, grupos de voluntariado y organizaciones comunales<sup>8</sup>.

La aplicación de la investigación centró su análisis en las organizaciones solidarias de desarrollo presentes en el Meta, contemplada desde la forma de agremiación civil, y la participación de la ciudadanía en orientación al beneficio colectivo, en concordancia a los fundamentos teóricos expuesto por algunos autores del capital social (North 1990; Putnam 1993; Basco *et al.* 2003; Woolcock *et al.* 2000), quienes relacionan el vínculo existente entre la presencia de organizaciones sociales en una comunidad y su incidencia en la formación del capital social.

Los datos publicados en febrero de 2016 por el Registro Único Empresarial y Social de Cámaras de Comercio (RUES) indican que a nivel nacional: 64.832 ESALES, se encuentran registradas en la entidad, distribuidas en toda la geografía nacional, estando un mayor número de las anteriores en Bogotá (capital del país), quien congrega 25.939 ESALES, que representa a su vez el 18,3 % sobre el total nacional, en comparación el Meta congrega el 2,5 %, (Figura 4).

La configuración de las ESALES se encuentra distribuida en asociaciones agropecuarias y campesinas nacionales y no nacionales, con una tasa de representación del 3 %, corporaciones 16 %, fundaciones 21 % y las demás organizaciones civiles con el 48 %, aclarando que las estimaciones se encuentran realizadas sobre el total de ESALES que incluyen a las organizaciones jurídicas cooperativas que abarcan el 11 % del total.



Fuente: Unidad Administrativa Especial De Organizaciones Solidarias, 2015

FIGURA 4. Organizaciones Sociales en Colombia.

7. Las organizaciones sociales en Colombia se encuentran regidas por el código civil, artículo 633, la ley 80 de 1993, la ley 22 de 1987, la ley 52 de 1990, los decretos 1407/91, 2035/91, decreto distrital 091/87 y demás normas aplicables a su condición de empresa privada.
8. Ley 454 de 1998 determinó de interés común la protección, promoción y fortalecimiento de las cooperativas y demás formas asociativas y solidarias de propiedad.

### 3.3. Composición de las Organizaciones Sociales en el Meta

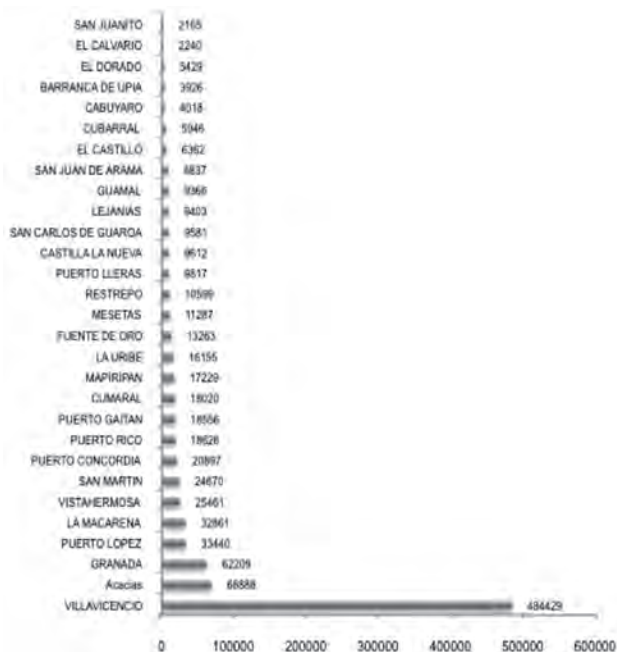
Para determinar la formación de capital social, desde el aspecto positivo en el Meta, se analizó las organizaciones sociales, agrupadas en asociaciones, corporaciones, fundaciones, y las Juntas de Acción Comunal (JAC). En esta última se referencia el origen de las asociaciones civiles en el Meta, con la instauración del organismo de Acción Comunal<sup>9</sup> durante el periodo del frente Nacional. Enfocadas en un sistema de cooperación entre gobierno y comunidad, para mejorar las condiciones de vida locales, actuando en varios frentes; servicios básicos, prevención y control de enfermedades, adecuación y cuidado de infraestructuras vecinales, organización de cooperativas de producción, distribución y consumo, y, entre otras actividades, siendo difícil de evaluar su impacto social al día de hoy, pero aun así desde 1967 todos sus municipios contaban con una Junta de Acción Comunal (Rausch 2013).

Las JAC, se representan como un mecanismo dirigido a la participación ciudadana, por medio del cual se puede lograr el beneficio comunal. Acorde a los datos suministrados por la Gobernación del Meta, en 2015, existían 1.599 JAC, repartidas por los 29 municipios que conforman el Meta, concentrándose el 17 % de ellas en su ciudad capital. Resalta el alto número de JAC presentes en el municipio de la Macarena, donde su población no sobrepasa 32.861 habitantes, agrupando el 9 % de las anteriores, en comparación con la capital del Meta (Villavicencio), que le supera con 484.429 habitantes<sup>10</sup> (Figura 5, Figura 6). Los datos reflejan que la participación ciudadana es más activa en algunas áreas rurales del departamento.



Fuente: Elaboración propia. Datos Gobernación del Meta.

FIGURA 5. Juntas de Acción Comunal Meta 2015



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

FIGURA 6. Población Departamento del Meta 2015

Continuando con el análisis del grupo de las organizaciones civiles, presentes en el Meta, se encontró que a fecha de febrero de 2016, existían 1.368 organizaciones sociales, constituidas en un

9. Las Juntas de Acción Comunal fueron creadas oficialmente mediante la Ley 19 de 1958 y reglamentadas mediante el Decreto 1761 de 1959. Fundadas sobre la ideología del Dr. Orlando Fals Borda, quien en base a sus estudios sobre la violencia, recomendó la creación de las Juntas de Acción Comunal en todo el territorio Nacional (López, 2009, p.16-18).

10. Proyección de Población Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2015.



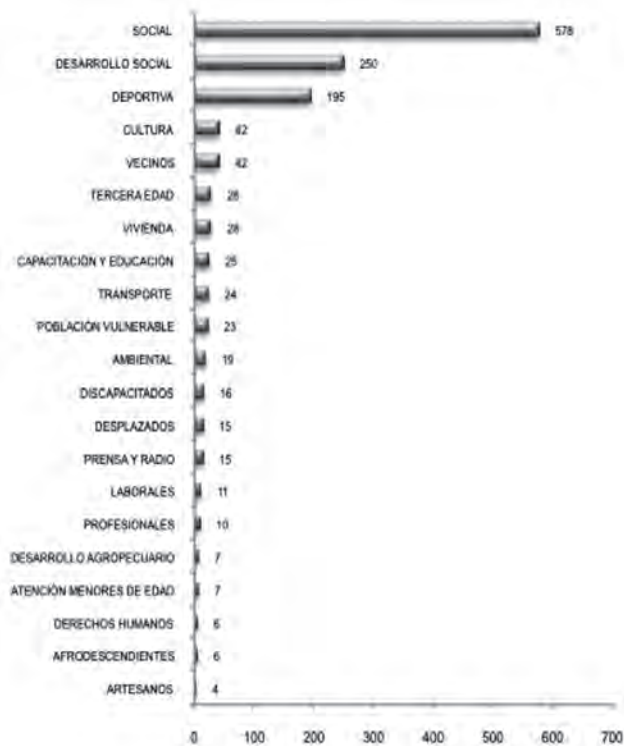
35 % por asociaciones, 23 % por corporaciones, 23 % por fundaciones y el 19 % otras no voluntarias, identificando que solo el 21 % del total se encontraban en estado activo (Tabla 3). Las organizaciones con naturaleza jurídica de tipo asociación son las que presentan mayor estado de inactividad representado por un 88.7 % y en segundo lugar las Fundaciones con un 78 %. En cuanto al objeto social que persiguen las organizaciones sociales en el Meta, se identificó que el 41 % está orientado a lo Social y el 17,6 % al Desarrollo social, seguida de las actividades deportivas con el 14 % y culturales 3 % (Figura 7). Se resalta la escasa existencia de organizaciones orientadas hacia el desarrollo económico, encontrando que solo siete de ellas se dedican al desarrollo agropecuario, veinticinco pertenecen al área de capacitación y educación, de las cuales cuatro son de investigación y diez profesionales, considerando que estas últimas pueden ejercer un papel integrador y de orientación al desarrollo del territorio.

TABLA 3. Asociaciones Fundaciones y Corporaciones en el Meta

MUNICIPIO	ASOCIACIONES	FUNDACIONES	CORPORACIONES	OTRAS NO VOLUNTARIAS
VILLAVICENCIO	294	251	265	190
ACACIAS	38	27	20	14
GRANADA	28	6	6	12
PUERTO LOPEZ	16	8	3	7
RESTREPO	11	5	2	7
CUMARAL	9	4	2	7
PUERTO GAITAN	9	6	4	4
EL CASTILLO	6	2	-	-
GUAMAL	6	4	1	3
LA MACARENA	4	1	-	2
SAN JUAN DE ARAMA	4	-	2	1
LEJANIAS	4	-	-	-
PUERTO LLERAS	3	1	-	1
SAN MARTIN	3	2	3	9
CABUYARO	3	-	1	1
SAN CARLOS DE GUAROA	3	-	1	1
LA URIBE	3	-	-	-
MESETAS	3	-	-	1
CASTILLA LA NUEVA	2	1	-	7
VISTAHERMOSA	2	1	-	1
FUENTE DE ORO	2	-	1	2
CUBARRAL	2	-	4	1
PUERTO CONCORDIA	2	-	-	2
BARRANCA DE UPIA	1	-	-	1
PUERTO RICO	1	-	-	1
EL DORADO	1	-	-	-
MAPIRIPAN	0	-	-	-
SAN JUANITO	0	-	-	-
EL CALVARIO	0	-	-	-

Fuente: Elaboración propia. Datos Agremiaciones Gobernación del Meta.

En relación a la concentración de Organizaciones Sociales en el Meta, se puede evidenciar que en la capital del Meta se agrupan el 72,3 %, lo que refleja un reparto menos equitativo en comparación con las JAC, pudiéndose justificar en los hechos de violencia que han afectado a las áreas rurales del Meta, donde su capital no ha sufrido con tal rigor. En otro aspecto puede ser a razón de una mayor presencia institucional que ofrece las garantías jurídicas a los ciudadanos, permitiendo con facilidad organizarse y actuar conjuntamente en fin de trabajar por el beneficio común.



Fuente: Elaboración propia. Datos Agremiaciones Gobernación del Meta.

FIGURA 7. Objeto social Organizaciones Sociales en el Meta

Las organizaciones civiles no son algo nuevo en el Meta de acuerdo a la contextualización histórica, evidenciando la obtención de resultados positivos hacia la comunidad. Una de las asociaciones más referenciadas “Asocolonos”, con origen en el Municipio de La Macarena en los años ochenta, se encargó de promover el consumo y abastecimiento de los productos locales, con el fin de que a los habitantes del municipio les fuera posible adquirir productos de bajo coste. A partir de iniciativas asociativas como la anterior, se promovió la consolidación de nuevas organizaciones civiles, que con el tiempo han tendido a disiparse incluida la primera, a causa de la intervención política o militar, la visión a corto plazo y la ejecución dispersa de los objetivos perseguidos (Niño *et al.* 2007). En otro aspecto se referencia a organizaciones presentes a la actualidad como “Cordepaz”, la cual se dedica al fortalecimiento del capital social en el territorio, así como a la implantación de proyectos orientados al desarrollo económico y social, además de otras organizaciones de características similares, que han venido trabajando en el Meta, con encadenamiento de entidades públicas y privadas a nivel nacional e internacional.

Con la finalidad de obtener una visión cercana, las organizaciones civiles (asociaciones, corporaciones y fundaciones) en el Meta se consultó a las anteriores sobre su composición interna, las relaciones establecidas con otras organizaciones del Estado y en su misma línea de trabajo, por medio de la aplicación encuestas y entrevistas, guiada por los siguientes puntos: fecha de fundación, número de asociados, distribución de la participación, horas de trabajo, formación de los asociados, además de los proyectos ejecutados para el beneficio y desarrollo comunal, arrojando los siguientes datos estadísticos (Tabla 4).

TABLA 4. Resultados Estadísticos de las Organizaciones Sociales en el Meta

PREGUNTA	ASOCIACIÓN	CORPORACIÓN	FUNDACIÓN
1. Años de vida	5	5	4
2. Personas vinculadas	102	41	4
3. Vinculación con programas institucionales	30 %	50 %	50 %
4. Inconvenientes para recibir ayuda institucional	100 %	100 %	100 %
5. Relaciones con otras organizaciones	30 %	50 %	0 %
6. Horas dedicadas en promedio (mensual)	16	80	30

Fuente: Elaboración Propia. Datos de entrevistas y encuestas.

Los diferentes datos recogidos señalan que la media de años de vida de las organizaciones sociales se encuentra entre los 4-5 años, siendo las fundaciones con menor número de años. En cuanto a la vinculación de personas, las Asociaciones son quienes tienen una participación más activa, aunque de acuerdo a lo expresado por parte de algunas corporaciones, estas cuentan con un número base de socios que puede ir en aumento en concordancia de la actividad puntual que se realice.

Los datos demuestran que el 30 % de las asociaciones y el 50 % de las corporaciones han celebrado algún tipo de contrato con las instituciones del Estado o entidades gubernamentales locales, siendo dirigidos especialmente a la atención de comedores escolares, hogares de la tercera edad, y de apoyo en programas institucionales. Los datos recogidos en la encuesta, indican que el 100 % de las organizaciones encuestadas manifestó tener inconvenientes para recibir apoyo institucional; argumentando en la gestión de trámites burocráticos y amplia disposición de tiempo que se tiene que dedicar para hacer seguimiento a la asignación de un proyecto u contrato. Referente a la toma de contacto con otras organizaciones, las corporaciones son quienes se muestran más activas en su ejecución, el 50 % ha realizado toma de contacto con otras organizaciones, para el desarrollo de proyectos conjuntos en comparación del 30 % en las Asociaciones. La dedicación de tiempo en la participación dentro de las organizaciones se hace de forma variable, en concordancia con la actividad desarrollada o para la cual realizan una contratación, solo el 20 % de ellas se encuentran enfocada en una actividad puntual y continuada.

Se evidencia una participación activa de las mujeres en las organizaciones sociales, representada en el 65,3 % sobre el total de la muestra, frente a los hombres que representa en el 34,7 %. Otro dato interesante a resaltar es la formación educativa de los asociados, la cual indica que el 100 % tiene formación bachiller, el 90 % de ellos cuenta con formación técnica y/o profesional y solo el 1 % en modalidad de postgrado. En cuanto a la edad promedio de los asociados, no fue posible establecer un rango exacto, al no obtener información detallada por parte de las organizaciones encuestadas, por lo que se determinó según las respuestas, que el rango de edad oscila entre los 18 años hasta 60 años.

Algunos de los encuestados exponían que habían realizado la implementación de actividades productivas dentro de la organización como forma de autoempleo, pero a la falta de recursos económicos y preparación para enfrentar el entorno competitivo de la globalización, les obligó a finalizar con la actividad, enfocándose en otras actividades o en la búsqueda de empleo. Otro caso es el de algunas organizaciones conformadas por desplazados, quienes vienen planificando proyectos productivos dirigidos hacia actividades agrícolas y otros encaminados hacia el turismo.

#### 4. CONCLUSIONES

Como resultado final del estudio, se destaca que dentro de su acontecer histórico, Colombia ha librado diferentes luchas internas, sustentadas principalmente en la disputa de poderes, la tenencia territorial y desigualdad de clase, sumando al narcotráfico, evidenciando que los anteriores aspectos

se han convertido en un fundamento para la formación de capital social negativo, que ha fragmentado la sociedad colombiana, degradándola físicamente y emocionalmente, destruyendo la cohesión social y la confianza y aumentando la desigualdad económica y social.

La lucha territorial y de poderes en el Meta pueden ser considerada desencadenante de violencia dentro del territorio, por su importante ubicación geográfica, riqueza en recursos minerales y extensión de tierras sin explotar, que le han convertido en tierra de oportunidades y de disputa económica. En otro aspecto, se valora la conformación poblacional del Meta, compuesta principalmente por habitantes provenientes de otras regiones de Colombia que limita el sentido de identidad territorial, reflejado en desarraigado y la limitación de la conformación de unidad territorial y de cohesión social entre sus habitantes, donde la construcción territorial requiere de una actuación conjunta entre sus actores —fundada en la confianza, para avanzar hacia el desarrollo económico y social.

El análisis realizado sobre las Organizaciones Sociales en el Meta demuestra su consolidación, comprobándose un activo emprendimiento de iniciativas en beneficio de la comunidad, en base al número de organizaciones constituidas. Es interesante destacar el hallazgo de una disminuida trascendencia en el tiempo de las organizaciones sociales en Meta, sin poder establecerse un justificante certero de su desintegración; que a nuestro parecer, se puede atribuir a causa de las insuficientes garantías de seguridad ciudadana, que no permitan actuar libremente a la sociedad civil en defensa de los intereses comunales, la falta de apoyo institucional en la ejecución de proyectos e iniciativas y la carencia de compromiso cívico, condicionado en la cultura social.

En su conjunto la participación e integración civil son elementos importantes para la recuperación de la confianza social, en Colombia y en el Meta, en el presente donde se habla de paz y reconciliación, como ha sido comprobado en la literatura existente, donde la conformación de redes comunales y de grupo, aportan un valor positivo en la construcción de capital social, que se refleja en el desarrollo del territorio. Por lo tanto, a partir de la investigación queda un camino abierto en la búsqueda de nuevos componentes que lleven a la reconstrucción de la cohesión social y la unificación territorial.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2016). Homicidios intencionales (por cada 100.000 mil habitantes). <http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5>, acceso 20 enero 2016.
- Baquero A (2015). Secuencia de la Toma A los Llanos a Finales del Siglo XX e Inicios Del XXI. Villavicencio. (No Publicado).
- Centro de Memoria Paz y Reconciliación (2014). Los Pactos de la Uribe FARC- EP (1984 y 1986) y Dialogo Nacional con el M19, EPL y ADO (1984). [http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2014/03/Los-Pactos-de-la-Uribe-FARC-EP-1984-y-1986-y-Dialogo-Nacional-con-el-M19-EPL-y-ADO\\_1984.pdf](http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2014/03/Los-Pactos-de-la-Uribe-FARC-EP-1984-y-1986-y-Dialogo-Nacional-con-el-M19-EPL-y-ADO_1984.pdf), acceso 19 diciembre 2015.
- Coleman J (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, pp 95-120.
- Cruz E (2014). Dignidad en movimiento. El ascenso de la movilización social en Colombia (2010-2014). *Confluenze: Rivista di studi iberoamericani*, 6(2):241-275.
- Dasgupta P, Serageldin I (eds.). (2001). *Social capital: a multifaceted perspective*. World Bank Publications.
- De La Hoz G (2003). Variaciones conceptuales y lugares comunes de explicación del homicidio en Colombia. *Revista Forensis*, 4, 24-46.
- Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia y Seguridad (DJS). 2007. *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007- 2013)*. [http://www.dnp.gov.co/novedades\\_detalle.aspx?idn=113](http://www.dnp.gov.co/novedades_detalle.aspx?idn=113), acceso 17 diciembre 2015.
- Dinda S (2008). Social capital in the creation of human capital and economic growth: A productive consumption approach. *Journal of Socio-Economics*, 37(5):2020-2033.
- Durston J (1999). Construyendo capital Social Comunitario. *Revista de la CEPAL*, 69, 103.
- Forero L (2000). Expresiones locales del homicidio. *Revista Forensis*, 2:18-47.

- Franco S (2005). Una aproximación a los contextos explicativos de la violencia en Colombia. *Revista forense*, 6:28-53.
- Fukuyama F (1995). Capital social y economía global. *Ciencia política*, (40), 81-93.
- Furio E (1996) Desarrollo territorial y procesos de innovación: los milieux innovateurs. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 28(110), 639-49.
- Gobernación del Meta (2016). Directorio de Agremiaciones y Asociaciones. <http://www.meta.gov.co/web/content/directorio-de-agremiaciones-y-asociaciones>, acceso 11 de febrero de 2016.
- López JG (1989). Llanos orientales: Colonización y conflictos interétnicos, 1870-1970. *Boletín americanista*, (39):79-105.
- López J (2009). El maestro Orlando Fals borda sus ideas educativas y sociales para el cambio en la sociedad colombiana. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana* (12):13-41.
- Milanovic B (2000). *Violence in Colombia: Building sustainable peace and social capital*. The World Bank.
- Ministerio de Defensa (2016). Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País. [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docapitalsocial/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info\\_estadistica/Logros\\_Sector\\_Defensa.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docapitalsocial/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf), acceso 6 de febrero de 2016.
- Niño O, Salazar C (2007). Sur del Meta Territorio Amazónico. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas” SINCHI”, pp 155-163.
- North D (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1):97-112.
- Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH Vicepresidencia de la República (2007). Diagnóstico Departamental, Meta 2003- junio 2007.
- Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH Vicepresidencia de la República (2011). Diagnóstico Estadístico Meta 2008-2011. <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/DiagnosticosDepartamento.aspx>, acceso 5 febrero 2016.
- Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH Vicepresidencia de la República (2007). Diagnóstico Departamental Meta. [http://www.acnur.org/t3/uploads/picapital\\_social/2193.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/picapital_social/2193.pdf?view=1), acceso 27 enero 2016.
- Observatorio del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y DIH, Vicepresidencia de la República (2001). Departamentos y municipios del Suroriente. [http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu\\_Regionales/04\\_03\\_regiones/suroriente/cap1.htm](http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/04_03_regiones/suroriente/cap1.htm), acceso 19 enero 2016.
- Ostrom E, Ahn T, Olivares C (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva (A Social Science Perspective on Social Capital: Social Capital and Collective Action). *Revista Mexicana de Sociología*, pp 155-233.
- Pecaut D, González L (1997). Presente, pasado y futuro de la violencia en Colombia. *Desarrollo Económico*, pp 891-930.
- Putnam R (1993). The prosperous community. *The American prospect*, 4(13):35-42.
- Ramírez J, Fortou J. (2011). A quantitative comparison of the Colombian civil wars, 1830-2010. *Análisis Político*, 24(72):3-21.
- Rausch J. (2013). *Territorial Rule in Colombia and the Transformation of the Llanos Orientales*. University Press of Florida, Gainesville, FL, USA.
- Rodríguez P, Román del Río C (2005). El capital social como factor de competitividad y desarrollo empresarial. *Ekonomiaz*, 2(59):214-231.
- Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). *Historia de los partidos políticos en Colombia*. [http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/historia\\_partidos\\_politicos\\_colombia](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/historia_partidos_politicos_colombia), acceso 13 enero 2016.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2013). Meta: Informe Departamental de Hechos Victimizantes a 2012. <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/Meta.pdf>, acceso 18 enero 2016.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2016). Registro Único de Víctimas. <http://www.unidadvictimas.gov.co/es>, acceso 12 marzo 2016.



14

**EVALUACIÓN, GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO  
Y RENDICIÓN DE CUENTAS**





# Towards Child Friendly Accountability: Interagency Study on Child-Friendly Feedback and Complaint Mechanisms within NGO programmes

## Una rendición de cuentas hacia la infancia: estudio Interinstitucional sobre mecanismos de opinión y queja adaptados a la infancia en los programas de las ONG

**YAMADA, Yukiko**<sup>1</sup>

yukiko.yamada@educos.org

**WOOD, Anna**<sup>2</sup>

Anna\_Wood@wvi.org

**MACKLIFF, Fiorella**<sup>3</sup>

Fiorella.Mackliff@plan-international.org

**HASSNAIN, Hur**<sup>4</sup>

Hur@warchild.org.uk

**DREW, Katie**<sup>5</sup>

DREW@unhcr.org

**ÁLVAREZ PÉREZ, María**<sup>6</sup>

M.Perez@savethechildren.org.uk

**COBB, Richard**<sup>6</sup>

R.Cobb@savethechildren.org.uk

### Abstract

This report presents findings of a survey designed to document experience and examples of practice in setting up feedback and complaint mechanisms accessible to children in the programmes of five international non-governmental organisations. The survey seeks information primarily on the accessibility of the mechanisms to children as part of a wider accountability system established by the child-focussed agencies, but also collects information on general practice and management of the mechanism. The types of mechanisms considered span the feedback and complaint spectrum, from those designed to support children provide everyday feedback on programming issues to those that allow them to report on more serious issues that concern themselves or their families and for which the agencies have responsibility.

**KEYWORDS:** accountability, child-friendly, feedback mechanism

### Resumen

Este informe presenta los hallazgos de un estudio diseñado por cinco organizaciones no gubernamentales, con la finalidad de documentar la experiencia y las prácticas resultantes de la implantación de mecanismos de opinión y denuncia accesibles para niños, niñas y adolescentes en sus programas. La investigación comenzó recabando información sobre la accesibilidad de tales mecanismos para niños, niñas y jóvenes en las cinco organizaciones centradas en infancia. En una segunda etapa el foco se estableció de forma particular sobre la gestión y las prácticas de dicha implantación. Los tipos de mecanismos considerados incluyen un abanico que va desde los que promueven la opinión periódica de niñas y niños sobre los contenidos de los programas hasta los que les permiten dar cuenta o denunciar temas o situaciones que seriamente les preocupan sobre ellas y ellos mismos, sus familias o las organizaciones en las que interactúan.

**PALABRAS CLAVE:** rendición de cuentas, versión para la infancia, mecanismo de quejas

- 
1. Fundación Educación y Cooperación (Educo).
  2. World Vision.
  3. Plan International.
  4. War Child UK.
  5. United Nations High Commission on Refugees.
  6. Save the Children.

## 1. INTRODUCTION

This report presents findings of a survey designed to document experience and examples of practice in setting up feedback and complaint mechanisms that are accessible to children in the programmes of five international non-governmental organisations: Educo, Plan International, Save the Children UK, War Child UK and World Vision. The survey represents the first phase of a collaborative study between these five child-focussed agencies.

The survey seeks information primarily on the accessibility of the mechanisms to children and youth, but also collects information on general practice and management of the mechanism. The findings show that the fifteen countries surveyed have succeeded in establishing feedback and complaint channels that children are able and willing to access, but also that accessibility is not yet universal and some children remain unable or unwilling to use existing agency feedback and complaint channels. The extent of this inaccessibility is not yet clear.

### 1.1. Defining accountability

Accountability takes many forms at many levels. One definition is that accountability is the means through which power is used responsibly (HAP 2010). Accountability is therefore a process of taking into account the views of, and being held accountable by, different stakeholders, primarily the people affected by authority or power. Accountability contributes to ensuring that all partners in a programme honour their commitments. It can help to identify what works and what needs to be improved. This in turn helps ensure that programme activities translate into tangible results and better long-term outcomes.

Accountability to children and communities has been an area of strategic focus for many organisations in the INGO sector in the last decade. The recent collaborative development and piloting of the Core Humanitarian Standard<sup>7</sup> confirms ongoing INGO commitment to accountability.

### 1.2. Feedback and complaint mechanisms

As part of the body of work under accountability, seeking, handling and utilising feedback and complaints from community members has received particular attention. Reasons for establishing a feedback and complaint mechanisms are numerous, including that it supports accountability, helps increase transparency, builds trust, promotes empowerment of affected communities, collects beneficiary views and opinions to feed into monitoring, evaluation and programme improvement, and provides agencies with an early warning of impending problems (Bonino and Warner 2014). The feedback trend is currently at a peak in the sector with donors demanding that agencies demonstrate they have mechanisms in place to receive and respond to community feedback and complaints, that these mechanisms are effective and that the results have an impact on programme quality and improved community engagement.<sup>8</sup>

The main steps in a generic feedback and complaint mechanism can be described as follows (also shown in Figure 1):

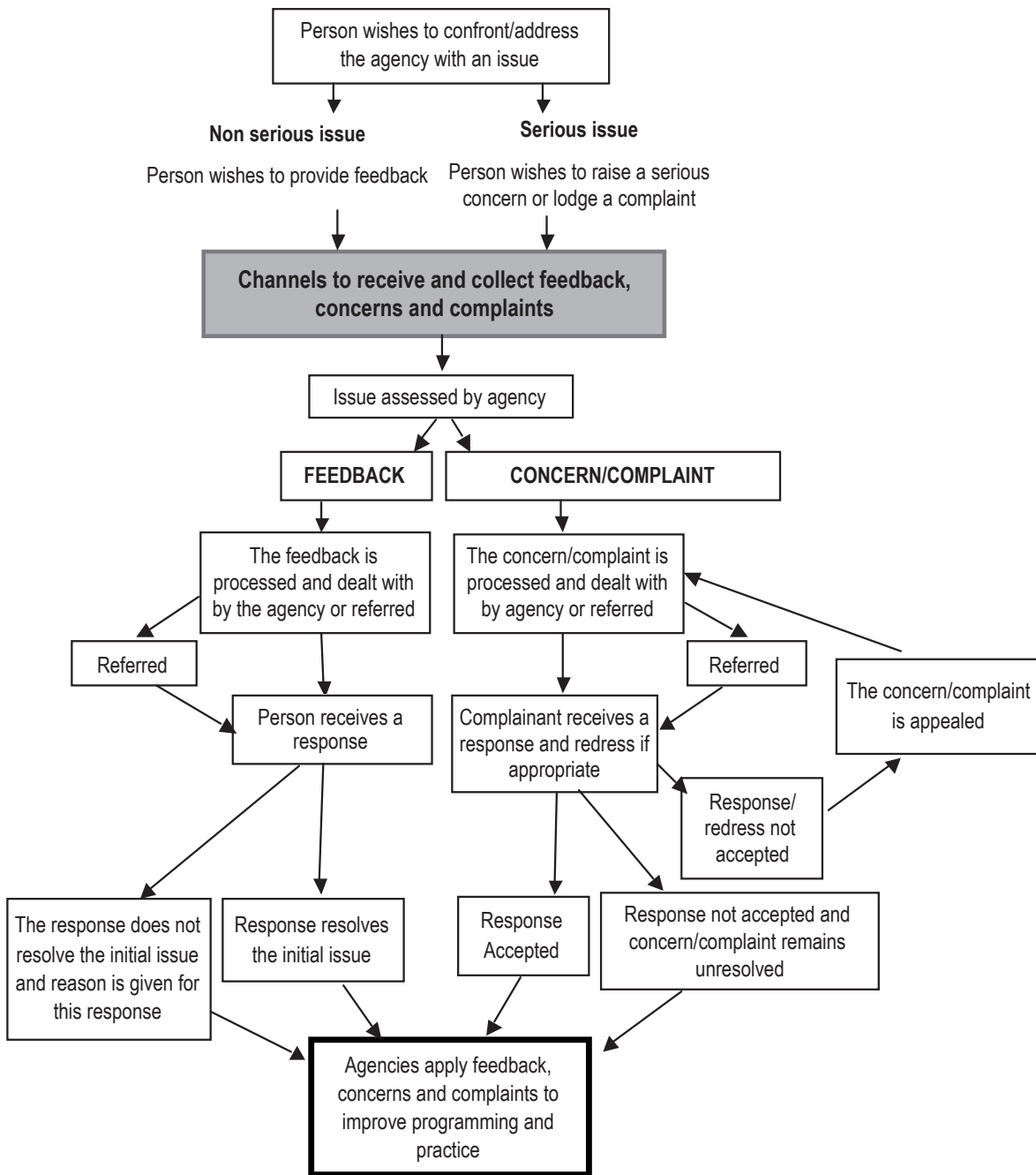
- a) A person decides that they wish to provide feedback or make a complaint to the agency.
- b) They then choose by which channel to do this. These access points or channels (shaded box, Figure 1) can take various forms depending on a range of factors, such as the needs of the

7. <http://www.corehumanitarianstandard.org/the-standard> (accessed 8 June 2015).

8. Recent examples from 2015 support this observation, for instance the Nepal Earthquake Interagency Common Feedback Project, <http://reliefweb.int/report/nepal/inter-agency-common-feedback-project-nepal-earthquake-2015> or the UK Aid Transparency Guarantee, <https://www.gov.uk/government/news/the-ukaid-transparency-guarantee>.

community and agency preference and programme context. Common channels within NGO programmes include suggestions boxes, help desks, face-to-face meetings and collecting feedback through focus group discussions and surveys (Wood 2011). Several different channels can be available and operating simultaneously within one programme.

- c) The feedback or complaints received are then processed by the agency and either referred or responded to directly.
- d) Best practice in feedback and complaint handling specifies that the feedback loop is closed – response is communicated to the complainant, and that feedback and complaints are applied to improve programming and practice.



Source: own elaboration

FIGURE 1. Generic feedback and complaint flow diagram

Many agencies now have experience of setting up formal and informal mechanisms and have accumulated numerous examples of practice and learning (e.g. Danish Refugee Council 2008, Bonino and Warner 2014).

### 1.3. Mechanisms for children

In addition to establishing community feedback and complaint mechanisms for community use generally, some agencies have also gained experience of setting up feedback and complaints mechanisms specifically targeted to children. However, despite the growth of studies and literature on feedback and complaint mechanisms, there remains little consolidated information and systematic review of good practice relating to mechanisms for children. Recommendations from numerous reports clearly articulate the benefit of having mechanisms in place that allow the voices of children to be heard and for supporting children's involvement in programme decision-making by providing feedback. One significant gap is that children often do not feel comfortable accessing the existing agency-established mechanisms. The existence of this gap is also supported by anecdotal evidence from some agency staff who believe that agencies are receiving only a small fraction of the feedback and complaints they would expect from children, in particular from the harder to reach and more vulnerable children within programme communities.

As accessibility is a fundamental requirement of an effective feedback and complaint mechanism, it is essential that agencies are able to confirm the extent to which their mechanisms are accessible to children and identify and apply features that support this access. Because most agencies do not routinely collect disaggregated feedback and complaint data, it is currently difficult to ascertain the extent to which children are using feedback and complaint mechanisms. Literature and consolidated information on this particular aspect of feedback and complaints mechanisms is also relatively scarce (Bonino and Warner 2014). There is therefore an information gap within the sector. This study aims to seek information to help address this.

## 2. THE STUDY

This study involved conducting a literature review supported by information on current practice relating to feedback and complaint mechanisms for children gathered from surveys and interviews with relevant agency staff. The survey questions are summarised in Box 1.

### Box 1. Sample of survey questions

- What mechanisms are in place?
- How were the mechanisms set up? Have you consulted with groups of children on how they would like to share feedback to inform the setting up of these mechanisms?
- What features of a feedback mechanism makes it child friendly? For each mechanism identified, how often are they used?
- What efforts are made to ensure anonymity?
- What is the agency's experience of engaging different groups of children, taking into consideration specific vulnerabilities?
- What is the agency's experience in establishing and managing mechanisms for children? Have they proved effective in soliciting and handling feedback from children? What are the lessons learned?
- How do you ensure that children are aware of their valuable role in providing feedback, particularly where safeguarding issues are concerned? (how do we ensure that children know their opinion matters)
- How has feedback from children informed programming design, adaptation, correction and improvement?
- Have agencies managed to solicit concerns about safeguarding issues?

Questions were designed to explore agency practice and experience, to highlight strengths and weakness and to identify specific areas of interest that could be pursued in more depth during the second phase of the study. The surveys were conducted in a sample of programmes taking place through Educo, Plan International, Save the Children UK, War Child UK and World Vision. Agencies were free to choose which countries and programmes they wanted to include but with the aim of covering a range of contexts between the agencies. It is accepted that this selection process could have led to a bias towards agencies choosing a sample of programmes that were more likely to have positive experiences to share. The responses were then transferred into an Excel table for basic analysis and review.

Fifteen surveys took place between October 2014 and March 2015 covering the country and regional contexts as shown in Table 1.

TABLE 1. Countries and regions covered in the survey responses

AGENCY	COUNTRIES OR REGIONS PROVIDING SURVEY RESPONSES
Educo	Mali, Philippines, El Salvador
Plan International	Brazil <sup>9</sup>
Save the Children, UK	Sierra Leone, Somalia, Egypt, Nepal, Philippines
War Child, UK	Afghanistan, Jordan, Democratic Republic of Congo
World Vision	South East Asia Region, Middle East and Eastern Europe Region, Lebanon

Source: own elaboration

### 3. OVERVIEW AND ANALYSIS OF SURVEY FINDINGS

This section provides an overview of agency practice and experience based on the responses to the surveys. Quotes taken directly from the surveys are included within the text to highlight specific points of interest.

The findings are in two parts. The first looks at information provided by agencies on the mechanisms and who uses them, and the second on agency management of the feedback and complaint mechanism.

#### 3.1. The types of mechanisms and who uses them

Survey responses reveal a variety of feedback and complaint channels targeted at children within agency programmes. The agencies involved in this study are also aware of examples which have not been illustrated through the survey responses.

#### Age and gender

Limited information is available on the degree to which a child's age and gender determines their preference for using a particular feedback and complaint channel, or whether there might be commonalities between children regardless of context. Questions on age and gender were included in the survey to help explore this aspect.

One observation is that from a certain age boys and girls become shy about speaking in front of each other during focus group discussions.

9. Plan is in the process of establishing its Accountability and Feedback System in a more systematic way across the organisation.

Feedback received from Save the Children Somalia's communities indicates that out of the channels available, older children prefer using the hotline while younger children prefer using suggestion boxes and face-to-face meetings. War Child UK in Afghanistan found that structured questionnaires can be used for older children while focus group discussions were more suitable for the younger children.

Responses highlight that the type of feedback received from children depends to some extent on their involvement in the programme, with feedback being related to current or future programme activities.

Older children are also aware that their feedback can have repercussions on those around them, especially parents, and are often reluctant to discuss family issues.

Some survey responses discuss the use of community committees made up of representatives of community groups, including adults and children. This has been supported by awareness-raising for adults to respect and accept children's participation in programme decision making, accompanied by awareness-raising for children on their right to participate. Other survey responses noted that children prefer not to speak in mixed age groups, and are particularly uncomfortable sharing their feelings in front of adults or authority figures.

### **Literacy and language**

Many agencies noted literacy as an important factor determining the way in which children prefer to give feedback. Children with low functional literacy or who are not familiar with the language being used are reluctant to contribute within focus group discussions (Educo Philippines) and are given alternative options for how they would like to participate, e.g. games, drawing, or translating the language to their own. Separate focus groups for children attending schools and those not attending schools should also be considered.

### **Disability**

The survey responses revealed little about how agencies proactively support children with disabilities to provide feedback and complaints. War Child UK in Jordan noted that positioning a suggestion box needs to consider the needs of wheelchair users.

### **Culture**

The cultural aspects of feedback and complaint mechanisms came up in several survey responses. These include the challenges children face when talking in front of adults or wanting to challenge authority. Issues around abuse and child protection are also seen as highly sensitive topics in many countries and this dissuades children or families from reporting.

### **Other factors**

Unwillingness of children to speak their minds due to shyness or feelings that their concerns will not be believed were common agency survey findings. The survey response from Save the Children Sierra Leone described conducting an assessment on the willingness of children to report their concerns to the agency. They found that out of 109 children included in the assessment, 70 said that they would report something that made them unhappy to Save the Children, but 39 said they would not report. Part of the reason for non-reporting was that children felt there was a gap between themselves and Save the Children because the agency works through local child welfare committee members and not directly with children. Another reason given for non-reporting was due to lack of awareness on how to access the system: in this case not knowing the telephone number or the location of the Save the Children office.

## What are we hearing from children?

The surveys picked up a variety of issues, and in some cases, these issues are directly related to the programmes that children are involved in, or on which agencies have requested specific feedback. Post-activity surveys (conducted verbally, using smileys or mood boards) have been used to pick up children's feelings and feedback around an activity. In general, as suggestions, children request more fun and playful activities and an environment in which they are comfortable and feel secure.

One agency noted that they have identified several categories of feedback from children. These include:

- 1) Requests for information and for support through programming, e.g. children making requests for specific play materials and seeking support to address the lack of school facilities or feeling unsafe due to lack of streetlights. One agency notes that at least 90 per cent of issues raised by children have been of this type.
- 2) Minor and major dissatisfactions on issues relating to the agencies' activities in the children's communities, such as how time consuming they are.
- 3) Behaviour and conduct of staff and partners which breaches the agency's Code of Conduct and Child Safeguarding Policy: for example, when partners or teachers did not pass on materials such as school books meant for children. Complaints about verbal abuse and shaming from teachers and parents have also been raised.

## 3.2. Accessibility and agency management

### Sharing information about the mechanism

Questions on information sharing were included in the survey to try and understand which channels agencies are using to communicate with children. The importance of communicating with children is emphasised in some survey responses, for instance:

*"We let them understand and see the feedback mechanism as an opportunity to empower them and enhance their participation in our work and the decisions we take."* (Save the Children Sierra Leone)

*"The facilitators from day one were talking with children about the complaint box and raising the culture of how important it is for the children to say what they feel or want."* (Save the Children Egypt)

Survey responses indicate that children are unlikely to come forward on safeguarding issues (such as breaches of codes of conduct) unless they have first received awareness raising and sensitisation, for instance:

*"We have not been able to get feedback on safeguarding issues – probably because it was not clearly included in our information sharing. We are now including it."* (Save the Children Somalia).

One challenge noted by agencies is the limited accessibility of relevant agency guidelines and codes of conduct for community members and particularly children. Some agencies, such as World Vision, have therefore produced child-friendly versions of agency documents.

One response also describes that children were involved in the design of communication material: "Children are oriented and made aware of their rights, responsibilities, and the importance of their participation. After the collection of information to develop the child-friendly program information leaflet, before printing it is shared with the Child's Advisory Committee and get their final feedbacks. Children's advice was sought on the language and design layout of the leaflet." (Save the Children Nepal).

Agencies also listed what they considered to be the information sharing methods preferred by children:

- Community meetings, use of the village and town crier and radio – which is particularly preferred by children, through consultation groups including local authorities, youth leaders and influential people (Sierra Leone);
- Face-to-face meetings (Mali);
- Workshops, focus groups, audio-visuals and sign boards (El Salvador);
- Interactive and child-friendly meetings and focus group discussions, plus colourful leaflets and comics (Philippines);
- Providing information to children via parents (Egypt);
- Leaflets for school going children, and painting and drawing for illiterate or younger children, plus community meetings generally for those with low literacy (Nepal);
- Songs, paintwork and puppets (Lebanon);
- An awareness festival (Jordan);
- Billboards, mass media and films (Afghanistan);

### Consultation with and participation of children around the design of mechanisms and channels

Consultation with children on the design of the mechanisms is, however, not yet common practice:

*“Children were not consulted on how they would like to share feedback. At best they were oriented prior to the activity by their teachers, community worker, or any adult working on the activity.”* (Educo Philippines)

In many cases, opinions of children are sought once the mechanisms are piloted:

*“We set up the first version of the feedback mechanisms and we started a pilot stage, which involved a consultation with groups of project participants about the mechanisms.”* (Plan, Brazil).

*“After the testing stage, some mechanisms were set up and others were rejected by children.”* (War Child UK in the DRC).

Once a mechanism is in place, agencies have many examples of how they have adapted it to appeal more to children. Whether such adaptations actually resulted in increased access or encouraged more children to provide feedback was not noted in the survey responses.

### Anonymity and confidentiality

Survey responses show that all agencies receiving feedback and complaints from children have systems in place to ensure that confidentiality is maintained. This is part of agency child safeguarding and child protection protocols, primarily achieved by limiting the people who have access to sensitive information and training staff on the protocols for handling this information. Where feedback is collected using suggestion boxes, in order to maintain a level of independence, responsibility for opening the boxes is given to staff who do not engage directly in programme activities or directly with children.

One channel mentioned by several agencies as being accessible for children is focus group discussions. However, agencies also note that not all children are comfortable disclosing their concerns and opinions openly in a group. In these cases, children are followed up on an individual basis.

One way for children to secure confidentiality themselves is to provide anonymous feedback, but supporting an individual to resolve their complaints while maintaining their anonymity presents some challenges, as noted by Save the Children Somalia: “We are not always able to feed back to



children who reach us by using the suggestion box because often, as is expected, they don't indicate their names. We are encouraging them to write their names so that we are able to feed back but the feedback is handled with strict confidentiality such that only the MEAL (Monitoring, Evaluation, Accountability and Learning) team knows the source of information. We have just started doing this – we don't know yet whether it will be effective.”

### Recording feedback

Most survey responses described ways in which agencies collect and store feedback and complaints. This usually involves using a logbook, spreadsheet or database to record the type of feedback, the date received, response and status. Information from this is then used for reporting purposes. Child protection incidents are recorded in a similar manner via a case log. It was noted that such information can then be centralised to aid follow up and reporting.

### Acknowledging feedback from children

The survey responses highlighted the importance of acknowledging feedback from children. This can be via follow up meetings with individuals or reporting back to a group, or the community generally. Examples of how this has been done include:

- Through production of an activity report in the form of a magazine which includes how feedback has influenced projects (Educo Philippines).
- Holding group feedback sessions to share the feedback they received and explain how it was used. Where complaints were sensitive, then the response was shared with a limited number of people such as parents or other caregivers.

Plan Brazil makes it a compulsory requirement that all quarterly project reports must describe which actions responding to participant feedback or complaints have been carried out or are planned. Agencies also noted that they sometimes have limited capacity to respond in a timely manner to the range of feedback or complaints they receive.

### Assigning responsibility

The surveys did not ask specific questions on the positioning of staff who have responsibility to deal with feedback and complaints. Monitoring staff were most often mentioned in responses as being involved in or responsible for agency feedback and complaints at field level. In some cases, the child feedback mechanism is not set up officially and described in the roles and responsibilities of staff.

*Staff capacity:* Survey responses listed the type of staff capacity required to support feedback and complaints from children, including knowledge of:

- Accountability;
- Feedback and complaints mechanism design and function;
- Agencies' policies in dealing with feedback and complaints especially sensitive complaints;
- Agency Child Safeguarding and Child Protection Policies and Staff Codes of Conduct;

Specific skills and experience required were also mentioned, including:

- Implementation of a feedback mechanism;
- Communication skills;
- Facilitation and consultation skills with children across different age group;
- Encouraging effective and ethical children's participation, facilitating children's focus group discussions;

- How to involve children in monitoring and evaluating the activities;
- Listening and recording skills, decision making skills, community mobilisation;
- Ability to create a child-friendly, respectful and safe environment to work with children;
- Patience to hear children and sensitivity while working with children with different backgrounds.

As well as staff having the right capacity, the case load of individual staff and resource constraints was also thought to be a significant factor in the effectiveness of the feedback and response mechanism, as noted by Save the Children Somalia: “The face-to-face interactions with the team takes place on a monthly basis although we are sometimes not able to achieve that level of frequency because of the team size.” Agencies noted also that they work through partners and that capacity building for partners needs to be considered.

*Use of technology:* Some responses noted that in many cases children are more digitally literate than assumed and that agencies should explore more options to communicate with children using technology. In World Vision’s Georgia programme, for example, children developed a peer support group via Facebook. Children in some of World Vision’s Africa programmes have access to smart phones giving them potential to use this technology to provide feedback.

*Rural and urban contexts:* Responses to the survey question about which mechanisms work better for children living in rural or in urban locations were not conclusive. Suggestions also included that urban contexts are more appropriate to the use of mobile phones and structured questionnaires for collecting feedback, while rural contexts require a more face-to-face approach which supports children with low literacy.

#### 4. DISCUSSION ON THE FINDINGS

Information from a literature review and from discussions with staff prior to conducting the survey highlighted that children’s access to agency feedback and complaint mechanisms was an area that would benefit from further study.

All the agencies participating in this study want to ensure that children’s voices are heard. The findings from the surveys provide a preliminary and useful glimpse into agency policy and practice and show the types of feedback and complaint channels that are being employed across a range of programmes and contexts. The surveys also provide examples of channels that are being accessed by children to provide feedback and raise concerns about general programme activities through to issues around safeguarding.

The survey responses confirm the original premise for this study – that children’s access to accountability mechanisms is not yet universal. Some children are using agency channels to voice their concerns, but others remain unable or unwilling to do so. The survey responses from agencies highlight some of the possible reasons for this, including:

- Channels that are not in accessible locations;
- Children’s lack of awareness of the existence of channels or how to access them;
- Channels that do not accommodate children with low literacy levels or those who lack confidence;
- Children’s assumption that they will not be believed by those receiving their complaint and concerns around confidentiality.

Agencies have succeeded in setting up channels that are accessible for some children in a range of contexts – the survey responses describe many of these channels. One gap in our knowledge

however, is around the extent of this accessibility or inaccessibility – how many children are affected, who are these children, and what can be done to ensure they are able to access, or have improved access, to agency feedback and complaint channels?

Surveys show that some agencies engage communities and children in discussion on the design of the feedback and complaint channels. Further information is needed on the type and extent of this engagement and whether it results in better access for children.

The survey responses reveal interesting information on children's possible preferences for particular feedback and complaint channels. The information provided does not, however, allow a conclusion to be made on whether these preferences are genuinely what children would have preferred, or are instead a reflection on what the agency offered. Information from the survey responses also show some possible preferences based on age or gender, but no conclusions are able to be drawn. It is not clear to what extent the various contextual or cultural differences might be masking the age or gender differences. Further investigation to identify children's preferences and understand why these preferences exist could help agencies design channels that are better suited to children's needs.

Designing or identifying feedback and complaint channels that children are comfortable using is an essential part of agency accountability to children. The following recommendations are proposed as ways to begin to address these gaps.

## 5. CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

Based on the information provided in the surveys, several factors stand out as having potential to help agencies establish mechanisms that will be more accessible for, and better suited to the needs of, children. These are:

- Engagement of children in design and establishment of feedback and complaint channels and in monitoring and evaluation of the overall mechanism. The process of engagement will help to increase children's confidence in using the channels and their understanding of the feedback and complaint process. It will raise children's awareness of their rights and promote trust in the agency. The engagement of children through the design and establishment process aims to create multiple contextually appropriate channels that suit the preferences and needs of children. This could help address many of the reasons given by agencies for some children being unable or unwilling to use existing agency channels.
- Collection of locally defined, disaggregated data on the use of the feedback and complaint channels. This will help to identify or confirm children's preferences and determine which groups of children are accessing the channels and which are not. This information can be used to design feedback and complaint mechanisms that are better targeted to the needs of specific groups of children by age, gender, ability and vulnerability. This can be conducted in parallel to actions in the previous point.
- Systematic evaluation of the feedback and complaint mechanism is also required to ensure that it continually reflects and responds to the preferences and needs of children. This will help to confirm if the feedback loop is functioning and the extent to which children's opinions are influencing programme decision making.
- Collection of socio-economic data and application of context mapping can help to more accurately identify the factors that influence children's access in certain contexts. This contextual analysis should specifically cover rural, urban, development and humanitarian programming.

Survey responses highlighted a number of other gaps and challenges relating to feedback and complaints that would also benefit from further exploration.

*Organisational clarity on the accountability role:* The location of responsibility for feedback and complaints mechanisms within the agencies surveyed varied between programme management and practitioners, and monitoring and evaluation staff. It would be useful to know in what way the various organisational models impact on the effectiveness of accountability to communities. There is also a high degree of overlap with Child Protection, which needs to be explored.

*Accountability leading to improved programming:* Although documentation is available on the process of setting up and implementing feedback and complaint mechanisms generally, relatively little has been documented about the outcomes of these efforts and how they are contributing to the continual programme improvement and accountability to communities. Ways need to be found to incorporate and incentivise such documentation and learning in regular reporting.

*Informing children about how their feedback is used:* Survey responses provide examples of the ways in which children are informed of how their feedback has been used by agencies. It is known from experience that providing a response to feedback and complaints is critical to determining whether a person continues to provide feedback and to their level of confidence in the process. Further work is needed to ensure that feedback to children is systematic while being conducted in a child-friendly manner.

*Resourcing feedback and response mechanisms:* Ensuring the resourcing, mainstreaming and sustainability of mechanisms beyond the piloting phase is currently a challenge for some agencies and might be addressed through better integration of accountability efforts into programme DM&E, proposals and budgets.

*Humanitarian versus development contexts and rural versus urban contexts:* Survey responses provide only a very brief list of possible differences between feedback and complaint mechanisms in humanitarian and development contexts and urban and rural contexts. These areas require further exploration, particularly if agencies wish to develop context-specific contextual guidelines.

The next phase of this study will further explore some of the findings and recommendations from phase one. Participating agencies will engage with children within programmes at field level and apply an action learning approach to:

- Identify the feedback and complaint preferences and needs of all children;
- Determine whether agency channels and mechanisms currently in use match these preferences and needs and identify where the differences lie;
- Support establishment of contextually appropriate channels that are accessible to all children;
- Document the impact of feedback and complaints from children on programme quality and how it is different from adult exclusive feedback impact.

Each agency will tailor the second phase to suit their individual programme requirements and contexts. The findings from the second phase of the study and the final conclusions and recommendations will be developed into a report in 2016-17. This will be accompanied by a guidance document based on the study findings.

## BIBLIOGRAPHY

- Bonino F, Warner A (2014). What makes humanitarian feedback mechanisms work? Literature review to support an ALNAP-CDA action research into humanitarian feedback mechanisms. ALNAP literature review, ALNAP/ODI London, May 2014. <http://www.alnap.org/resource/12382.aspx>, accessed on 21 March 2016.
- Bonino F, Jean I, Knox Clarke P (2014). Humanitarian feedback mechanisms: research, evidence and guidance. ALNAP Study, ALNAP/ODI London, March 2014. <http://www.alnap.org/resource/9944>, accessed on 21 March 2016.

- Danish Refugee Council (2008). Complaints Mechanism Handbook. <http://www.alnap.org/resource/8762>, accessed on 21 March 2016.
- HAP (2015). CHS Guidance Notes and Indicators. People In Aid, the Sphere Project and Groupe URD Draft for consultation until 30 June 2015. [http://www.corehumanitarianstandard.org/files/files/CHS\\_Guidance-Notes\\_and\\_Indicators\\_FOR\\_CONSULTATION.pdf](http://www.corehumanitarianstandard.org/files/files/CHS_Guidance-Notes_and_Indicators_FOR_CONSULTATION.pdf), accessed on 21 March 2016.
- Jean I, Bonino F (2013). “We are committed to listen to you”: World Vision’s experience with humanitarian feedback mechanisms in Darfur. ALNAP/CDA Case Study, ODI/ALNAP, October 2013. <http://www.alnap.org/resource/8851>, accessed on 21 March 2016.
- Wood A (2011). Overview of NGO-Community Complaints Mechanisms. Global Accountability Discussion Series, #2, World Vision International, September 2011. <http://www.alnap.org/resource/8768>, accessed on 21 March 2016.
- World Vision UK (2014). Every Child Included and Protected. What have we achieved and how do we improve? Research into World Vision’s work with the most vulnerable children. World Vision research paper, December 2014. <http://www.worldvision.org.uk/our-work/reports-papers-and-briefings/>, accessed on 21 March 2016.









# EduWikis colaborativas para el desarrollo y fomento de la igualdad de género

## Collaborative EduWikis as a means to development and equality

**LOZANO ALBALATE, Mayte**<sup>1</sup>

Mayte.Lozano@unizar.es

**ALEJANDRE MARCO, José Luis**<sup>2</sup>

jlalejan@unizar.es

**ALLUEVA PINILLA, Ana Isabel**<sup>2</sup>

allueva@unizar.es

**TRILLO LADO, Raquel**<sup>3</sup>

raqueltl@unizar.es

**VILLARROYA-GAUDÓ, María**<sup>3</sup>

maria.villarroya@unizar.es

### Resumen

Wikinformática! es un concurso en el que diversos equipos de estudiantes de enseñanzas medias confeccionan Wikis dedicadas a determinadas tecnologías. Se emplea el potencial de las EduWikis para, desde el trabajo colaborativo, fomentar el uso de herramientas para la creación de Wikis, promocionar la participación en publicación de contenidos Web fidedignos, visualizar el papel de la mujer en el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, así como para proporcionar una experiencia positiva temprana en el uso de la tecnología y disminuir el desequilibrio en la presencia de mujeres y hombres en los contenidos de Internet, al igual que en la edición de Wikipedia. Los resultados de la primera edición (curso 2014-2015) se valoraron positivamente tanto desde la organización como desde las diferentes entidades participantes. Este curso (2015-2016) se repite la experiencia intentando además mejorar algunos aspectos.

**PALABRAS CLAVE:** tecnología, igualdad, sociedad digital, crecimiento

### Abstract

Wikinformática! is a contest in which several teams of students from secondary schools prepare Wikis dedicated to specific prominent women in technology. Eduwikis potential is used to, from collaborative work, encourage the use of tools for creating Wikis, promote participation in publication of reliable Web content, making visible the role of women in the development of Information Technology and Communication, as well as for providing an early positive experience in the use of technology and reduce the imbalance in the representation of women and men in Internet content, as well as editing Wikipedia. The results of the first edition (academic course 2014-2015) were both assessed positively by the organization and by the several participating entities. This course (2015-2016), the experience is being repeated also trying to improve some aspects.

**KEYWORDS:** technology, equality, digital society, growth

- 
1. Autor Principal y responsable del trabajo. Centro Universitario de la Defensa, Universidad de Zaragoza.
  2. Departamento de Matemática Aplicada, Facultad de Veterinaria.
  3. Escuela de Ingeniería y Arquitectura (EINA), Universidad de Zaragoza.

## 1. INTRODUCCIÓN

Wikinformática! es un concurso dirigido a estudiantes de secundaria y enseñanzas medias en general en el que a partir de diversas pistas para localizar a determinadas mujeres relevantes en el ámbito de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), los concursantes deben en primer lugar averiguar de quiénes se trata y posteriormente confeccionar artículos en formato Wiki dedicados a dichas mujeres. Según Wikipedia, Wiki (del hawaiano, *rápido*) es el nombre que recibe un sitio web cuyas páginas pueden ser editadas directamente desde el navegador, donde los usuarios crean, modifican o eliminan contenidos que, generalmente, comparten de forma colaborativa. Una EduWiki es una Wiki utilizada en entornos docentes con fines educativos concretos.

En el concurso Wikinformática! se emplea el potencial de las EduWikis para, desde el trabajo colaborativo, fomentar el uso de herramientas para la creación de Wikis, promocionar la participación de estudiantes en proyectos de búsqueda y publicación de contenidos Web fidedignos. Además, en el desarrollo de los contenidos se aprovecha para visibilizar el papel de la mujer en el desarrollo de las TIC. Mediante la búsqueda y realización de biografías de mujeres vinculadas a las TIC se conocen sus logros y contribuciones y, además de poner en valor el trabajo realizado por estas mujeres en este campo, se contribuye a mostrarlas como modelo a las y los estudiantes y otras personas que accedan a los contenidos. Sus objetivos, por tanto, se pueden dividir en tecnológicos: facilitando el uso de herramientas y visibilizando distintas contribuciones a la tecnología, y fomento de igualdad de género: animando a la reflexión sobre la presencia de mujeres en tecnología, en ambos casos desde la educación y el desarrollo.

En este artículo se presentan en primer lugar los motivos por los que decidimos organizar Wikinformática en Aragón, y posteriormente, se analizan los resultados de la experiencia en sus dos ediciones: curso 2014-2015 y curso 2015-2016.

## 2. ESTADO DEL ARTE: TECNOLOGÍA Y MUJERES

Desde los años 80 las mujeres son mayoría en los estudios universitarios [1]. En el caso de los estudios de ingeniería no alcanzan el 30%. Si nos fijamos qué ocurre en ingeniería informática, en las tres últimas décadas la proporción de mujeres estudiantes en lugar de aumentar o mantenerse estable ha tendido a disminuir en todas las escuelas y facultades de ingeniería en informática en España (véase la Figura 1). Si se analizan los datos de alumnado egresado en las escuelas y facultades de ingeniería en informática (véase la Figura 2), se observa que el porcentaje de mujeres es superior al de estudiantes, es decir, el rendimiento académico de ellas es mejor, por tanto, no es porque las mujeres no sean buenas en tecnología, sino que existe algo que hace que las mujeres no se decidan por estos estudios.

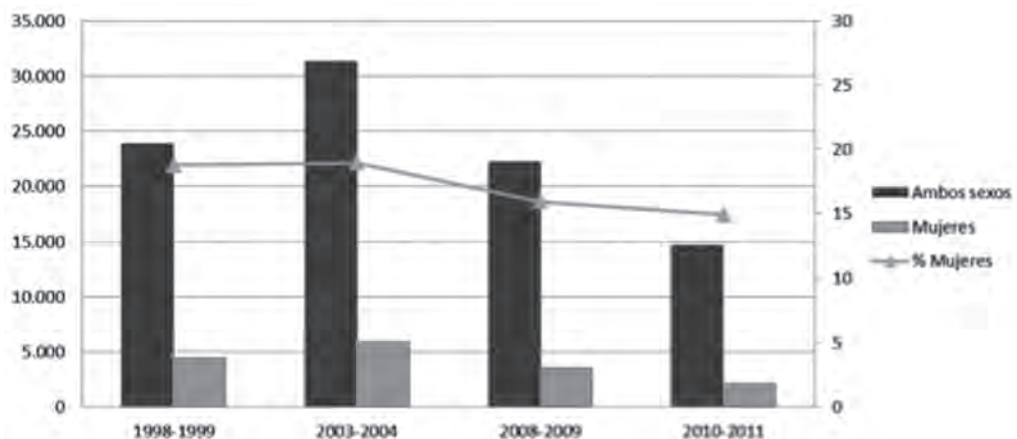


FIGURA 1. Alumnado matriculado en Ingeniería Informática en la totalidad de universidades españolas. Gráfica elaborada a partir de datos del INE

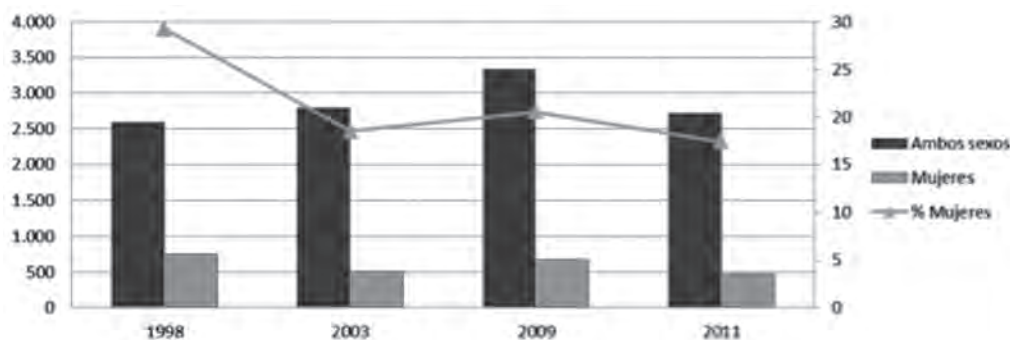


FIGURA 2. Alumnado que finaliza los estudios de Ingeniería Informática en la totalidad de universidades españolas. Gráfica elaborada a partir de datos del INE

Según resultados presentados en el libro *El mundo necesita ingenieras, ¿quieres ser una?* [2], hay un alto porcentaje de mujeres estudiantes de secundaria con muy bajo interés por estudiar ingeniería. Por el contrario, en el caso de los hombres, este porcentaje es bastante menor (véase Figura 3). De este mismo estudio se desprende que las chicas reciben en general menos apoyos para estudiar ingeniería. Así mismo, no se conocen las contribuciones de las mujeres a la ingeniería y en especial a la informática, la única ciencia en la que están documentadas las contribuciones de mujeres a la misma y la presencia de mujeres. Ejemplos como Ada Byron, programadora de la primera máquina mecánica de calcular de propósito general, o las seis programadoras del ENIAC, el primer ordenador electrónico, Hedy Lammar como coinventora de la patente de transmisión de espectro ensanchado, o las contribuciones de Grace Hopper desarrollando el primer compilador, bastan para ilustrar el alcance.

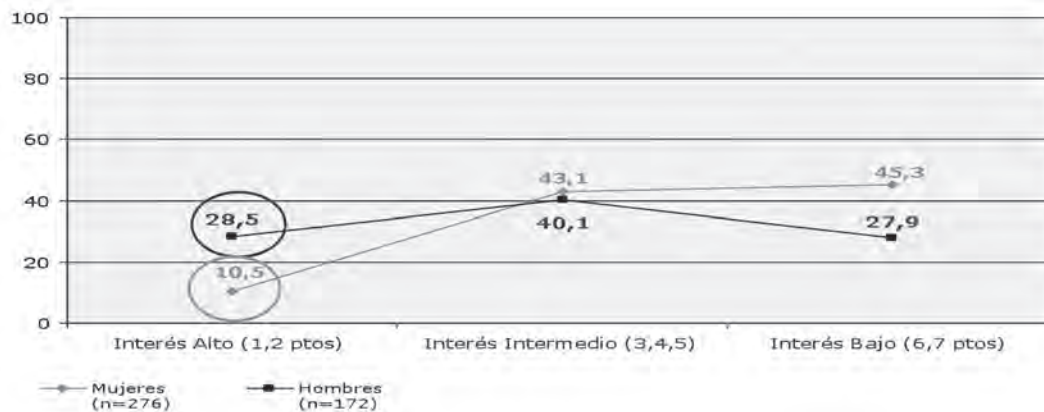


FIGURA 3. Interés expresado por mujeres y hombres en la ingeniería. Gráfica extraída de [2]

Al mismo tiempo, es preocupante el notable desequilibrio entre la presencia de mujeres (13 %) y hombres en los contenidos digitales disponibles en Internet. También en la edición de contenido digital falta representación de mujeres (p.ej. sólo el 15 % de las personas que editan en Wikipedia son mujeres).

Es conocido que las experiencias tempranas positivas con la tecnología, además de aportar aprendizajes significativos, resultan importantes para la participación de las mujeres en estos campos.

Por estas razones, se decidió organizar un concurso que proporcionara dicha buena experiencia en el marco de la Semana de Anita Börg en España en enero de 2015 [3], Wikinformática! en Aragón. Los resultados de la primera edición del concurso se valoraron positivamente tanto desde la organización como desde las diferentes entidades participantes. Por ello en el curso 2015-2016 se ha repetido la experiencia intentando mejorar aspectos en base a la retroalimentación obtenida en la edición anterior.

### 3. WIKIFORMÁTICA!

Los principales objetivos que nos planteamos a la hora de definir este concurso fueron los siguientes:

- Promover el uso de Wikis y trabajo colaborativo entre los estudiantes de enseñanzas medias.
- Dar la oportunidad a los estudiantes de participar en un proyecto, aprendiendo diferentes tecnologías relacionadas con la búsqueda de información y publicación de contenidos en redes.
- Visualizar el papel de mujeres en el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), especialmente el de jóvenes investigadoras y emprendedoras que colaboran de forma activa con la Universidad de Zaragoza.
- Animar a los participantes a que se conviertan en editores de Wikipedia, demostrándoles que realizar ediciones y publicaciones de forma colaborativa mediante herramientas Wiki es una tarea sencilla y que puede dar lugar a trabajos de calidad.
- Dar a conocer proyectos que se centran en datos estructurados, como por ejemplo Wikidata [4] y DBpedia [5].

Para lograr los objetivos planteados en el concurso, se solicita a estudiantes de enseñanza secundaria, bachillerato, ciclos formativos y otra formación equivalente que formen equipos de entre 5 y 15 personas. Debido a que la mayor parte de los equipos participantes están formados por adolescentes, y teniendo en cuenta los actuales problemas de la legislación relacionada con los datos personales y la intimidad, se decidió que los equipos estuviesen liderados por un profesor o profesora. Desde la organización solo se requieren los datos del profesor con el fin de permitir que un equipo de estudiantes se inscriba en el concurso. Además el profesorado actúa como supervisor de los equipos de estudiantes y de intermediario en la comunicación con la organización.

Cada equipo debe elaborar un artículo en formato Wiki sobre mujeres destacadas en el ámbito (TIC). En concreto se requiere a los estudiantes que elaboren artículos de las mujeres de las que se le proporciona una serie de pistas desde la organización.

#### 3.1. Primera edición de Wikiformática!

La primera edición, llevada a cabo durante el curso académico 2014-2015, estuvo organizada por personal de la Universidad de Zaragoza, miembros del departamento de Informática e Ingeniería de Sistemas, la organización AMIT (Asociación de Mujeres Investigadoras y Tecnólogas) y miembros de la Red EuLES (Entornos uLearning en Educación Superior), en colaboración con la asociación Anita Borg Scholarship Alumni (ABSA) y miembros de la acción COST IC-1302 Keystone. La organización proporcionó *las* fotografías de *mujeres* destacadas en el ámbito de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), para fomentar el uso de las herramientas de búsquedas de imágenes. Se requirió a los equipos participantes que, a partir de *estas pistas fotográficas*, adivinaran de quién se trataba y que elaboraran una biografía en formato Wiki. Esta biografía debía publicarse en una Wiki que se creó para el concurso. Además, se podía contribuir a la Wikipedia en cualquiera de las lenguas de Aragón.

Como herramienta de creación del entorno de desarrollo de las Wikis de los diferentes equipos participantes se empleó DokuWiki. Se optó por esta herramienta por ser sencilla de usar, tener código abierto, no requerir un sistema gestor de bases de datos (SGBD) en su instalación y su facilidad para llevar a cabo copias de seguridad de su contenido.

Por otro lado, a cada equipo se le solicitó crear una página en la que proporcionara información sobre los miembros del equipo, autores de la wiki. Algunos equipos proporcionaron información acerca de sus miembros, pero otros prefirieron no mostrar sus identidades.

### 3.2. Segunda edición de Wikiformática!

En la segunda edición, correspondiente al curso académico 2015-2016, la organización ha corrido a cargo de personal de la Universidad de Zaragoza, miembros del departamento de Informática e Ingeniería de Sistemas y miembros de la Red EuLES (Entornos uLearning en Educación Superior), con la colaboración de miembros de WikiMedia y miembros de la acción COST IC-1302 Keystone. En este caso, se proporcionó como pista un párrafo donde se indicaban los hechos más relevantes de la carrera profesional de las mujeres a las que biografiar. Además, en lugar de usar como soporte la herramienta *DokuWiki* se optó por MediaWiki, por ser esta la de mayor uso y dar soporte a Wikipedia. Desde la organización se considera que si los estudiantes trabajan en un entorno más similar a Wikipedia es más probable que en un futuro se animen a colaborar en la edición de artículos en Wikipedia. Además, de este modo, se facilita la exportación y/o integración del contenido elaborado por los diferentes participantes en el concurso a Wikipedia.

Como contrapartida, la decisión de usar MediaWiki ha hecho más complejas las tareas de gestión y organización del concurso. La gestión de esta herramienta ha consumido más recursos, debido fundamentalmente a que el servidor donde se ha instalado ha sufrido numerosos ataques desde el momento en que se puso operativa. La mayor parte de los ataques se han producido los viernes, sábados y domingos y consistían en la creación de cuentas de usuarios anónimos para objetivos no relacionados con el concurso. Estos usuarios creaban cuentas en la plataforma para posteriormente crear artículos sobre temas fuera del ámbito del concurso. Además, un porcentaje elevado de estos usuarios modificó el contenido existente en la Wiki elaborado por otros usuarios de forma malintencionada (modificaron el contenido de las páginas creadas desde la organización con contenido basura).

Por otro lado, debido a que en la primera edición no todos los equipos elaboraron una página describiendo al equipo, en esta edición se optó por no requerirlo en las normas de participación.

## 4. RESULTADOS DEL CONCURSO

En la primera edición, la convocatoria para el registro de los equipos se publicó el 19 de diciembre de 2014, y los equipos que participaron tuvieron que terminar sus trabajos antes del 23 de enero de 2015. A pesar del corto periodo establecido para desarrollar los trabajos, 98 estudiantes de secundaria y otros estudios medios, divididos en 8 equipos de diferentes centros participaron y disfrutaron de la experiencia. Todos los equipos participantes lograron averiguar quiénes eran las mujeres que se correspondían con las pistas facilitadas desde la organización y prepararon Wikis de calidad, trabajando colaborativamente y trabajando diversos aspectos relacionados con las TIC. Los equipos participantes fueron:

- “Blecua” del Colegio José Manuel Blecua
- “EnriqueOsso” del Colegio Padre Enrique de Ossó
- “E-power” de Bachillerato Escuelas Pías Montal-Calasanz de Zaragoza
- “Jlanuza” del Colegio Juan de Lanuza
- “Sansueña” del Colegio Sansueña de Zaragoza
- “SansuenaTIC” del Colegio Sansueña de Zaragoza
- “Los Tigremáticos” del Club de ocio y tiempo libre Los Tigres de Atades
- “WikiTIC” de Bachillerato Escuelas Pías Montal-Calasanz de Zaragoza

El jurado que evaluó las wikis elaboradas por los diferentes equipos estuvo compuesto por los siguientes profesionales del ámbito de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) y del ámbito docente universitario:

- Fernando Tricas García. Director del Departamento de Informática e Ingeniería de Sistemas (DIIS) de la Universidad de Zaragoza.

- José Luis Alejandro Marco. Profesor Titular de la Universidad de Zaragoza. Director de la Cátedra Banco Santander de la Universidad de Zaragoza.
- María Jesús Lapeña Marcos. Profesora Titular de la Universidad de Zaragoza del Área Lenguajes y Sistemas Informáticos (LSI).
- Jesús Tramullas Saz. Profesor Titular de Universidad del Departamento de Ciencias de la Documentación de la Universidad de Zaragoza. Socio representante de Wikimedia España.
- Lidia Guillén Prades. Asesora de Tecnologías de la Información y Comunicación del Servicio Provincial de Educación de Teruel.

Los equipos ganadores fueron anunciados el 31 de enero de 2015. Según la opinión unánime de los miembros del jurado, los tres premios que otorgaba el concurso recayeron en los siguientes equipos:

- 1º premio: equipo EnriqueOsso, del Colegio Enrique de Ossó.
- 2º premio: equipo JLanuza, del Colegio Juan de Lanuza.
- 3º premio: equipo Blecua, del IES José Manuel Blecua.

La entrega de estos galardones se llevó a cabo el 6 de febrero de 2015 en un acto público, y abierto a todos los equipos participantes, que se celebró en el Aula Magna del Edificio Paraninfo de la Universidad de Zaragoza. La mesa de entrega estuvo compuesta por D. Fernando Zulaica Palacios (Vicerrector de Estudiantes de la Universidad de Zaragoza) que presidió el acto, D<sup>a</sup> Eva Cerezo Bagdasari (Vicedirectora del Departamento de Informática e Ingeniería de Sistemas de la Universidad de Zaragoza) que dio lectura al acta del jurado, D<sup>a</sup> Ana Allueva Pinilla (Profesora del Departamento de Matemática Aplicada de la Universidad de Zaragoza y Coordinadora de la Red EuLES) que presentó los trabajos de los tres equipos ganadores así como al resto de equipos participantes en el concurso, D<sup>a</sup> Alexandra Ferrerón (Ganadora Google Anita Borg) que presentó la semana Anita Borg 2015 en Zaragoza (la Anita Borg Week es un evento organizado para conmemorar el aniversario de Anita Borg, compuesto de micro eventos locales en todo el mundo y orientado a promover el papel de la mujer en las TIC), y D<sup>a</sup> María Villarroya Gaudó (Profesora del Departamento de Informática e Ingeniería de Sistemas de la Universidad de Zaragoza y Presidenta del nodo AMIT en Aragón) que impartió la conferencia “El enigma de las ingenieras en informática”. Además, todos los equipos participantes recibieron un diploma y un pequeño obsequio.

Respecto a la segunda edición, la convocatoria para el registro de equipos en el concurso se publicó el 22 de febrero de 2016 y permaneció abierta hasta el 7 de abril de 2016. Se han registrado en el concurso un total de 33 equipos de entre 5 y 15 miembros cada uno, pertenecientes a 7 centros diferentes de las tres provincias aragonesas, Zaragoza, Huesca y Teruel, y con un total de 203 estudiantes y 7 profesores responsables. Por ello se puede afirmar que se ha incrementado considerablemente la participación, no solo en cuanto a número de equipos y estudiantes, sino, sobre todo, a la representación geográfica de todo el territorio de nuestra Comunidad Autónoma.

Los equipos participantes disponen hasta el día 15 de abril de 2016 de plazo para finalizar sus trabajos, por lo que no se dispone de datos de la calidad de los artículos elaborados. No obstante, podemos afirmar que están contactando con numerosas organizaciones y profesionales del ámbito TIC para recabar información para sus trabajos. Estudiantes de centros participantes en el concurso han contactado con el Departamento de Informática e Ingeniería de Sistemas de la Universidad de Zaragoza y el Instituto de Investigación e Ingeniería de Aragón para solicitar entrevistas con profesionales del sector para recabar información para elaborar las wikibiografías de profesionales relacionadas con el sector TIC. El jurado dispone hasta el 9 de mayo de 2016 para fallar los premios, día en que se anunciarán los equipos ganadores y se entregará un diploma acreditativo de participación y un pequeño detalle a todos los estudiantes participantes, así como los tres premios que concede el concurso, en un acto que se celebrará en el Aula Magna del Edificio Paraninfo de la Universidad de Zaragoza, al igual que se hizo en la edición del año anterior.

En la primera edición, el equipo que ganó el primer premio estaba compuesto por 20 chicas y 5 chicos, el equipo que mereció el segundo premio estaba compuesto por 5 chicos, y el equipo que recibió el tercer premio optó por permanecer en el anonimato y no reveló el nombre de los componentes de su equipo. El porcentaje de estudiantes de sexo femenino en el resto de los equipos de los que se disponen de datos sobre su composición fue aproximadamente del 50%. Respecto a la segunda edición, de momento se desconocen los porcentajes de participación desglosados por sexo. No obstante, cuando finalice el concurso se proporcionará una encuesta a los equipos participantes para poder analizar estos datos.

La mayoría de los equipos participantes en la primera edición optó por acogerse a la publicación de sus trabajos en abierto. Por tanto, una vez finalizado el concurso, sus trabajos se publicaron en el sitio web <http://hendrix-http.cps.unizar.es/dokuwiki/doku.php/start>. Este sitio web actualmente es mantenido por el Departamento de Informática e Ingeniería de Sistemas de la Universidad de Zaragoza. Tal y como se ha indicado anteriormente, en la segunda edición, en las normas del concurso, se establece que todos los trabajos presentados se publicarán en abierto. Por ello, los resultados finales de los equipos participantes estarán disponibles en el sitio web <http://wikinformatica.unizar.es>, mantenido por el Servicio de Informática y Comunicaciones de la Universidad de Zaragoza, así como en la dirección <http://eules.unizar.es/wikinformatica/>, sitio web de la Red EuLES.

## 5. EXTENSIÓN Y TRANSFERIBILIDAD DE RESULTADOS

La realización de la primera edición del concurso resultó clave para adquirir conocimientos en el ámbito de las Wikis y entrar en contacto con numerosas organizaciones que estaban trabajando en acciones para alcanzar objetivos análogos a los del concurso en otros ámbitos. En concreto, se colaboró y participó en los siguientes eventos y actividades: *Editatón Por la Visibilidad de las científicas en Wikipedia* [6], *Editatón sobre Mujeres Ilustres Aragonesas* [7], la elaboración del proyecto *WikInfoboxer* [8] y la organización del *Girls' Day* [9] en la Universidad de Zaragoza.

### 5.1. Editatón Por la Visibilidad de las científicas en Wikipedia

La Asociación de Mujeres investigadoras y Tecnólogas-AMIT, junto con L'Oréal for Women in Science, la Unidad de Mujeres y Ciencia del Ministerio de Economía y competitividad y Wikipedia organizaron una sesión de inclusión de científicas en la Wikipedia y la mejora de aquellas que ya estaban representadas. Esta acción tuvo lugar el 17 de abril de 2015 y recibió el nombre de *Editatón Por la Visibilidad de las científicas en Wikipedia* [6]. Desde Zaragoza acudieron a esta sesión tres miembros de AMIT-Aragón que se habían iniciado en el mundo Wiki gracias a su participación en la organización de la primera edición del WikinformaticA! en Aragón.



FIGURA 4. Foto de la editatón en Madrid. Fte. Wikimedia.

En la Figura 4, se muestra una foto de algunos participantes en el evento procedentes de diferentes medios e instituciones en la puerta La Residencia de Estudiantes donde éste tuvo lugar.

## 5.2. Editatón sobre Mujeres Ilustres Aragonesas

Tras la realización del primer concurso de WikinformaticA en enero de 2015 y tras vivir la experiencia del Editatón Por la Visibilidad de las científicas en Wikipedia, AMIT-Aragón decidió impulsar la organización de una Editatón sobre mujeres aragonesas ilustres [7] en noviembre del mismo año. El evento sensibilizó a muchas personas, sobre todo mujeres, hacia la edición y las animó a editar sobre contenidos vinculados con mujeres y sus contribuciones en distintos campos y facilitó formación para poder realizar su edición en Wikipedia.



Fte. propia.

FIGURA 5. Imagen de mujeres editando en EMIA [7]

En la Figura 5, se muestra una foto de algunos participantes en el evento que se celebró en el Centro de Arte y Tecnología ETOPIA del Ayuntamiento de Zaragoza, en noviembre de 2015.

## 5.3. Elaboración del proyecto WikInfoboxer

Gracias a la organización del concurso se entró en contacto con miembros de WikiMedia España. Estos nos orientaron y apoyaron a lo largo de la organización del concurso pero además, nos animaron a realizar proyectos de innovación e investigación para mejorar la plataforma MediaWiki y Wikipedia. De ahí surgió el proyecto WikInfoboxer, una herramienta para facilitar a los editores de contenido Wiki la creación de cajas de información estructurada (WikInfoboxer [7]). La información estructurada permite, entre otros:

- la comparación de datos y obtención de información estadística que difícilmente podrían obtenerse del texto incluido en los artículos Wiki,
- la obtención de un resumen visual y rápido del contenido de un determinado artículo de la Wiki, centrándose en los datos más relevantes de este,
- el reuso de los datos e información contenida en la Wiki por parte de otras entidades de forma más sencilla.

Actualmente, el proyecto se encuentra en fase de evaluación. No obstante, toda persona que esté interesada puede discutir las ideas relacionadas con el proyecto e involucrarse en él.



#### 5.4. Girls' Day

El objetivo de la jornada Girls' Day es hacer posible que las alumnas, y también los alumnos de Enseñanza Secundaria y Bachillerato de la comunidad de Aragón, puedan vivir un acercamiento al mundo de la ingeniería, la tecnología y la investigación, de modo que vean que es algo útil y que puede despertar su interés, independientemente de su sexo. Es una iniciativa a nivel mundial y que con el impulso de AMIT-Aragón se organiza en la Universidad de Zaragoza anualmente desde 2008. En la Figura 6 se muestra un grupo de estudiantes de secundaria que participó en el Girls' Day, concretamente en la edición de 2011.



FIGURA 6. un grupo participante en el *Girls' Day*, en la Escuela de Ingeniería y Arquitectura. Fte. [9]

Para conseguir este objetivo, se realizan distintas actividades, desde visitas a empresas de ámbito tecnológico, hasta participación por parte del alumnado visitante en distintas prácticas que puedan despertar su interés y curiosidad por las soluciones aportadas por la ingeniería en general. Se trata de darle un enfoque meramente práctico, donde se visiten laboratorios y si es posible se realicen talleres, siempre de la mano de mujeres profesionales en este campo. Véase un ejemplo de una de las prácticas realizadas en la edición de 2011, en la Figura 7.

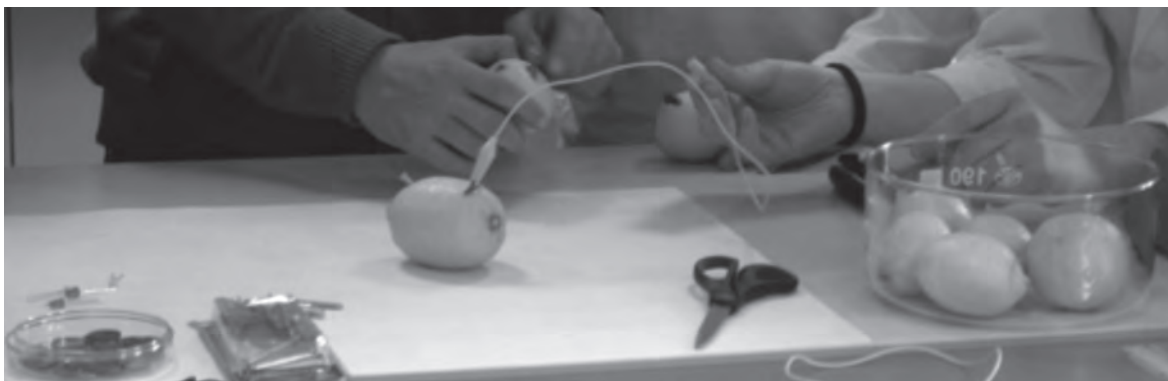


FIGURA 7. Una de las prácticas desarrolladas en una de las ediciones del *Girls' Day* en Aragón: generación de corriente eléctrica con un limón, un clavo y un céntimo. Fte. [9].

Normalmente, estas prácticas se realizan en grupos reducidos, que se reparten por los distintos laboratorios de investigación, de modo que cada grupo realiza unas prácticas y visitas a laboratorios

diferentes. Cuenta además con una presentación general de en qué consiste la ingeniería y se trata de mostrar que también hay mujeres trabajando tanto en la universidad, como en empresas del sector.

Todas estas experiencias, que permiten visibilizar contribuciones de mujeres a la tecnología, sirven para crear redes de mujeres y conseguir así hacerse más visibles. Conocer en qué consiste la ingeniería, conocer casos de mujeres que sirvan de rol model son herramientas que permiten el acercamiento de más mujeres a este campo. El trabajo continuado, con experiencias dirigidas a distintos sectores de la sociedad aragonesa está contribuyendo al conocimiento de la situación de las mujeres en ingeniería y el acercamiento a futuras estudiantes.

## 6. CONCLUSIONES

El concurso, en su primera edición, ha sido un éxito, especialmente teniendo en cuenta el corto plazo disponible. Participaron alrededor de 100 estudiantes de enseñanzas medias. En su segunda edición, aunque no se puede medir aún la calidad de los trabajos, se puede hablar ya de un aumento considerable de participación, pues se ha doblado el número de estudiantes de enseñanzas medias que participan en el concurso. Además, en esta segunda edición se ha conseguido la participación de colegios de las tres provincias aragonesas, Zaragoza, Huesca y Teruel.

Con la segunda edición aún por finalizar, los buenos resultados en participación en esta última edición, y en todos los sentidos en la primera edición, nos animan a continuar con esta iniciativa, cada año, esperamos que durante mucho tiempo.

Para el futuro, la experiencia llevada a cabo en Aragón puede ser utilizada para fomentar el empoderamiento de más mujeres y contribuir al desarrollo.

Por el momento, todavía no se pueden aportar datos cuantitativos de la contribución de esta iniciativa en el objetivo de aumentar la demanda de carreras de carácter tecnológico por parte de las mujeres, debido a que la generación de estudiantes a la que ha ido dirigido el concurso todavía no ha llegado a la universidad, particularmente las alumnas que han participado en él. Por ello, no se puede determinar con exactitud en qué medida esta iniciativa habrá influido en la toma de decisión a la hora de elegir una carrera universitaria. Uno de los objetivos a futuro del concurso es analizar cómo se han modificado las estadísticas de acceso en relación al género desde el inicio de esta actuación y, en concreto, hacer un seguimiento de la trayectoria académica de las participantes en el concurso en relación al tipo de estudios superiores que demanden a su llegada a la universidad.

En cualquier caso, el aumento considerable en relación al número de estudiantes y equipos inscritos, extendiéndose a las tres provincias de Aragón, indica claramente que el concurso ha conseguido suscitar un alto interés este año, despertando conciencia entre los y las jóvenes en la etapa de Educación Secundaria en relación al importante papel de las mujeres en la historia de los avances tecnológicos. Este interés se marca todavía más en la difusión que está teniendo el concurso en los medios de comunicación, tanto en la prensa escrita (formato papel o electrónico) como en la audiovisual (radio y televisión fundamentalmente).

## AGRADECIMIENTOS

Los autores desean mostrar su agradecimiento a todas las personas que han participado y colaborado, estudiantes, personal investigador y sobre todo ingenieras e ingenieros que hicieron posible Wikinformática! en Aragón. Los autores también desean agradecer a la Facultad de Informática de A Coruña (FIC), la Red EuLES, el Departamento de Informática en Ingeniería de Sistemas de la Universidad de Zaragoza (DIIS), la Acción COST IC1302 Keystone, la Cátedra sobre Igualdad y Género de la Universidad de Zaragoza, El Observatorio de Igualdad de Género del Vicerrectorado de Cultura y Política Social de la Universidad de Zaragoza, la Cátedra Banco Santander de la Uni-

versidad de Zaragoza, el capítulo de España de Wikimedia Foundation, y la Asociación de Mujeres Investigadoras y Tecnólogas-AMIT, su ayuda, apoyo y colaboración en esta actividad.

## REFERENCIAS

- Baldassarri S, Molina-Gaudó P, Villarroya-Gaudó M (2013). El mundo necesita ingenieras, ¿quieres ser una? Prensas Universitarias de la Universidad de Zaragoza, España.
- Bizer C, Kobilarov G, Lehmann J, Cyganiak R, Ives Z (2007). DBpedia: A Nucleus for a Web of Open Data. In *The Semantic Web: 6th International Semantic Web Conference, 2nd Asian Semantic Web Conference, ISWC 2007 + ASWC 2007* (ISBN: 978-3-540-76298-0), Korea, pp 722-735.
- EVCW. Editatón por la visibilidad de las científicas en Wikipedia. [https://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Encuentros/Editat%C3%B3n\\_por\\_la\\_visibilidad\\_de\\_las\\_cient%C3%ADficas\\_en\\_Wikipedia](https://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Encuentros/Editat%C3%B3n_por_la_visibilidad_de_las_cient%C3%ADficas_en_Wikipedia), acceso 7 abril 2016.
- EMIA. Editatón de Mujeres Ilustres Aragonesas. [https://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Encuentros/Editat%C3%B3n\\_por\\_la\\_visibilidad\\_de\\_las\\_mujeres\\_de\\_Arag%C3%B3n](https://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Encuentros/Editat%C3%B3n_por_la_visibilidad_de_las_mujeres_de_Arag%C3%B3n), acceso 7 abril 2016.
- SABenEspaña. Semana de Anita Börg en España. [https://wiki.fic.udc.es/semanaanitaborg/index\\_es.html](https://wiki.fic.udc.es/semanaanitaborg/index_es.html), acceso 7 abril 2016.
- Sánchez de Madariaga I, de la Rica S, Dolado JJ (2012). Libro blanco: Situación de las Mujeres en la Ciencia Española Ministerio de Ciencia e Innovación, España. [http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/UMYC/LibroBlanco\\_Interactivo.pdf](http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/UMYC/LibroBlanco_Interactivo.pdf), acceso 7 abril 2016.
- Vrandečić D, Krötzsch M (2014). A Free Collaborative Knowledge Base. *Communications of the ACM*, v 57 pp 78-85. <http://cacm.acm.org/magazines/2014/10/178785-wikidata/fulltext>, acceso 8 abril 2016.
- Wikinfoxer. Proyecto elaborado para la obtención de una Individual Engagement Grant ofertada por Wikimedia Foundation. [https://meta.wikimedia.org/wiki/Grants\\_talk:IEG/WikInfoxer](https://meta.wikimedia.org/wiki/Grants_talk:IEG/WikInfoxer), acceso 7 abril 2016.
- Villarroya Gaudó M, Baldassarri S, Lozano M, Trillo Lado R, Murillo AC, Garrido P, Molina Gaudó P (2014). Girls' Day experience at the University of Zaragoza: attracting women to technology. En: *XV International Conference on Human Computer Interaction*, España, pp 443-450.



# El activismo transnacional de las refugiadas políticas colombianas en España y su contribución al proceso de construcción de la paz<sup>1</sup>

## The Transnational Activism of Female Colombian Political Refugees in Spain and their Contribution to the Peace Process

MUT MONTALVÀ, Elena<sup>2</sup>  
elena.mut@uv.es

### Resumen

Se presenta un estudio sobre las prácticas asociativas y militantes de las refugiadas colombianas asentadas en España a través de su activismo transnacional. Al situarnos en un enfoque detallado de las nuevas presencias de las mujeres refugiadas en el espacio público y analizar su activismo en asociaciones y plataformas se aprecian sus aportaciones concretas y salen a la luz las dinámicas creativas que promueven, los efectos amplificadores de su activismo y las transformaciones socioculturales en los contextos en los que influyen (país de origen, de acogida y a nivel internacional). La gravedad de la situación de vulneración de los derechos humanos que experimentan las mujeres colombianas ha contribuido a que las refugiadas se caractericen por un intenso activismo en pro de sus derechos. Con el surgimiento y evolución de las negociaciones de paz de la Habana, se estudian sus aportes para la construcción de una paz sostenible y duradera en el país.

**PALABRAS CLAVE:** refugio, activismo político, transnacionalismo, derechos humanos de las mujeres, construcción de paz

### Abstract

This article presents the findings of a study on the civic engagement and activism of female Colombian refugees based in Spain. Through a detailed analysis of the presence of women refugees in public spaces as well their activism in associations and platforms, it sheds light on their specific contributions and on the creative dynamics they promote. It also identifies the ripple effect of their activism and the sociocultural transformations in the contexts they influence (both host and country of origin, and internationally). The grave situation of Colombian women's human rights has motivated an intense level of activism on the part of the refugees. With the emergence and progress of the Havana peace negotiations, the study looks at their contribution to the construction of a sustainable and lasting peace.

**KEYWORDS:** refugee, political activism, transnationalism, women's human rights, peace building

- 
1. Esta comunicación está basada en la tesis doctoral de la autora: "El activismo de las refugiadas colombianas" presentada en la Universidad de Valencia en enero de 2016.
  2. Universidad de Valencia.

## 1. INTRODUCCIÓN

La comunicación pretende llamar la atención sobre los cambios sociales que están propiciando las refugiadas que, aunque en apariencia parecen minoritarios o marginales, pueden constituir interesantes indicadores sobre las transformaciones a las que asistimos en la sociedad global y nos ofrece una perspectiva amplia sobre la que reflexionar sobre los nuevos modelos de ciudadanía global y sobre el papel que las minorías pueden jugar en ellos. En el caso de las refugiadas colombianas examinaremos las estrategias en el campo de la acción colectiva, tomando como referencia su participación asociativa y política a través de las cuales han articulado su pertenencia como ciudadanas con derechos en más de un Estado-nación.

Las implicaciones de la participación transnacional en el ámbito asociativo y político presentan un escaso desarrollo en los estudios sobre la migración en España, que todavía es menor en el caso del refugio político. Entendemos la migración transnacional como el proceso por el cual las personas migrantes forjan y mantienen simultáneas relaciones multitrenzadas que las unen a sus sociedades de origen y destino (Glick Schiller, Blash y Szanton, 1995: 49). Utilizamos el concepto de transnacionalismo como una categoría analítica a través de cuyo prisma estudiamos las consecuencias socio-culturales del exilio de las refugiadas colombianas en España, pues los procesos transnacionales enfatizan el hecho de que frecuentemente las personas migrantes construyen campos sociales que cruzan fronteras geográficas, culturales y políticas (Suárez, 2007: 918).

Los procesos globales afianzan los análisis sobre las configuraciones socioculturales en los que se establece un consenso teórico de la interconexión e interdependencia entre las distintas regiones del mundo. Se abona el estudio de las redes sociales y de las actividades transnacionales realizadas por actoras y actores no institucionalizados a través de grupos organizados o redes de activistas como argamasa de los complejos procesos y ámbitos de operatividad global, potenciando la investigación de las micro-estructuras de la migración y, en el caso de las refugiadas, de sus alianzas de acción en el espacio nacional y transnacional. Estas se organizan en grupos y redes constituyendo estructuras que se redefinen en los procesos de desterritorialización geográfica y simbólica que experimentan.

Los campos transnacionales se forman por los diferentes intereses existentes, tanto dominantes como alternativos y es, además, el espacio en donde se produce la creación de sujetos móviles. La visión de la simultaneidad de los procesos translocales contribuye a la reflexión sobre las prácticas y las metodologías de las organizaciones de mujeres en relación a los fenómenos de exclusión de género y, consecuentemente, a la incorporación de medidas para promover la igualdad en el ejercicio de derechos por parte de las refugiadas. Entendemos transnacionalismo como una categoría analítica que permite estudiar las consecuencias socio-culturales de las prácticas asociativas y militantes de las refugiadas políticas colombianas en España que trascienden las fronteras de los países.

El transnacionalismo implica romper con un modelo de análisis de nacionalismo metodológico y nos permite ampliar la mirada analítica incorporando las sociedades de origen, tránsito y destino y, de esta forma, aprehender en todas sus dimensiones la complejidad de los procesos migratorios actuales y de las prácticas sociales, culturales, económicas y políticas que desarrollan las personas migrantes. Es aquí donde aparecen las prácticas de las refugiadas colombianas, para las cuales la transnacionalidad es inherente a ellas: por una parte sus prácticas asociativas implican un fuerte compromiso con la ampliación de la democracia y la construcción de la paz en su país de origen y, a la vez, contribuyen a enriquecer los procesos asociativos en la sociedad de acogida a través de su activismo en asociaciones y plataformas en las que introducen nuevas propuestas creativas desde la pluralidad de sus experiencias que tienen como base su cultura de origen.

Partiendo de la idea de que todo conocimiento es situado, la investigación que fundamenta esta comunicación subraya la importancia de pensar desde las vidas de los grupos excluidos, en este caso de las refugiadas colombianas exiliadas en España, para llenar los silencios y los olvidos en los estudios sobre este colectivo. En los relatos de las historias de vida narradas asoman sus experiencias que

constituyen la trama de la investigación en la que se reflexiona sobre la interacción de estas mujeres en un entorno condicionado por sus experiencias transnacionales.

## 2. EL PAPEL DE LAS REFUGIADAS COLOMBIANAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y SU ACTIVISMO TRANSNACIONAL

Aunque las mujeres han estado siempre presentes en la lucha política por la emancipación, la justicia, la libertad y la paz, su papel como constructoras de paz ha sido históricamente invisibilizado debido a los patrones patriarcales existentes. Magallón (2012) reconoce que la guerra juega un importante papel en la conformación de las identidades de los hombres y las mujeres que conviven en escenarios de violencia. Destaca que los roles de género se intensifican en la guerra y que, en medio de la violencia, mujeres y hombres la practican y la sufren desde posiciones y roles que se han ido diversificando a lo largo del tiempo. Esto significa que en las nuevas identidades siguen influyendo las creencias, expectativas y proyecciones enraizadas en las distintas tradiciones culturales y en los modos de ser hombre y mujer creados y recreados por las diferentes culturas. En este orden de cosas, nos resultan de interés las aportaciones de la referida autora respecto a las representaciones, los roles y las resistencias de las mujeres en los contextos violentos donde:

*“surgen nuevas masculinidades y feminidades que siguen invisibilizándose cuando no concuerdan con los estereotipos tradicionales. Dentro de esa fragilidad identitaria, vivida a veces como rigidez, el marco contextual puede dar lugar a representaciones que trastocan los comportamientos... Ellas y ellos pueden verse a sí mismos, y ver al otro sexo, de modo diferente, según contextos. La plasticidad de comportamientos afecta a ambos sexos... El rol masculino, estereotipado como dominador, puede extremarse en condiciones violentas; y el rol femenino, ligado estereotipadamente al rechazo de la violencia, diluirse, en situaciones de agresión extrema”* (Magallón, 2012: 14-15).

Asimismo, esta autora también nos advierte sobre cómo, en medio de las guerras, los hombres proyectan sobre los cuerpos de las mujeres distintas representaciones e imágenes que acaban condicionando la forma de tratarlas. También destaca el poder de dichas imágenes y su simbolismo, ya que pueden verlas como:

*“objeto de placer o esclavas sexuales, como tierra enemiga para conquistar o tierra propia para proteger, como guerreras o compañeras de armas, como madres, hijas o esposas, como vírgenes o mujeres sagradas...”* (2012: 16-17).

En el caso de Colombia los factores de riesgo y vulnerabilidad que afectan de forma grave la vida y el ejercicio de los derechos de las mujeres se concentran en las áreas de influencia de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML). En estos territorios las mujeres están sujetas a amenazas, señalamientos, detenciones, secuestros, agresiones, discriminaciones y a todo tipo de hechos violentos por causa de su vinculación asociativa y/o política, por el hecho de reclamar y defender sus derechos, y, en la mayoría de las ocasiones, por el sólo hecho de ser mujer. Colombia es un país de profundas raíces patriarcales, con grandes desigualdades entre sexos, que son todavía más evidentes y desproporcionadas en el ámbito rural. La guerra ha incrementado la crueldad de las prácticas preexistentes, pues la violencia sociopolítica adopta las prácticas de la violencia de género y las incrementa. Solo recientemente se ha reconocido a las mujeres como víctimas específicas del conflicto armado e incorporadas en los informes (VIII informe sobre violencia sociopolítica contra las mujeres, jóvenes y niñas en Colombia, 2008<sup>3</sup> en el que se evidenciaba que las mujeres son uno de los colectivos más afectados). En el informe del año 2009 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos enumera las principales manifestaciones de violencia ejercida contra las mujeres en el conflicto armado colombiano: violencia física, sexual y psicológica; el reclutamiento forzado; la

3. Informe elaborado por la Mesa de trabajo Mujer y Conflicto Armado en Colombia.

imposición de pautas de comportamiento social y el desplazamiento forzado. También destacaba que dicho enfrentamiento afecta de forma particular a las mujeres indígenas y afrocolombianas por la múltiple discriminación histórica que han sufrido.

Según Castaño y Rueda (2010: 10-11) diversos informes reconocen que en el período 2002-2007, 1.314 mujeres fueron asesinadas a causa de la violencia sociopolítica fuera del contexto de la guerra y otras 179 desaparecieron a manos de agentes del Estado, grupos paramilitares y guerrillas. En la publicación de la plataforma Ruta Pacífica de las Mujeres<sup>4</sup> titulada “La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia” se presentan las experiencias de más de novecientas mujeres y de nueve casos colectivos que sufrieron graves violaciones de sus derechos humanos.

Tanto en los informes como en los testimonios recogidos en la investigación realizada se observa el *continuum* de las violencias<sup>5</sup> que sufren las mujeres colombianas. De hecho, las historias de vida de generaciones de mujeres han estado atravesadas por hechos de violencia, por lo que recurrimos a Butler (2006, 2010) para plantear la pregunta de por qué unas vidas son más valoradas que otras. Según esta autora, lo que pensamos viene condicionado por unos marcos de pensamiento contruidos por la presión del grupo, la propaganda del poder, los medios de comunicación, las imágenes transmitidas y las circunstancias contextuales como la guerra, que supone una situación límite e implica acuartelamiento, violencia, uso de armas y ruptura con la cotidianidad. Esta noción nos es de utilidad para comprender cómo, al mostrar una parte de la realidad y dejar fuera otra, determinados marcos de pensamiento llevan a la devaluación de las vidas de “los otros”, en este caso las de las mujeres.

Llegados a este punto es de interés destacar que en las guerras y en los escenarios violentos las mujeres adoptan múltiples papeles impulsadas por factores como la ideología, el deseo de supervivencia, el patriotismo o la construcción de una identidad libre. No sólo han sido víctimas sino que también han tomado las armas, han sido resistentes, han tomado la iniciativa. Hemos observado en muchos casos la rebelión de las mujeres ante el rol asignado, las circunstancias en que fueron victimizadas y cómo se negaron a seguir asumiendo el papel de víctimas, tomando las riendas de su vida para reclamar justicia.

Al tiempo que se rebelaban contra las injusticias sufridas, las mujeres han jugado también un papel esencial en los procesos de paz. Su inclusión en todas las etapas de construcción de la paz es un requisito esencial para el sostenimiento de la misma. Desde los años noventa la participación de las mujeres en los procesos de paz ha sido baja, sin embargo, han sido muchos los esfuerzos que han realizado por alcanzar y desempeñar un rol activo como constructoras de la paz<sup>6</sup>. Los ejemplos a este respecto son numerosos: en la década de 1990, las mujeres salvadoreñas propusieron un plan de reparación en la Mesa de Negociación con el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. En Irlanda del Norte, las mujeres aseguraron la participación de una representante en la Mesa de

4. Plataforma conformada por más de 300 organizaciones y grupos de mujeres del país que forma parte del movimiento feminista y pacifista colombiano.

5. Este término constituye una herramienta conceptual para entender cómo la violencia específica de la guerra entronca con las violencias presentes en la relación de dominación entre hombres y mujeres vigentes en épocas de paz. Asimismo, nos ayuda a percibir cómo en el patriarcado la violencia permea todos los ámbitos de la vida y es también una herramienta que nos ayuda a describir cómo y dónde actúan e interactúan las violencias de la guerra. Moser (2011:30-51) propone distinguir entre tres categorías de violencia: económica, política y social que se manifiesta en diferentes escalas: individual, interpersonal, comunitaria y estructural que están atravesadas por sesgos de género que conforman los modos en que mujeres y hombres se hallan implicados y experimentan la violencia.

6. A nivel internacional los movimientos y organizaciones de mujeres han estado siempre muy vinculados a la cultura de la paz y han supuesto el despertar de la conciencia social de las mujeres en la defensa de sus derechos. Destacamos la trayectoria del feminismo internacionalista desde el Congreso de La Haya en 1915 con The Women's International League for Peace and Freedom. Posteriormente aparecieron otras organizaciones de mujeres en contra de la violencia y las guerras. Su influencia en el sistema internacional se ha visto plasmada en la creación de ONU Mujeres y en la aprobación de diversas resoluciones a favor de la participación de las mujeres en los procesos de paz, como la 1325/2000 que ha supuesto un hito en favor de los derechos de las mujeres.



Paz creada en 1997, constituyendo una agrupación política de mujeres de distintos partidos que participó en la reconciliación y la reintegración de los presos políticos. En la República de Sudáfrica, la Comisión Nacional de la Mujer logró que uno de cada dos representantes de cada partido en el proceso de negociación fuera mujer. En Guatemala, las mujeres influyeron significativamente en las conversaciones que condujeron al acuerdo de paz de 1996. En Burundi, las mujeres presentaron su lista de recomendaciones y más de la mitad de sus propuestas quedaron recogidas en el acuerdo de paz. En los casos de resistencias colectivas encontramos grupos de mujeres que se posicionan contra la impunidad, entre los más reconocidos están las Madres de Plaza de Mayo (Argentina), Viudas de Guatemala (CONAVIGUA), etc. En Colombia las mujeres que habían luchado incansablemente en defensa de sus derechos participaron en las movilizaciones para reclamar una salida negociada al conflicto y han logrado ser recibidas por representantes de las negociaciones de paz entre el gobierno y las FARC iniciadas en el 2012.

El sexto informe de la Mesa “Mujer y conflicto armado” describía cómo las violaciones contra las mujeres organizadas o defensoras de los derechos humanos constituían uno de los hechos violentos de mayor gravedad, pues revestía connotaciones individuales y colectivas que lesionaban de manera irreparable a las víctimas. Adicionalmente, el Estado colombiano reconoció la necesidad de adoptar un “*enfoque diferencial, de género, de derechos y equidad para las mujeres*”<sup>7</sup> por lo que en el año 2012, a través de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas (UARIV), ofreció a dos organizaciones de mujeres (OFP y ANMUCIC<sup>8</sup>), cuyas militantes fueron sistemáticamente perseguidas, amenazadas, agredidas y algunas asesinadas, la reparación colectiva como un gesto de paz y de reconocimiento de la responsabilidad del Estado por acción u omisión en los crímenes cometidos contra sus afiliadas<sup>9</sup>.

Colombia se encuentra inmersa en un proceso de tránsito hacia la paz. En agosto de 2012, el Gobierno y las FARC<sup>10</sup>, firmaron un “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” en el que no estaba prevista la inclusión de las necesidades y demandas de las mujeres. Ante esta constatación, el movimiento de mujeres colombiano intensificó su movilización y celebró la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz<sup>11</sup> en 2013 con el apoyo de organizaciones de mujeres. Dicha Cumbre tuvo como objetivo convocar a la sociedad colombiana, y a las mujeres en particular (asistieron cuatrocientas cincuenta mujeres), para exigir ser escuchadas y reivindicar la participación activa de las mujeres colombianas representadas por diversas organizaciones y redes en la Mesa de conversaciones de la Habana.

Dos semanas después de la mencionada cumbre y fruto de la presión ejercida por el movimiento amplio de mujeres en la Mesa de conversaciones se llegó a un acuerdo en el que las partes reconocieron el importante papel de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos, así como en la construcción de la paz. Posteriormente, en una decisión histórica, el presidente Santos designó a dos mujeres con poder decisivo en la delegación del gobierno en la Mesa de negociaciones. En el año 2014 se creó la Subcomisión de Género<sup>12</sup> en el seno de la Mesa de Conversaciones de Paz en La

7. El enfoque diferencial implica diseñar y transversalizar acciones de prevención, atención, asistencia y reparación integral en el marco del conflicto interno armado, de acuerdo con la gravedad de las consecuencias del conflicto para las mujeres y teniendo en cuenta las solicitudes realizadas por las mujeres y por las organizaciones de víctimas.

8. Varias de las refugiadas entrevistadas fueron dirigentes de la Organización Femenina Popular (OFP) y de la Asociación de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC) en Colombia.

9. Sólo contra las integrantes de la OFP se cometieron más de ciento cuarenta crímenes y de ANMUCIC fueron asesinadas más de 40 mujeres. Las refugiadas entrevistadas formaban parte de estas organizaciones.

10. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

11. Con el liderazgo de ONU Mujeres. Entre las asociaciones están: Ruta Pacífica de las Mujeres, Red Nacional de Mujeres y ANMUCIC que forman parte de la Mesa de Apoyo a los Derechos Humanos de las Mujeres y Paz (MDDHHM) en la que participan las refugiadas en España.

12. Atiende los problemas de las mujeres víctimas del conflicto colombiano. La importancia de dicha subcomisión reside en que en los diálogos de paz sólo hay dos subcomisiones.

Habana, con el mandato de integrar una perspectiva de género y de derechos de las mujeres en todos los acuerdos y dialogar con representantes de organizaciones de mujeres. Todo el proceso contó con el apoyo de ONU Mujeres y se incluyeron las aportaciones de las mujeres colombianas como expertas, sobrevivientes y negociadoras en un proceso de paz inédito por la integración de la perspectiva de género. Así, las voces de las mujeres colombianas pasaron a formar parte del proceso de paz.

En el mismo año la mesa de negociaciones recibió a delegaciones de mujeres sobrevivientes al conflicto armado en la que participaron 36 mujeres. En total, se realizaron tres audiencias con mujeres víctimas y representantes de organizaciones de mujeres, cuyas aportaciones fueron valoradas para su inclusión en los acuerdos pactados. En un proceso sin precedentes en el campo de la resolución de conflictos, las mujeres integrantes de la Mesa de negociación se reunieron con las mujeres afectadas por el conflicto. Con ellas se visibilizaron los testimonios de las violaciones de sus derechos, incluyendo la violencia sexual y el desplazamiento, evidenciando las distintas maneras en que la guerra ha afectado sus vidas y la de sus comunidades.

Pero a pesar de que en Mesa de Negociación de los Diálogos de Paz se creara la subcomisión de género y que en esta subcomisión participaran las representantes de las organizaciones de mujeres víctimas colombianas<sup>13</sup>, en su agenda no se había previsto la participación de las mujeres exiliadas, ni estaba previsto la inclusión de sus necesidades y propuestas. Ante esta situación, las refugiadas políticas y exiliadas en España emprendieron acciones de denuncia y de incidencia política para exigir que sus reivindicaciones fueran tenidas en cuenta por el gobierno colombiano y en las negociaciones de paz. Consideran que como víctimas que son, también tienen derecho a la verdad, la justicia y la reparación con garantías de no repetición. Además, enfatizan su doble victimización: por haber sufrido violencia en Colombia y por haber tenido que exiliarse. Estas refugiadas, a través de la Colectiva de Mujeres Refugiadas, Exiliadas y Migradas en España<sup>14</sup> que las representa, se reconocen como sujetas políticas y como tales exigen que se cumpla la Resolución 1325 del año 2000 aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para garantizar la participación de las mujeres en los acuerdos de paz.

Las refugiadas colombianas han sufrido amenazas, secuestros, torturas y el exilio por su lucha pacífica en defensa de los derechos humanos, y es ahí donde las asociaciones y plataformas en las que participan plantean propuestas de acción por la paz en Colombia. Las exiliadas han utilizado cuatro estrategias de incidencia social y política: primera, han creado un colectivo que las reúne y vehicula sus aspiraciones y objetivos. Segunda, han establecido vínculos con organizaciones y plataformas de mujeres y plataformas pacifistas, tejiendo alianzas y redes de entidades supraasociativas a nivel nacional e internacional, combinando actividades tanto en el ámbito local como en el global para exigir a los Estados que insten a Colombia al cumplimiento de los parámetros internacionales en materia de derechos humanos. Tercera, han desplegado un intenso trabajo hacia la opinión pública (mediante campañas y el establecimiento de alianzas con periodistas). Cuarta, han mantenido reuniones y comunicaciones con personas con responsabilidad política en Colombia, en España y a nivel internacional (senadoras/es, diputadas/os, representantes de Naciones Unidas) para proponer vías para la salida negociada al conflicto colombiano.

Las prácticas asociativas de las refugiadas colombianas se caracterizan por su transnacionalidad, por sus vínculos constantes entre el contexto colombiano y el español en la defensa de los derechos humanos de las mujeres colombianas y de las exiliadas a través de su implicación en entidades supraasociativas (MDDHHM, CVSC, Foro Internacional de Víctimas, etc.). Las refugiadas de la Colectiva llevan más de diez años reflexionando sobre la condición del refugio y de sus repercusiones

13. Representantes de las mujeres colombianas han asistido en tres ocasiones a la Mesa de negociación de La Habana. Entre ellas se encuentran representantes de organizaciones en las que participan las refugiadas como ANMUCIC.

14. Dicha Colectiva se constituyó en el año 2005, y participan refugiadas colombianas que residen en Madrid, Barcelona, Valencia, Alicante, Villena, Albacete y otras ciudades españolas. Es la asociación de refugiadas colombianas más importante y mejor organizada de Europa.

en las mujeres exiliadas. Desde el inicio de las conversaciones de paz han estado realizando acciones de incidencia política para solicitar la participación política de las mujeres víctimas y exiliadas en los acuerdos de paz y han realizado diversos comunicados donde se plasman los ejes de su discurso y que han hecho llegar a la Mesa de negociación de los diálogos de paz de La Habana<sup>15</sup>. El primero de ellos fue la remisión de una carta y de un Manifiesto<sup>16</sup> a la senadora Gloria Inés Ramírez, quien a su vez los remitió a la Mesa de Negociación de la Paz con un escrito de apoyo. Dicho manifiesto se fundamenta en la Carta política del país y en la Resolución 1325 del año 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como instrumento del sistema universal de derechos humanos que *“reconoce los efectos devastadores de los conflictos armados sobre la vida y los cuerpos de las mujeres, el papel de estas en la prevención y resolución de los conflictos armados y como actoras insustituibles en los procesos de reconstrucción de paz”* (carta de la senadora). En este importante manifiesto las refugiadas proponen: *“que la participación política de las mujeres víctimas, refugiadas políticas, exiliadas y del movimiento social de mujeres en Colombia sea una representación que incorpore... a representantes..., con participación y voz aportando nuestras propuestas según el tema de la agenda que se vaya acordando en la Habana”* (Manifiesto).

En agosto de 2014 remitieron a ONU Mujeres un documento de catorce páginas<sup>17</sup> con sus reivindicaciones para la Mesa de negociación con el objetivo de que aceptaran su interlocución como exiliadas en el proceso de negociación de la paz y que se reconocieran sus especiales necesidades en los acuerdos alcanzados. En su discurso reclaman la restitución de su dignidad, puesto que las amenazas recibidas y el exilio personal y familiar son la consecuencia de su interés en la esfera de lo social, de su compromiso con la defensa de la justicia y la igualdad social que implica un posicionamiento ético que las sitúa al lado de los más débiles. En dicho discurso distinguimos también el feminismo que destilan estas demandas y propuestas a través de la exigencia de su derecho a ejercer su ciudadanía y a participar democráticamente en la esfera pública y de ser reconocidas como sujetas políticas; la visibilización de las violencias de las que han sido objeto las mujeres en el conflicto; el reconocimiento de las especiales dificultades en el acceso a la justicia para las mujeres, y en especial para las refugiadas, por lo que deben articularse mecanismos para facilitar dicho acceso; la necesidad de implementar programas de retorno de la población exiliada considerando acciones específicas en favor de las mujeres exiliadas; la reivindicación para ejercer un papel significativo en la reconstrucción de la memoria histórica y la necesidad de una reparación integral de las mujeres, pues ellas mismas y sus compañeras de organización han sufrido graves violaciones de sus derechos. Entre estas destacamos el énfasis de la Colectiva en garantizar la participación política de las mujeres y en la inclusión de sus intereses estratégicos, evidenciando su voluntad de ser sujetas políticas.

La Colectiva ha continuado con sus acciones sistemáticas de incidencia política, elaborando nuevos comunicados con los que difunden sus reivindicaciones en los diferentes eventos realizados en el Estado español y en los Foros Internacionales de Víctimas. Entre los logros obtenidos por la Colectiva está la interlocución directa con las representantes del gobierno y de las FARC en la subcomisión de género de las negociaciones de paz de La Habana, con la Unidad de Víctimas y con el Centro Nacional de Memoria Histórica, estas dos últimas dependientes del gobierno colombiano y con las que están gestando varios proyectos.

Por todo ello, las prácticas participativas de las refugiadas políticas colombianas se distinguen por combinar un intenso activismo en el entorno local de la ciudad de acogida con la incidencia polí-

15. En el quinto punto de la agenda de las conversaciones de Paz aborda los derechos de las víctimas. Este punto es relevante, por ello es importante que esté la voz de las mujeres: desplazadas, exiliadas, etc.

16. Se elaboró en el marco de las Mesas Europeas por la Paz celebradas en Barcelona en mayo del 2013: “Manifiesto del Colectivo de Mujeres Refugiadas Políticas y Exiliadas en España” entregado por la senadora del Congreso de la República, Gloria Inés Ramírez Ríos, a la Mesa de Negociación de la Paz en La Habana en junio del 2013.

17. Las mujeres refugiadas políticas y exiliadas en España exigen que sus reivindicaciones se incluyan en el proceso de paz en Colombia, agosto del 2014.

tica en materia de derechos humanos en Colombia a través de su trabajo en el espacio transnacional. Esta actividad múltiple y simultánea cruza fronteras geográficas, culturales y políticas, rompiendo con la dicotomía local-global y Colombia-España.

### 3. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones de la investigación han sido las siguientes:

1. En el contexto del conflicto armado las mujeres colombianas han puesto de relieve las múltiples violaciones de derechos que han sufrido, debido a las cuáles se han visto obligadas a desplazarse y exiliarse. Las activistas colombianas se han organizado en asociaciones, plataformas y partidos políticos a través de los que han mostrado su posicionamiento en contra de la guerra y se han revelado ante el rol asignado históricamente, negándose a asumir por más tiempo el papel de víctimas y tomando la iniciativa en la reivindicación de su papel en el proceso de las negociaciones de paz. En este sentido, tanto las mujeres organizadas como las que han tenido que exiliarse han visto en dichas negociaciones la oportunidad para establecer nuevas bases para la convivencia en el país, así como para exigir su plena participación política en dicho proceso. Las refugiadas reclaman un reconocimiento social para que sus propuestas y demandas sean tomadas en cuenta en los acuerdos de paz. Para ello, a través de la Colectiva de refugiadas que las reúne en España están desplegando una serie de iniciativas de relevancia en forma de diversos comunicados y manifiestos en los que exponen sus demandas y sus propuestas específicas como mujeres víctimas y exiliadas que han hecho llegar a la ONU Mujeres, al gobierno colombiano y a la Mesa de negociaciones de paz. Pretenden que sus capacidades, experiencias y propuestas, planteadas desde su realidad transnacional como exiliadas, sean consideradas para la construcción de una paz sostenible y duradera en el país.
2. Entre los rasgos definitorios de las refugiadas en España destaca el elevado grado de asociacionismo y de participación en diferentes plataformas desde España, un activismo múltiple con el que han logrado renovar su resistencia a la injusticia y a la violación de los derechos humanos en Colombia. También resulta relevante que su asociacionismo adquiera una fuerte dimensión política, pues convierten los espacios asociativos en espacios de acción y de reivindicación política a través de campañas nacionales e internacionales de denuncia sobre la situación de vulneración de derechos en Colombia.

Su participación en asociaciones y entidades supraasociativas deviene un apoyo fundamental en el que sostienen la experiencia transnacional que caracteriza su activismo actual. Las asociaciones en las que participan se caracterizan por presentar una composición social heterogénea, un elevado grado de pluralismo y de formas de acción, una ideología de izquierdas mayoritaria y unas estrategias de incidencia política ubicadas en el marco de los derechos humanos. Y, en relación a la actividad supraasociativa que desarrollan, destacamos su capacidad de integrarse en un sistema de redes que supera el ámbito local, regional y nacional hasta constituir un espacio transnacional que entreteje interconexiones que son operativas para el cambio social y político global que pretenden.

Las refugiadas colombianas se han convertido en agentes activos que combinan su participación política, asociativa y supraasociativa para el logro tanto de su objetivo de transformación social y política en el espacio local donde residen en el exilio, como el de denuncia y visibilización de las violaciones a los derechos humanos que se producen en Colombia. El asociacionismo de las refugiadas tiene una orientación ideológico-política y, por tanto, reivindicativa. Lo más singular es su significativa presencia, implicación y protagonismo en las distintas plataformas transnacionales en favor de los derechos humanos y, concretamente, en la defensa de los derechos de las mujeres colombianas tanto en su país de origen como en el exilio. En este sentido, podemos decir que las plataformas resultan esenciales y son muy

funcionales para el logro de sus objetivos sociales y políticos, pues son espacios sociales flexibles y de gran plasticidad que hace posible su tránsito hacia otro tipo de experiencias participativas (transnacionales), así como sumar alianzas y apoyos de la sociedad civil y de las instituciones locales, regionales, nacionales e internacionales.

3. Las exiliadas se configuran como importantes impulsoras en la transformación de las relaciones desiguales de poder, puesto que se implican en la construcción de una sociedad igualitaria en la que mujeres y hombres puedan disfrutar de los mismos derechos y oportunidades. Asimismo, en las trayectorias asociativas de las refugiadas se ha comprobado su alto grado de implicación como dirigentes de importantes asociaciones y plataformas en defensa de los derechos de las mujeres, tanto en su país de origen como en su exilio en España.

También se ha evidenciado la importancia de su autoidentificación como actoras colectivas y como defensoras de derechos. Dicha autoidentificación está transformando su conciencia, llevándolas a reivindicar un papel protagonista en el ámbito público, generando una nueva identidad colectiva como mujeres con poder y con capacidad para cambiar el modelo social y político imperante y contribuir con sus aportes al proceso de paz en Colombia.

El intenso activismo social que las refugiadas en favor de los derechos de las mujeres en Colombia se ubica de forma mayoritaria en el feminismo práctico, por ello situamos sus prácticas reivindicativas en favor de los derechos humanos de las mujeres en el movimiento amplio de mujeres y no tanto en el movimiento feminista, puesto que muchas de ellas no se definen como feministas. También resulta interesante destacar que, aunque en el nuevo contexto social y cultural en el que residen han continuado ejerciendo un feminismo práctico, este adquiere un carácter transnacional. Dicho feminismo práctico transnacional se evidencia en la centralidad de su activismo, tanto en la defensa de los derechos de las mujeres colombianas como de las refugiadas en el exilio y que hemos observado en diversas plataformas internacionales.

4. Respecto a las características de su participación social y política desde el exilio, cabe destacar que las prácticas transnacionales que mantienen fomentan una óptica relacional entre las sociedades de origen y de acogida que favorecen el trabajo conjunto entre nuevos y viejos agentes y organizaciones sociales. También hemos constatado que los marcos relevantes de estructuración social de las refugiadas no son solo los espacios locales, pues también salen a la luz sus prácticas en los contextos autonómico, nacional e internacional. La frecuencia y la intensidad de sus interacciones tanto a escala supralocal como transnacional nos indica que, con sus prácticas asociativas y militantes, están sentando las bases de una nueva ciudadanía transnacional. Y ello se hace patente en el contexto español a través de las actividades de incidencia política y sensibilización que despliegan hacia la opinión pública y que contribuyen a que las personas autóctonas se planteen nuevas preguntas y redescubran y comprendan las características de la sociedad global en la que habitamos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Butler J (2006). *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*. Paidós, Buenos Aires.
- Butler J (2010). *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*. Paidós, Barcelona.
- Castaño L, Rueda P (2010). *Vivir con dignidad. Historia de vida de Leonora Castaño Cano*. Corcas Editores, Bogotá.
- Glick Schiller N, Blash L, Szanton C (1995). From Immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration. *Anthropological Quarterly* 68 (1) (48-65).
- Guzmán G, Mendía I (2009). *El movimiento de mujeres en América Latina*. Centro de documentación HEGO, Boletín de recursos de información nº 19, octubre.
- Magallón C (2012). *Contar en el mundo. Una mirada sobre las Relaciones Internacionales desde las vidas de las mujeres*. Horas y horas, Madrid.

- Moser C (2011). The Gendered continuum of Violence and Conflict. An operational framework. En: Moser C, Clark F (eds). *Victims, Perpetrators or Actors? Gender, Armed conflict and Political Violence*. Zed Books, Londres, Nueva York.
- Suárez Navaz L (2007). “La perspectiva transnacional en los estudios migratorios. Génesis, derroteros y surcos metodológicos”. Valencia: Ponencia en el V Congreso sobre la Inmigración en España. *Migraciones y Desarrollo Humano*.

# La igualdad de género en la agenda internacional de desarrollo: propósitos, (in)coherencias y la participación del feminismo internacional

## Gender equality in the international development agenda: purposes, (in) coherences and participation of the international feminism

PAJARÍN GRACÍA, Marta<sup>1</sup>  
mpajarin@ucm.es

### Resumen

La agenda internacional de desarrollo ha experimentado importantes cambios en su marco institucional de decisión y en la orientación de sus objetivos. La visibilización de las desigualdades entre mujeres y hombres, como consecuencia de la discriminación que sufren las mujeres y niñas en todos los ámbitos de la vida, ha sido posible por la presión que el feminismo internacional ha logrado imprimir en los procesos de conformación de una agenda global de desarrollo. La comunicación revisa la evolución y los principales hitos en este proceso con tres objetivos: describir y analizar la incorporación de la igualdad de género en los marcos de política global, valorar las iniciativas programáticas que generan y su consistencia, e identificar el impacto del feminismo internacional. Se pretende avanzar en la búsqueda de enfoques innovadores de análisis en los procesos de toma de decisiones de política en el ámbito internacional que promuevan políticas transformadoras de género.

**PALABRAS CLAVE:** igualdad de género, agenda de desarrollo, gobernanza global, feminismo internacional

### Abstract

The international development agenda has undergone major changes in its institutional decisional framework and the orientation of its objectives. The visibility of inequalities between women and men as a result of discrimination against women and girls in all areas of life has been able by pressure from international feminism in the global process of development agenda setting. This communication reviews the evolution and major milestones in this process trying to describe and analyze gender mainstreaming in the framework of global policy, assess program initiatives and their consistency, and identify the impact of international feminism. It is intended to move towards innovative approaches to addressing policy decision-making processes in the international level to promote gender transformative approach.

**KEYWORDS:** gender equality, development agenda, global governance, international feminism

---

1. Investigadora asociada del Área de Género del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM).

## 1. INTRODUCCIÓN

El logro de la igualdad de género como objetivo de desarrollo y por ende, de la acción y de la política pública, constituye un compromiso ampliamente respaldado por la comunidad internacional y por gran parte de los estados en todo el mundo. La *IV Conferencia Internacional sobre las Mujeres* y su *Plataforma de Acción* (Beijing, 1995) supusieron un hito fundamental en el proceso de visibilizar las desigualdades entre hombres y mujeres como consecuencia de la discriminación que sufren mujeres y niñas en todos los ámbitos de la vida. Así mismo, se avanzó en la promoción de un compromiso político para el logro de la *igualdad sustantiva*, que además de reflejarse en el plano formal y legal, incluya logros efectivos en términos de igualdad de resultados, para lo que se requieren medidas específicas y de equidad impulsadas por los estados. Fruto de este consenso internacional se acordaron dos estrategias fundamentales para el logro de la igualdad efectiva: el empoderamiento de las mujeres y la transversalidad de género o *mainstreaming* de género<sup>2</sup>.

La desigualdad entre mujeres y hombres sigue siendo un reto local y global compartido en la promoción de procesos de desarrollo inclusivos y sostenibles, pero también como una condición necesaria para el logro de objetivos de desarrollo en sus dimensiones económica, social y ecológica. Indicadores como la mortalidad materna, la prevalencia de distintas violencias contra mujeres y niñas, así como de prácticas culturales perjudiciales (como el matrimonio precoz o la mutilación genital femenina), el acceso limitado al sistema educativo, la brecha salarial y de participación en procesos de toma de decisiones en el ámbito político o económico, o la responsabilidad desproporcionada de las mujeres con respecto al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, muestran que la igualdad de género como objetivo de desarrollo, requiere todavía de intensos esfuerzos por parte de la comunidad internacional y de los propios estados.

El análisis de la evolución de los marcos de política referidos a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres y las niñas, así como de las iniciativas programáticas que generan dichos marcos, puede ofrecer una información muy relevante en la valoración de los aprendizajes y prácticas exitosas para el logro de la igualdad de género. Los desafíos que plantea el escenario internacional y la implementación de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* referidos al logro de la igualdad de género, requieren de enfoques innovadores de análisis de los procesos de toma de decisiones de política en el ámbito internacional, así como de revisiones de la experiencia doctrinal y programática que nutran de propuestas eficaces y transformadoras la implementación de políticas de desarrollo destinadas a la igualdad entre hombres y mujeres.

Es por ello que en el apartado 2 se analizan las condiciones de oportunidad que favorecieron la incorporación de la igualdad de género en la agenda internacional del desarrollo, su cristalización en los años 90 y su evolución en distintos momentos de conformación de agenda posteriores. En el apartado 3 se valoran los impactos que realizaron los movimientos internacionales en defensa de los derechos de las mujeres en dicha agenda. Y finalmente, en el apartado 4, se apunta una visión de dichos procesos desde el análisis de las políticas públicas.

## 2. LA INSTITUCIONALIZACIÓN INTERNACIONAL DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

La incorporación de la igualdad de género en la agenda del desarrollo fue posible desde que el *Enfoque de Desarrollo Humano* concitara el mayor consenso en el modo de entender el desarrollo

2. El *mainstreaming* de la perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres, cualquier acción que se planifique, incluyendo las de tipo legislativo, las políticas o los programas en todas las áreas y a todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las experiencias y necesidades o intereses de hombres y mujeres una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, sociales y económicas a fin de que hombres y mujeres se beneficien por igual y desaparezca la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de género. (Definición del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1997).



y ofreciera el marco valorativo alternativo capaz de dialogar con planteamientos teóricos y prácticos impulsados desde la academia y las organizaciones de mujeres. Por ello, a la hora de analizar el marco de oportunidad que favoreció la incorporación de la igualdad de género en la agenda internacional del desarrollo en la década de los 90 podemos destacar los siguientes factores claves: i) el cambio en la visión del desarrollo que consolidó el concepto de desarrollo humano, y la modificación que supuso en la justificación y la naturaleza del desarrollo y en la ampliación de sus dimensiones de análisis y acción (Alonso 2012); ii) el diálogo con planteamientos doctrinales alternativos procedentes de la academia y de la sociedad civil y especialmente, de las organizaciones feministas (como el enfoque de empoderamiento); y iii) la creación de alianzas estratégicas entre los diversos actores sociales involucrados en los procesos de cambio social y gestión pública, como la academia, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), la clase política y las instituciones públicas (multinivel), que realizaron una sólida labor de incidencia en los espacios internacionales de definición de agenda.

La adopción del *Enfoque de Género en el Desarrollo* (GED)<sup>3</sup>, especialmente desde Beijing (1995), supuso el hito más relevante en la institucionalización internacional de la igualdad de género. En este proceso, la aprobación en 1979 de la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW por sus siglas en inglés) constituye el marco declarativo de referencia que favoreció la articulación de los derechos de las mujeres en las sucesivas conferencias temáticas y sectoriales impulsadas por Naciones Unidas (ONU) en esta década en torno a cuestiones de sostenibilidad ambiental (Río, 1992), Derechos Humanos (Viena, 1993) o demográficas (El Cairo, 1994). Así mismo, la Conferencia de Beijing cataliza los avances que habían impulsado las tres Conferencias Mundiales de la Mujer anteriores: México (1975), Copenhague (1980) y Nairobi (1985), que contribuyeron a forjar un movimiento feminista a escala internacional con una considerable capacidad de incidencia.

Puede indicarse, por tanto, que en los años 90 se produjo una *situación de estructura hegemónica*<sup>4</sup> en relación a la incorporación de la igualdad de género en la agenda de desarrollo en la que confluyeron la legitimidad de la agenda de género (ideas), las capacidades (en términos de capacidad técnica y de influencia) del movimiento de mujeres y feminista articulado a escala internacional que logró convertir a la ONU (instituciones) como el espacio multilateral más favorable a la legitimación de la igualdad de género y a la promoción de una agenda internacional de desarrollo en diálogo con la agenda de género ya existente (CEPAL 2006).

La institucionalización de la perspectiva de género puede entenderse como el proceso por el que las instituciones integran el enfoque de género a través de procedimientos y procesos específicos, incorporándose en las rutinas y a las normas existentes, pasando a ser parte importante de las prácticas institucionales, la estructura organizativa y la definición de los objetivos y metodologías de la institución (Coello 2015). La institucionalización de género requiere, por ende, cambios tanto en los componentes operativos y técnicos de los procesos públicos, como también en las estructuras normativas e ideológicas que enmarcan la visión, las prácticas y en definitiva, la cultura institucional de las administraciones públicas.

La adopción del Enfoque GED supuso el hito más relevante en la institucionalización internacional de la igualdad de género, al identificarse dos estrategias claves para el logro de la igualdad: el *mainstreaming* de género y el empoderamiento de mujeres y niñas. La estrategia de *mainstreaming* de género implica el reconocimiento de que la desigualdad es un problema público al que los estados han de dar respuesta y, por ello, conlleva una voluntad política transformadora. Se trata también de

3. El enfoque GED tiene en cuenta las causas estructurales de la desigualdad entre mujeres y hombres, el impacto de género de toda acción y política pública y de desarrollo, y promueve medidas transformadoras de relaciones y estructuras, que pongan el acento en la plena participación de las mujeres.

4. En aplicación de la propuesta analítica que ofrece la teoría de cambio de poder estructural en el sistema internacional en adaptación a la revisión de Sanahuja 2009, 2013.

un proceso estratégico que integra el análisis de la realidad, teniendo en cuenta las diferentes situaciones, necesidades, intereses o expectativas que tienen hombres y mujeres, así como los recursos, beneficios y posibilidades de participación política, económica y social diferenciadas por sexo; un proceso estratégico que reconoce, por tanto, el impacto diferente que tienen las políticas públicas y las iniciativas de cooperación internacional para las mujeres y las niñas, en relación a los hombres y a los niños, y que promueve medidas específicas para el logro de la igualdad.

De manera complementaria, las estrategias de empoderamiento buscan promover condiciones para que las mujeres ejerzan un mayor poder y control sobre sus propias vidas, a través de procesos de cambio que afectan al conjunto de las relaciones sociales y a las estructuras a todos los niveles. El empoderamiento tiene que ver de manera muy intensa con la agencia y la capacidad de elegir, cuyo potencial transformador se fortalece con el acceso a recursos (materiales, humanos y sociales, también intangibles, como la confianza) y la definición de logros concretos para cada proceso.

Sin embargo, desde la década normativa de los años 90, la agenda del desarrollo y de la ayuda internacional ha experimentado cambios de envergadura que han influido en la orientación y medición de sus objetivos. En este recorrido destacan la *Declaración del Milenio* (2000) y los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM), los foros destinados a la financiación del desarrollo (Monterrey, 2002, Doha, 2008 y Adís Abeba, 2015) y la agenda de la eficacia de la ayuda (principalmente desde la Declaración de París, 2005). El alcance de la incorporación de la igualdad de género en este proceso ha sido desigual y limitado.

Por lo que se refiere a la agenda de la eficacia de la ayuda impulsada desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el énfasis en la mejora técnica de los instrumentos de ayuda desde una posición ciega al género, y la escasa atención a las causas estructurales de las desigualdades o al impacto diferenciado por sexo de cualquier acción pública, limitaron su alcance en beneficio de la igualdad entre hombres y mujeres como objetivo de desarrollo.

Por su parte y en el marco de la ONU, a pesar del reto que supuso la definición de una agenda de desarrollo compartida y la formulación de los ODM, no conllevó un avance en la implementación de las estrategias de *mainstreaming* y empoderamiento ampliamente reconocidas para el logro de la igualdad de género. De los ocho ODM formulados, con sus correspondientes metas e indicadores, el ODM 3 “Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer” se refería explícitamente a la igualdad de género. La meta del ODM 3 se refería a la eliminación de las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de enseñanza para el año 2015. La igualdad de género y la promoción del empoderamiento se circunscribieron por tanto al ámbito de la educación, quedando fuera de la agenda otros temas clave. Tampoco se llegó a transversalizar la perspectiva de género en el resto de objetivos y en algunos casos, como en el ODM 5 —destinado a mejorar la salud materna—, o el ODM 6 —destinado a combatir el VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades—, se vuelve a visiones MED<sup>5</sup> y ciegas al género.

Las OSC realizaron sólidas críticas a ambos procesos y pusieron en marcha estrategias colaborativas de incidencia en espacios de negociación pública e institucional de ambas agendas, a través de la identificación de indicadores complementarios para los ODM o realizando una sólida revisión de los principios de París desde la perspectiva de género.

En este contexto, la *repolitización* de la agenda del desarrollo en términos de ampliación de sus dimensiones y de transformación en la arquitectura encargada de su definición e implementa-

5. Se refiere al enfoque MED, Mujeres en Desarrollo, que contribuyó a visibilizar el papel de las mujeres en los procesos de desarrollo, pero que sin embargo, no cuestiona las relaciones de poder entre hombres y mujeres, ni las causas de su participación diferenciada y se centra en la incorporación de las mujeres en los procesos de desarrollo, principalmente, como una vía para favorecer la eficiencia económica.

ción (Ayuso y Costafreda 2013), ha permitido promover un diálogo más horizontal entre las OSC y la academia, con las administraciones públicas y las entidades internacionales. La voluntad de fomentar la participación y la apropiación por parte de los diversos agentes de desarrollo durante el proceso post-2015 de conformación de la nueva agenda, ha constituido una oportunidad para reposicionar la igualdad de género en la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* adoptada en septiembre de 2015 y en los 17 *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) formulados. La creación en 2010 de ONU Mujeres que nace con la función específica de velar por el cumplimiento de los compromisos en materia de igualdad de género y de dar apoyo a los estados miembros y al propio sistema de la ONU en la formulación de políticas, estándares y normas mundiales y su papel activo durante todo el proceso post-2015, ha resultado también decisivo. La Declaración<sup>6</sup> incluye un párrafo específico referido al empoderamiento de las mujeres y las niñas y la nueva agenda incluye un objetivo específico (el ODS 5) destinado a la igualdad de género, así como metas específicas de género en otros ODS.

El ODS 5 “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas” incluye una visión más comprensiva desde el enfoque de género que se refleja en la concreción de sus 9 metas específicas (que incluyen cuestiones como la violencia o los derechos sexuales y reproductivos, la referencia a los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados o el acceso a recursos económicos) y en la articulación de una definición más precisa del concepto de empoderamiento (Elson 2016). Sigue, sin embargo, presentando debilidades relacionadas con la implementación de medidas de equidad claramente definidas en la CEDAW, en la obligación de los estados desde un enfoque de derechos humanos, el desarrollo de un robusto sistema de seguimiento y rendición de cuentas tanto en lo que se refiere a la implementación por parte de los estados, como a las nuevas fórmulas de financiación a escala internacional en los que el sector privado tiene un papel destacado (Elson 2016, De la Cruz 2016). La “agenda de desarrollo no puede seguir desconectada de las políticas sociales y económicas” (De la Cruz, 2016) pues tal y como demuestra la economía feminista (Carrasco 2011, Pérez Orozco 2014, Coello 2015) las esferas productivas y de reproducción son ámbitos inseparables y no es posible garantizar la realización de derechos para las mujeres y lograr una igualdad de género sustantiva, sin transformar las economías y los modelos de desarrollo basados en un crecimiento sin equidad que genera pobreza, desigualdad y degradación del entorno natural.

### 3. EL IMPACTO DEL FEMINISMO INTERNACIONAL

La introducción de la igualdad de género en la agenda del desarrollo y la ayuda internacional responde de manera decisiva a la presión e incidencia que las OSC han logrado imprimir sobre sus sistemas políticos pero también, sobre los espacios de debate y de toma de decisiones a nivel internacional. En este proceso las organizaciones de mujeres han ido evolucionando y diversificando su discurso, ampliando sus alianzas y afinando su repertorio de acción e incidencia.

La definición de los marcos de política y de las iniciativas que promovieron los ODM y la agenda de la eficacia supusieron una amenaza considerable a la agenda de género en el sistema internacional e impactaron de manera decisiva en la transformación de las organizaciones de mujeres y feministas. Autoras como Fraser y Tinker (2004), Antrobus (2004) o Harcourt (2006), han analizado la evolución de estas redes de mujeres, su repertorio y estrategias de incidencia y su poder de influencia en los espacios internacionales de toma de decisiones. Siguiendo el planteamiento de Harcourt (2006) podemos identificar tres fases históricas en la evolución del movimiento global por los derechos de las mujeres: 1) un primer período desde finales de los años 80 y principios de los 90 que resultó clave en la articulación de un movimiento global de mujeres con una visión y agenda compartidas en torno a organizaciones como *Women Environment and Development Organization*

6. *Transforming our World. The 2030 Agenda for Sustainable Development* (A/RES/70/1).

(WEDO), *Women in Development Europe* (WIDE) o *Development Alternatives with Women for a New Era* (DAWN); 2) una segunda fase centrada en el intenso, organizado y cualificado trabajo de incidencia y de incorporación de la perspectiva de género en las conferencias temáticas de ONU de la década de los 90; y 3) a partir del 2000 comienza una nueva fase para el movimiento feminista internacional en la que la fatiga y la frustración que provoca la “evaporación” de los aspectos más transformadores de la perspectiva de género<sup>7</sup> en las políticas de desarrollo, provoca tensiones internas en el movimiento y la traslación de los escenarios estratégicos de incidencia desde la ONU hacia espacios compartidos y articulados con nuevos movimientos sociales por otra globalización que comienzan a gestarse a escala internacional.

Como en todos los procesos de cambio social, la presión de las OSC ha resultado decisiva para la *repoliticación* de la agenda de la eficacia en Accra (2008) y en Busan (2011). En estos foros las OSC han sido reconocidas como actores de pleno derecho y en materia de igualdad de género, han rescatado los compromisos adquiridos y aún vigentes en la CEDAW y Beijing, y han logrado visibilizar la necesidad de seguir destinando esfuerzos a la igualdad de género como principio constitutivo y como instrumento operativo para una ayuda y un desarrollo eficaces. Las organizaciones de mujeres altamente organizadas en plataformas como el *Foro Global de las Mujeres* fueron decisivas para estos avances, participando en espacios comunes de incidencia con las OSC, pero también, diseñando una hoja de ruta propia, claramente definida. Organizaciones como AWID (Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo), DAWN o red WIDE, así como desde el GENDERNET del CAD, resultaron agentes clave en la articulación del discurso y en la difusión de información sobre el proceso.

El impacto del papel de las OSC en el escenario internacional ha sido múltiple y en diversas dimensiones: así por un lado, incidieron en el ámbito simbólico de la agenda de la eficacia porque propusieron trasladar el debate desde la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo en términos de sostenibilidad y de garantía de los derechos y del bienestar de las personas; las OSC propusieron en definitiva, visiones alternativas de desarrollo. Por otro lado, las OSC afectaron también al ámbito interactivo e institucional en la definición de políticas porque además de cuestionar la legitimidad de los *High Level Forum on Aid Effectiveness* (HLF) y promover una nueva arquitectura de la ayuda al amparo de la ONU, también enfatizaron el papel de los estados como principales responsables de las políticas de desarrollo y abogaron por la participación de la sociedad civil en dichas políticas. Finalmente, las OSC también tuvieron un impacto sustantivo en sí mismas, pues funcionan como instrumentos de cambio de la realidad, creando nuevas oportunidades de movilización a otros niveles. Las OSC se caracterizan además por disponer de un repertorio de contestación innovador e imaginativo, por la utilización de las TICS como herramienta de movilización, información e incidencia y por su capacidad de adaptación técnica en numerosos ámbitos para realizar sólidas propuestas (Mesa 2012).

El movimiento feminista internacional ha necesitado abrirse a nuevos espacios y acoger en su núcleo planteamientos desde la diversidad (geopolítica, generacional, étnica, cultural, sexual, etc.) capaces de renovar sus bases de apoyo y de ampliar su discurso. Fue necesario también mejorar sus capacidades técnicas ante el desafío que suponía la incorporación de la perspectiva de género en los nuevos instrumentos y modalidades de ayuda y visibilizar el auge de posiciones reaccionarias (especialmente en materia de derechos sexuales y reproductivos), así como poner en el debate el impacto de género de la coyuntura económica internacional.

Durante el proceso post-2015 el movimiento feminista internacional realizó un trabajo de incidencia en los espacios de consulta habilitados, y articularon posiciones conjuntas que contribuyeron al posicionamiento de la igualdad de género en la nueva agenda de desarrollo. Cabe mencionar en este sentido, el *Comunicado feminista para el Post2015. Justicia de género, económica, social y ecoló-*

7. Para más información sobre el concepto de evaporación del género en las políticas de desarrollo ver Espinosa 2012.

gica para el desarrollo, que firmaron más de 340 organizaciones nacionales, regionales e internacionales de 143 países. Desde entonces, organizaciones participantes del encuentro feminista continúan incidiendo en el proceso a través de la plataforma *Post-2015 Women's Coalition* que promueva la coordinación del trabajo que vienen desempeñando o el *Women's Major Group* que dispone de una nutrida trayectoria desde 1992 y aglutina a más de 250 organizaciones en defensa de los derechos de las mujeres en todo el mundo.

#### 4. DECISIONES DE POLÍTICA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Varias razones parecen aconsejar la pertinencia de profundizar en el conocimiento de los procesos de toma de decisiones de política en el ámbito internacional, referidos a la incorporación de la igualdad de género como objetivo en la agenda internacional de desarrollo. En primer lugar, los cambios acontecidos en el escenario internacional que condicionan los estudios del desarrollo y la gestión de la ayuda internacional (la creciente heterogeneidad del mundo en desarrollo, los cambios en los patrones de distribución de la pobreza, la creciente influencia regional y global de países emergentes o la creciente interdependencia y externalidades entre países) (Alonso 2013) requieren de la construcción de estructura de gobernanza a escala internacional más incluyentes y democráticas y plantea importantes desafíos de cara a la definición y la implementación de la nueva *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Estos desafíos aconsejan disponer de mayor información sobre los procesos de toma de decisiones en el ámbito internacional desde el análisis de las políticas públicas.

En segundo lugar, porque estos desafíos requieren la articulación de fórmulas de gobernanza internacional más equilibradas y eficaces, pero también más legítimas (Sanhauja 2013) y representativas a través de la puesta en marcha de mecanismos de representación política en la esfera internacional, capaces de canalizar y agregar las preferencias e intereses de la ciudadanía y de promover sistemas eficaces de rendición de cuentas. Desde planteamientos de democracia cosmopolita (Held y Archibugi 2013, Millán 2012) se propone la necesidad de dotar a la política mundial de un mayor grado de participación, transparencia y rendición de cuentas que posibilite que la *sociedad civil global* ejerza su ciudadanía de manera paralela e independiente a la política exterior de sus respectivos estados.

Con este propósito, cobra relevancia el análisis de la representación política aplicado al ámbito de la política pública global de desarrollo, especialmente en los momentos de definición y establecimiento de agenda (*agenda setting*) y en los momentos de rendición de cuentas y control político (*democratic accountability*). Se trataría como indican Ayuso y Costafreda (2013) “de analizar cómo se definen y agregan las prioridades de la agenda de desarrollo y cómo se incorporan los intereses de las personas beneficiarias en el diseño de las políticas públicas de desarrollo para garantizar su apropiación y legitimidad democrática” y de manera paralela, atender a la eficacia del proceso y a los mecanismos de rendición de cuentas y de “control político democrático por parte de los distintos actores involucrados”. El enfoque resulta enormemente estimulante pero sin duda también de gran complejidad, dado que las dinámicas que se establecen en el proceso político a escala internacional son de naturaleza diferenciada a las acontecidas a nivel local y nacional, en términos de transparencia, institucionalidad o equilibrio de fuerzas y capacidad de influencia entre los diversos actores, tanto en el plano participativo como operativo. Estas dinámicas afectan también a los procesos de rendición de cuentas a nivel internacional, en los que la participación de una ciudadanía crítica y la institucionalización de canales de diálogo entre los diferentes niveles de decisión (local, nacional y global) adolecen de problemas de agencia política; también de problemas de información imprescindible para el control e incidencia políticos; así como de problemas de eficacia (su capacidad para producir *outputs*) que redundan en la propia legitimidad del sistema (Rico *et al.* 2013).

La gobernanza democrática, como forma renovada de gobernar o de hacer política —*policy making*— en sistemas sociopolíticos complejos e interdependientes caracterizados por la diversidad de actores (con diversos incentivos, objetivos y poderes), fortalece la participación de la ciudadanía

en los asuntos públicos y el carácter pedagógico de los procesos participativos (Subirats en Astelarra 2007). El acercamiento constructivista a las políticas públicas revela cómo los problemas públicos se construyen colectivamente y que, por ello, la definición de las prioridades, objetivos y los recursos hacia los que destinar los esfuerzos colectivos no está exenta de conflicto. La gobernanza democrática implica entender el espacio público como una responsabilidad compartida, donde el conflicto es inevitable pero también, una fuente y oportunidad de creatividad colectiva.

Desde planteamientos feministas y desde la perspectiva de género, se ofrecen visiones y modelos alternativos de desarrollo que promuevan procesos incluyentes y centrados en las personas y en la sostenibilidad de la vida. Se plantean para ello cambios estructurales y profundos de los patrones de organización socioeconómica y política, capaces de entender la integralidad de las acciones efectivas para el logro de la igualdad real. Un enfoque transformador de género buscaría por ello promover cambios en distintas dimensiones complementarias (Friedman y Gordezky 2011): a) en el plano individual, psicológico y de toma de conciencia de mujeres y hombres; b) promover el acceso de las mujeres a los recursos; c) promover cambios en las creencias y prácticas colectivas que alimentan los estereotipos sociales y culturalmente construidos sobre mujeres y hombres; y d) transformar los sistemas, las políticas y las estructuras que conforman la organización social y la gobernanza.

Los desafíos que plantea el escenario internacional y la implementación de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* referidos al logro de la igualdad de género como objetivo de desarrollo, requieren de enfoques innovadores de análisis de los procesos de toma de decisiones de política en el ámbito internacional, así como de revisiones de la experiencia doctrinal y programática que nutran de propuestas eficaces y transformadoras a la implementación de políticas de desarrollo destinadas a la igualdad entre hombres y mujeres.

## 5. CONCLUSIONES

El logro de la igualdad de género, como objetivo de desarrollo y de la acción política, constituye un compromiso ampliamente respaldado por la comunidad internacional y por gran parte de los estados en todo el mundo. La interpretación del problema de la desigualdad entre mujeres y hombres en los estudios, la agenda y la práctica del desarrollo han orientado las políticas públicas y las acciones de cooperación internacional que no siempre han sido efectivas en el logro del objetivo de igualdad.

La incorporación de una perspectiva de género transformadora en la agenda de desarrollo dispone de un amplio recorrido en el que destaca la adopción del enfoque GED y las estrategias de *mainstreaming* y empoderamiento hacia la consecución de una igualdad real, sustantiva y de resultados. La institucionalización de estos avances ha sido posible por la labor de incidencia de las organizaciones por los derechos de las mujeres. El feminismo internacional ha promovido alianzas estratégicas entre los diversos actores sociales, involucrados en los procesos de cambio social y gestión pública, como la academia, la clase política y las instituciones públicas (multinivel), y ha realizado una sólida labor de incidencia en los espacios internacionales de definición de agenda.

El movimiento feminista a escala internacional fue pionero en el funcionamiento sobre principios cosmopolitas, construyendo una agenda de género global que ha posicionado en los foros internacionales de debate y de toma de decisiones, con independencia de las posiciones que los respectivos estados defendieron en dichos espacios. Los aportes transformadores del feminismo internacional también han sido de especial relevancia en las aproximaciones teóricas y analíticas, así como operativas y programáticas, para la promoción de procesos de desarrollo, incluyentes, sostenibles y centrados en las personas.

Los cambios en el panorama internacional que ameritan la articulación de respuestas cooperativas y colaborativas a escala global a través de sistemas de gobernanza incluyentes y democráticos, y los desafíos que plantea la implementación de la Agenda 2030, requieren de enfoques innovado-

res en los procesos de desarrollo y de toma de decisiones de política en el ámbito internacional. El feminismo internacional, en tanto que planteamiento crítico y movimiento social, puede nutrir y fortalecer ambos desafíos, por lo que su participación en los espacios de gobernanza global resulta imprescindible.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso JA (2012). Sobre la frontera disciplinar de los estudios de desarrollo. I Congreso Internacional de Estudios de Desarrollo Desafío de los Estudios de Desarrollo REEDES, Santander.
- Alonso JA (dir) (2013). Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible. Consideraciones sobre la Agenda Post-2015. Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid.
- Antrobus P (2004). *The Global Women's Movement*, Zed Books, Londres.
- Archibugi D, Held D (2012). La democracia cosmopolita: caminos y agentes en Papeles de relaciones ecosociales y cambio social N° 117: 57-66, FUHEM Ecosocial e Icaria, Madrid.
- Astelarra J (coord) (2007). Género y cohesión social, Documento de Trabajo N° 16, Fundación Carolina, Madrid.
- Ayuso A, Costafreda A (2013). Retos para la apropiación democrática y la rendición de cuentas mutua en la nueva agenda. En: Alonso JA (dir). *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible. Consideraciones sobre la Agenda Post-2015*, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid, pp 24-41.
- Carrasco C (2011). La economía del cuidado: planteamiento actual y desafíos pendientes. *Revista de Economía Crítica*, 11:205-225.
- CEPAL (2006). *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*.
- Coello R (2015). *Presupuestos con perspectiva de género en América Latina: una mirada desde la economía institucionalista y feminista*. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.
- De la Cruz C (2016). Comentario a la Ponencia 1. En: Pajarín M, Leyra B (eds). *Cuadernos de Género 4: Economía, género y desarrollo: enfoques e iniciativas hacia la igualdad*, ICEI-UCM, Madrid.
- Elson D (2016). Ponencia 1. La igualdad de género y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En: Pajarín M, Leyra B (eds). *Cuadernos de Género 4: Economía, género y desarrollo: enfoques e iniciativas hacia la igualdad*, ICEI-UCM, Madrid.
- Espinosa J (2012). La igualdad de género en el ciclo de las políticas de cooperación al desarrollo en I Congreso Internacional de Estudios de Desarrollo "Desafío de los Estudios de Desarrollo", REEDES, Santander.
- Fraser A, Tinker I (eds.) (2004). *Developing Power: how women transformed international development*, The Feminist Press, Nueva York.
- Friedman M, Gordezky R (2011). *A Holistic Approach to Gender Equality and Social Justice*. OD Practitioner Vol. 43, N° 1.
- García Prince E (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando?* Marco conceptual, PNUD, San Salvador.
- Harcourt W (2006). Reflexiones sobre el movimiento global por los derechos de las mujeres. En: Ibarra P, Grau E (coords). *Red en la encrucijada. Anuario de movimientos sociales 2005*. Icaria, Barcelona, pp 62-88.
- Mesa M (2012). *Gobernanza, multilateralismo y ciudadanía global: la sociedad civil y los desafíos mundiales*. En: *Cambio de ciclo; crisis, resistencias y respuestas globales*. Anuario 2012-2013, CEIPAZ, pp 31-50.
- Millán N (2012). *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Pérez Orozco A (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Traficantes de sueños, Madrid.
- Rico G, Martínez I, Martínez P (2013). *Changes in the international development agenda: the role of civil society in development policies*. Papeles 2015 y más N° 16, Plataforma 2015 y más, Madrid.
- Sanahuja JA (2013). *Narrativas del multilateralismo: efecto Rashomon y cambio de poder*. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 101.

- Sanahuja JA (2009). ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea. Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz. Universidad del País Vasco.
- Subirats J (2007). Participación política y espacio ciudadano. En: Astelarra J (coord). Género y cohesión social, Documento de Trabajo N° 16, Fundación Carolina, Madrid, pp 145-154.
- United Nations (2015). Transforming our World. The 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/70/1).



# Aportaciones y cuestionamientos feministas en el debate sobre el desarrollo

## Feminist suggestions and objections to the debate on development

ZABALA ERRAZTI, Idoe<sup>1</sup>  
idoe.zabala@ehu.eus

MARTÍNEZ HERRERO, María José<sup>1</sup>  
mjose.martinez@ehu.eus

ÁLVAREZ LUGO, Yésica<sup>1</sup>  
yesica.alvarez@ehu.eus

### Resumen

A través de esta comunicación nos planteamos abordar algunas de las cuestiones relevantes que han surgido en el movimiento feminista internacional en torno a la influencia del desarrollo en la vida de las mujeres y en las relaciones de género. Desde hace décadas se vienen produciendo importantes debates feministas sobre las distintas opresiones que sufren las mujeres de diferentes partes del mundo en función de la clase, etnia, raza, orientación e identidad sexual,... Desde distintos grupos de mujeres se ha cuestionado la falta de análisis de las interseccionalidades existentes por parte de cierto feminismo blanco hegemónico. Nos proponemos describir el discurso de algunos de estos grupos y su aportación a un feminismo transnacional que sigue siendo muy necesario.

**PALABRAS CLAVE:** desarrollo, mujeres, feminismos, intersección de opresiones.

### Abstract

The aim of this paper is to tackle some of the relevant questions that have arisen in the international feminist movement about the influence of development on women's life and on gender's relationships. For decades, great feminist debates have been taking place on the several oppressions that women from all over the world suffer because of class, ethnicity, race, sexual orientation and identity,...The lack of intersectional analysis existing in certain kind of hegemonic white feminism has been questioned by differing groups of women. We intend to outline the issues of some of those groups and their contribution to a transnational feminism that is still very much needed.

**KEYWORDS:** development, women, feminisms, intersection of oppressions.

---

1. Instituto Hegoa, UPV/EHU.

## 1. INTRODUCCIÓN

En estas líneas queremos abordar algunos debates surgidos en torno a las diferencias que existen entre las mujeres que muchas veces han sido oscurecidas en un discurso que ha puesto la desigualdad de género por encima de cualquier otra. Hoy el debate se centra en si es posible reagrupar bajo el mismo sujeto político a todas las mujeres haciendo un frente común en la lucha contra el modelo heteropatriarcal con el objetivo de eliminar la posición subordinada de las mujeres frente a los hombres, o si por el contrario, ese sujeto político feminista no es más que una forma de esconder bajo una misma identidad, las diferencias que existen entre las mujeres en función de su clase, raza, etnia, cultura, religión, sexualidad... haciendo así que sea la imagen de la mujer blanca, burguesa, de clase media, la que predomine y se imponga como representativa de todas las mujeres al resto de ellas.

Desde los márgenes del feminismo se cuestiona la identidad homogénea feminista que había prevalecido hasta entonces para dar paso a nuevas identidades que explican la diversidad de las mujeres, al tiempo que se critica el carácter etnocéntrico occidental del discurso que se hace sobre las mujeres del tercer mundo. Frente a la visión dominante hay distintas respuestas por parte de las excluidas que van desde la ruptura, a la reivindicación de la diversidad y las múltiples identidades e intereses de las mujeres.

A medida que se ha ido extendiendo el feminismo con las reivindicaciones de las excluidas, las marginales, las subalternas, las otras... se han desarrollado los feminismos haciendo el panorama más plural y complejo.

A partir de un análisis del surgimiento de estas diferencias en los debates habidos en las primeras conferencias de Naciones Unidas sobre la mujer, analizaremos algunos cuestionamientos desde los márgenes, centrándonos en las aportaciones del feminismo negro y del feminismo comunitario.

## 2. LOS INICIOS DEL DEBATE SOBRE LAS OPRESIONES DE LAS MUJERES EN EL DESARROLLO

El inicio de un nuevo campo de análisis sobre las mujeres y su papel en el desarrollo se produce en los años 70, impulsado por un grupo de mujeres profesionales dentro de la Sociedad para el Desarrollo Internacional, mujeres que buscaban oportunidades de empleo en las agencias de desarrollo y que recopilaban datos sobre la situación de las mujeres del llamado “Tercer Mundo”, preocupadas por la impresión de que el desarrollo estaba teniendo efectos negativos en ellas (Saunders 2002).

Nace en ese período el movimiento Mujeres en el Desarrollo (MED) de carácter liberal. No se puede decir que las mujeres estuvieran previamente ausentes en los proyectos y programas de las agencias de desarrollo, pero tal como denunció Ester Boserup, pionera en este campo con su obra *La mujer y el desarrollo económico* de 1970, los colonizadores primero y los planificadores del desarrollo y asesores europeos después tenían ideas preconcebidas relacionadas con el papel doméstico de la mujer y el papel de proveedor del hombre de sus sociedades que trasladaban a los países donde intervenían y que suponían una marginación de las mujeres de las actividades productivas que tradicionalmente realizaban. Los proyectos que se dirigían a ellas tenían un enfoque de bienestar y se centraban en su papel de madres y administradoras del hogar. Desde el movimiento MED se critica la marginación de las mujeres del desarrollo y la modernidad favoreciendo a los hombres, proponiendo una reordenación de los recursos hacia ellas y poder participar de forma igualitaria en los procesos de desarrollo, que por lo demás no eran puestos en cuestión.

Desde la perspectiva marxista y la escuela de la dependencia se cuestionan estos procesos de desarrollo y de enfoque MED porque separaban las desigualdades de hombres y mujeres de la dinámica Centro-Periferia y de la dinámica de clase capitalista. Para esta perspectiva Mujeres y Desarrollo (WAD por sus siglas en inglés) la situación de las mujeres era el resultado de dos contradicciones relacionadas, la contradicción entre las clases sociales que es la más importante en las sociedades capi-

talistas y la que se da entre los sexos que es una contradicción subordinada. Para June Nash y Helen Safa era la estructura del sistema capitalista quien se beneficiaba del trabajo no pagado de las amas de casa y no los hombres que compartían con las mujeres intereses de clase. Este cuestionamiento al feminismo liberal suponía tener en cuenta las opresiones de clase y género, pero priorizando la primera. Sin embargo, otras autoras marxistas como Maria Mies o Veronika Benholdt-Thomsen no estaban de acuerdo con que la clase era la contradicción principal y opinaban que también los hombres se beneficiaban del trabajo no pagado de las mujeres (Kabeer 1994).

Un cuestionamiento alternativo fue el planteado por el Grupo de Subordinación de Género del Instituto de Estudios de Desarrollo de la Universidad de Sussex, cuyas integrantes no compartían las generalizaciones abstractas sobre el capitalismo y el patriarcado capitalista y sus efectos en las mujeres. Se trataba de desarrollar una teoría de género que estuviera integrada en un análisis general de la economía mundial, pero que cuestionara la relación entre género y economía de una forma menos determinista que la que se aplicaba desde categorías marxistas más tradicionales (Razavi y Miller 1995).

Plantearon el concepto de relaciones sociales de género considerando que es en el ámbito doméstico donde se produce de manera más clara y específica la subordinación de género, pero este ámbito se relaciona con el ámbito económico y social donde esta subordinación se reproduce. Si para el movimiento MED el análisis era sobre las mujeres y sus problemas, para el movimiento Género en el Desarrollo (GED), el problema se encontraba en las relaciones sociales construidas social e históricamente entre hombres y mujeres que tienen en cada sociedad formas específicas de relación. El análisis de las relaciones sociales, tal como señalan Razavi y Miller, es más amplio y analiza las relaciones a través de las cuales las personas cubren sus necesidades, es decir, los derechos y obligaciones, las normas o los valores que sustenta cada sociedad, por lo tanto las que se dan en la esfera de la producción y de la reproducción social. Tiene en cuenta otras relaciones sociales y la existencia de aspectos comunes y diferencias entre las mujeres, así como la existencia de separación y conexión entre mujeres y hombres. Acabar con la subordinación de las mujeres y de otros grupos sociales no es sólo redistribuir recursos, sino también poder (Zabala 2005).

En los análisis de GED la clase, la etnia y el género conforman de manera compleja e incluso conflictiva los intereses que puedan tener las mujeres como grupo en cada sociedad y la posición de clase o la etnia estructuran lo que significa el género para cada mujer (Benería y Sen 1982; Molyneux 1987).

Desde el feminismo del Tercer Mundo, la red DAWN emerge a mediados de los años 80 y supone un cuestionamiento radical del feminismo liberal en el campo del desarrollo. Introduce nuevos elementos en el análisis como el contexto imperialista, de colonialismo y neocolonialismo y su impacto en la economía internacional y en las vidas de las mujeres, así como las interconexiones entre sus vidas y las relaciones sociales, económicas y políticas de raza, etnicidad, clase y género que van a determinar el acceso a los recursos y oportunidades. Analizan la “crisis reproductiva” que surge de políticas económicas que separan la producción económica y el crecimiento de la reproducción social y el desarrollo humano. Ponen el acento en otras crisis que se están produciendo como la crisis de la deuda y las políticas de ajuste estructural, la crisis medioambiental y la crisis de gobernanza, señalando sus negativas consecuencias en la vida de las mujeres del Tercer Mundo (Antrobus 2015). El modelo de desarrollo existente y la creciente desigualdad afectan tanto a las mujeres como a los hombres de los países del Tercer Mundo, por ello desde DAWN se cuestiona la sostenibilidad e incluso la deseabilidad del modelo de desarrollo del Primer Mundo. En su obra *“Desarrollo, crisis y enfoques alternativos: Perspectivas de la mujer en el Tercer Mundo”* (1988) Gita Sen y Karen Grown señalan que el feminismo no debe ser monolítico en sus temas porque es la expresión de las preocupaciones de las mujeres de diferentes regiones, clases, nacionalidades y etnias, por lo que el movimiento necesita más flexibilidad, apertura y sensibilidad a las cuestiones y métodos que definen los distintos grupos de mujeres (Zabala 2005).

Estas diferentes visiones respecto a la subordinación de las mujeres en el mundo y otras relacionadas con la importancia de esta subordinación en las luchas de las mujeres estuvieron presentes

desde el inicio en las conferencias sobre mujeres de Naciones Unidas. El lema “Igualdad, Desarrollo y Paz” de la primera Década de la Mujer lanzada en la Conferencia sobre la Mujer realizada en México en 1975 reflejaba las distintas preocupaciones que las representantes del Primer, Tercer y Segundo Mundo respectivamente llevaban a la agenda internacional. En la segunda conferencia de Copenhague, en 1980, se comenzaron a ver las diferentes perspectivas que tenían las mujeres del Norte y del Sur en la importancia que daban las mujeres representantes de países del Sur a discutir aspectos políticos globales o la consideración de que eso era politizar el movimiento de mujeres y dividir las en función de las divisiones internacionales existentes por parte de las del Norte. También en los foros paralelos hubo discrepancias y salió a la luz la incomodidad de las mujeres del Sur con los análisis de las académicas del Norte que las presentaban “...como pobres y analfabetas, atrapadas en culturas y convenciones arcaicas, necesitadas de ser rescatadas por los sistemas modernos” (Antrobus 2015:163) y que implicaban la superioridad política y cultural de las mujeres del Norte. Esta crítica va a plasmarse en un pensamiento postcolonial que ha tenido un importante impacto.

Chandra Mohanty, en su conocido artículo “*Bajo los ojos de occidente*” de 1984 critica la producción de “la mujer del tercer mundo” que se realiza desde el feminismo occidental y denuncia que se presupone que las mujeres son un grupo coherente cuyos intereses son idénticos y basados en el género o en una noción de patriarcado universal independientemente de su clase, ubicación, raza o etnia. De esta forma

*“...se asume una noción homogénea de la opresión de las mujeres como grupo, que a su vez produce la imagen de una “mujer promedio del tercer mundo”. Esta mujer promedio del tercer mundo lleva una vida esencialmente truncada debido a su género femenino (léase sexualmente constreñida) y su pertenencia al tercer mundo (léase ignorante, pobre, sin educación, limitada por las tradiciones, doméstica, restringida a la familia, víctima, etc.). Esto, sugiero, contrasta con la autorrepresentación (implícita) de la mujer occidental como educada, moderna, en control de su cuerpo y su sexualidad y con la libertad de tomar sus propias decisiones” (2008a:126).*

Esto supone que las mujeres feministas occidentales se colocan como “sujetos” en tanto las mujeres del tercer mundo tendrán la consideración de “objeto”; es el llamado sesgo colonialista de muchos estudios del feminismo occidental que tratan a las mujeres del tercer mundo como “el otro”. Aunque Mohanty plantea la necesidad de deconstruir los feminismos hegemónicos de Occidente, al mismo tiempo cree necesario formular intereses y estrategias feministas que se basen en contextos concretos geográficos, históricos o culturales.

El mecanismo colonial opera de varias formas, según Liliana Suárez (2008). Por un lado con la homogeneización de una “mujer promedio” del Tercer Mundo que no contempla la diversidad de su realidad y por otro lado se aísla la dimensión de género de otras estructuras de poder escogiendo esa dimensión como la importante y se la representa en términos antagónicos mujeres/hombres. Además, esa mujer promedio tiene el tratamiento de víctima de las estructuras de poder y no de sujeto activo.

La crítica al mecanismo colonial no supone abandonar la necesidad de un feminismo transnacional fuerte que pueda hacer frente al neoliberalismo actual.

En esta misma línea se sitúa Mohanty en 2003:

*“Mientras que mi enfoque anterior examinaba la distinción entre prácticas feministas de “Occidente” y del “Tercer Mundo”, y en ese entonces decidí darle poco énfasis a los elementos comunes entre estas dos posiciones, ahora mi enfoque es lo que he decidido llamar la práctica transnacional del feminismo anticapitalista, y en las posibilidades, o de hecho la necesidad, de solidaridad y activismo feminista internacional en contra del capitalismo” (2008b: 423).*

Kathleen Newland (1991) analiza algunas de las tensiones más fuertes que en esta primera década de Naciones Unidas sobre la mujer tienen las mujeres del Primer y Tercer Mundo, señalando que las mujeres de los países del Este no se implicaron en estos debates, aunque mostraron su solidari-

dad con las mujeres del Sur. Señala que las tensiones se dieron en torno a cuatro temas. El primero era el feminismo, ya que las feministas del Norte no comprendían las diferencias culturales de los movimientos de liberación de las mujeres del Sur que, por su parte, tenían muchos recelos y resentimientos respecto a las primeras cuyo interés era percibido como paternalista e intrusista. El segundo tema que provocaba tensiones era el de las diferencias culturales. Muchas de las instituciones que prevalecían y prevalecen en países en desarrollo (dote, poligamia, velo, purdah...) eran criticadas sin conocimiento de causa, y la injerencia externa era utilizada por los más conservadores de esos países para segar la hierba de quienes querían cambiar las cosas dentro de cada país. El tercer tema era el debate sobre prioridades apropiadas, ya que mientras algunas consideraban que las mujeres debían centrarse en temas específicos de mujeres, otras pensaban que los grupos de mujeres debían ser vehículos de participación femenina en los problemas generales. Finalmente, el cuestionamiento de la bondad del desarrollo para las mujeres se argumentaba también desde posiciones antifeministas que estaban en contra tanto del desarrollo como del cambio social.

### 3. ALGUNOS CUESTIONAMIENTOS DESDE LOS MÁRGENES

Comienzan a oírse distintas voces que cuestionan, además de las políticas aplicadas en aras del llamado desarrollo económico, el pensamiento feminista que hasta entonces había prevalecido.

Para acercarnos a los feminismos de la diversidad Mary G. Dietz (2003) propone tener en cuenta:

1. El carácter plural, heterogéneo, diferente y múltiple en la teorización sobre las mujeres, rechazando la noción de grupo único o genérico.
2. La condición situada, específica, histórica,...del sujeto femenino atendiendo fundamentalmente a las identidades socioculturales basadas en la etnicidad, sexo, clase, género, color.
3. Un proyecto político de empoderamiento, invocando repetidamente a las “otras” subyugadas y silenciadas que están desplazadas, marginadas, explotadas u oprimidas bajo estructuras de dominación que privilegian a lo blanco, hombre, heterosexual, eurocéntrico u occidental.
4. Una política feminista de resistencia cuya tarea central sea la articulación, la negociación y el reconocimiento de identidades o subjetividades previamente sumergidas, negadas o desdeñadas.

Desde distintos ámbitos, mujeres negras junto con chicanas, lesbianas, asiáticas (preferentemente indias) así como mujeres latinoamericanas e indígenas, se rebelarán contra el feminismo blanco hegemónico, erigido como representante del colectivo de mujeres con una identidad unitaria, contra la homogeneización en los planteamientos de lucha feminista que esconden las diferencias, y reivindicarán la diversidad, la existencia de mujeres con identidades diferentes y por tanto con prioridades y objetivos distintos.

Se pondrá en tela de juicio ese carácter homogeneizador del sujeto mujer ya que ello impide que otras realidades sean tenidas en cuenta así como otras opresiones, además del género. Desde esta nueva óptica se llega “a rechazar la idea de que la diferencia entre géneros pudiese ser provechosamente discutida si se la aislaba de otros ejes de diferencia, especialmente la raza, la etnicidad, la sexualidad y la clase” (Fraser 1995:41), para alcanzar lo que Audré Lorde llama la casa de la diferencia, “ha hecho falta cierto tiempo para darnos cuenta de que nuestro lugar era precisamente la casa de la diferencia, más que la seguridad de una diferencia en particular” (Lorde 1984)<sup>2</sup>.

De entre estas voces, destacamos dos de ellas: el feminismo negro y el feminismo comunitario.

2. Cita tomada de hooks *et al.* (2004: 26).

### 3.1. Feminismo negro

El feminismo negro fue de los primeros en rebelarse contra la homogeneización y hegemonía del feminismo blanco; este feminismo claramente marcado por la experiencia de las mujeres afroamericanas, aunque sin ignorar a las negras británicas, latinoamericanas,...., se caracteriza por la lucha, que tal y como Collins (1990)<sup>3</sup> comenta, será el elemento central que estructure este feminismo, la lucha contra la esclavitud, la opresión, la pobreza, la marginación, las violaciones,... que sufren estas mujeres por una discriminación agravada por el racismo, la clase social, la opción sexual,...conceptos que serán centrales en este tipo de análisis.

En la década de los setenta, el feminismo negro se despega del feminismo existente del que había formado parte con las mujeres blancas acusándolas de elitismo y racismo formando la Organización Nacional Feminista Negra en Nueva York. Se acerca a los movimientos negros, pero también lo abandonan y deciden fundar un movimiento antirracista a la vez que antisexista. Consideran que los distintos sistemas de opresión están interrelacionados de forma que es difícil distinguirlos.

Las denuncias de racismo y clasismo se suceden contra el movimiento unificado de mujeres que estaba inspirado en los valores de las mujeres blancas. Se aboga por un “feminismo tercermundista” que no trata de suprimir las diferencias entre las mujeres y, aunque se está creando otra “unidad” esta sería fluida y no estable por lo que iría cambiando a medida que el movimiento se desarrollase. Esto sucede en la 3ª Conferencia Anual de la Asociación Nacional de Estudios sobre las Mujeres en 1981, donde hubo una mini-conferencia de mujeres negras. Su propuesta de feminismo tercermundista no fue aceptada por todas y no se produjo una coalición con el resto de las mujeres, a pesar de que las feministas blancas habían comenzado a reconocer sus errores (Oliva 2004).

Aunque las primeras luchas y reivindicaciones de las mujeres negras afroamericanas datan de la época abolicionista y sufragista, es en los años 80, en plena segunda ola del feminismo, que con más fuerza se pone de manifiesto. Una serie de autoras, entre ellas bell hooks, consideran que los problemas tratados en él competen única y exclusivamente a mujeres universitarias, blancas pero no para la gran mayoría de mujeres preocupadas por su situación laboral y por la discriminación racial y de clase que sufren. En concreto, Hooks critica la postura de las feministas conservadoras y liberales puesto que utilizan únicamente el discurso de la opresión basada exclusivamente en el género, manteniendo así sus privilegios de clase, y olvidando que otras mujeres soportan además otras opresiones de raza, de clase, de etnia,....

En este sentido Audre Lorde, poeta y lesbiana feminista afroamericana refiriéndose a las diferencias que atravesaban al feminismo se preguntaba:

*“Si la teoría feminista estadounidense no necesita explicar las diferencias que hay entre nosotras, ni de las resultantes diferencias en nuestra opresión, entonces, cómo explicas el hecho de que las mujeres que te limpian la casa y cuidan de tus hijos, mientras asistes a congresos sobre teoría feminista, sean en su mayoría mujeres pobres y mujeres de color?, ¿Qué teoría respalda el feminismo racista?” (Lorde 2003).*

De esta forma resalta la autora las estructuras de opresión que las mujeres van acumulando e incorporando en su interior.

Las mujeres negras son las que poseen el estatus social más bajo con respecto a cualquier otro grupo en cuanto a opresión de raza, de sexo y de clase:

*“los hombres negros pueden ser víctimas del racismo, pero el sexismo les permite actuar como explotadores y opresores de las mujeres. las mujeres blancas pueden ser víctimas del sexismo, pero el racismo les permite actuar como explotadoras y opresoras de gente negra” (Hooks et al. 2004: 49).*

3. Referencia tomada de Silvina Álvarez (2001: 278).

Para Patricia Hill Collins el feminismo negro, para poder resistir a la opresión, debe tener como objetivo el “*empoderar a las mujeres afroamericanas en un contexto de injusticia social sostenida por opresiones interseccionales*” (Collins 2012:101). Desde esta posición, el pensamiento feminista negro defiende los principios generales de justicia social más allá de las necesidades particulares del grupo. Pero por lo que destaca su propuesta feminista es por la llamada “matriz única de dominación” fruto de experiencias históricas enmarcadas en relaciones sociales de poder y dominación consecuencia del colonialismo y la esclavitud y caracterizada por opresiones interseccionales, donde la raza es solo un indicador más junto con la clase, el género, la sexualidad, la religión y el estatus de ciudadanía, todos ellos muy importantes en la sociedad norteamericana.

La lucha contra la violencia de todas las estructuras sociales es un elemento que une a las mujeres afroamericanas al que irán sumando otros elementos, como la clase social, la sexualidad, la etnia e incluso la religión, aunque teniendo presente que:

*“las mujeres negras como individuos no tienen experiencias idénticas ni interpretan las experiencias de forma similar. La existencia de cuestiones centrales no significa que todas respondan del mismo modo. Las diferencias entre mujeres negras producen patrones diferentes de conocimiento experiencial que determinan a su vez las reacciones individuales a estos temas”* (Collins 2012: 109).

En definitiva las mujeres negras, por el solo hecho de ser negras, no se enfrentan de la misma manera a problemas marcados por las diferencias de clase social o por diferentes identificaciones sexuales, eliminando de esta forma una posible visión esencialista que no contempla las diferencias existentes entre las mujeres negras. Aunque también reconoce que se enfrentan a retos comunes como mujeres de ascendencia de la diáspora africana que por culpa de la esclavitud han sido forzadas a desplazarse.

Una posición esencialista la encontramos en Bárbara Omolabe que según Silvana Álvarez (2012) propone desarrollar un feminismo que sea negro en esencia y en sus raíces históricas y que no esté aislado de la comunidad negra. El feminismo blanco responde a las necesidades de occidente donde las mujeres han estado siempre discriminadas por el hombre blanco a diferencia de las mujeres negras, que en su pasado africano disfrutaban de mayor igualdad. Así por un lado generaliza la situación de diversidad de las mujeres en las tribus africanas y por otro lado, idealiza los orígenes de las mujeres negras.

### 3.2. Feminismo Comunitario

El feminismo comunitario es solo una parte del feminismo indígena de América Latina donde, como señala Gargallo, se detectan “*por lo menos cuatro líneas de pensamiento feminista entre las mujeres de las naciones originarias*” (2014:119):

1. Mujeres indígenas que pretenden una buena vida para las mujeres de sus comunidades, pero que no se definen feministas porque consideran que el término no sería bien visto por las autoridades de la comunidad y porque reivindican la dualidad de hombres y mujeres que implica su identidad.
2. Mujeres indígenas que no se consideran feministas porque identifican el término con las feministas blancas de la ciudad y su mirada sobre ellas.
3. Mujeres indígenas que a partir de la reflexión sobre lo que hay en común entre su trabajo de defensa de los derechos de las mujeres en sus comunidades y el que realizan las feministas blancas y urbanas contra la opresión en sus sociedades, se consideran feministas.
4. Mujeres indígenas que se presentan abiertamente como feministas, que manifiestan públicamente sus ideas y teorías y que se encuentran en diálogo crítico con los feminismos no indígenas de América Latina. En esta línea está el Feminismo Comunitario defendido por la Asamblea Feminista de Bolivia y por las feministas comunitarias xinkas de Guatemala.

Una seña de identidad del feminismo indígena y del comunitario es la búsqueda de nuevos conceptos y análisis teóricos que den cuenta de las realidades específicas que viven las mujeres indígenas y que propongan estrategias adecuadas a esas realidades, estrategias y análisis que han de ser distintos a los planteados por feministas occidentales que han tenido una trayectoria diferente.

Frente al feminismo occidental, el feminismo comunitario parte de lo colectivo, de la comunidad, como alternativa a una sociedad individualista, ya que cualquier grupo humano puede construir una comunidad. En la comunidad hay mujeres y hombres que son dos mitades que se complementan en relaciones que no han de ser jerárquicas y que son autónomas. Las mujeres no han de pensarse frente a los hombres sino con ellos en relación a esa comunidad (Paredes 2014).

Una crítica compartida por muchas es que el feminismo blanco y blanquizado<sup>4</sup>, que ha logrado conquistas institucionales en América Latina, cuando se dirige a las mujeres de otros pueblos y culturas, no escucha sus demandas ni reivindicaciones, ni concede importancia a sus ideas. Más bien pretende inculcar valores y formas de hacer que no son aceptadas por las mujeres de otros pueblos. Esto puede ser considerado como un rasgo de racismo postcolonial que produce un profundo rechazo en las mujeres indígenas.

Se considera que el feminismo occidental se ha construido sobre la base de una concepción binaria excluyente entre el hombre y la mujer, mientras que prevalece en las culturas indígenas una visión de comunidad dual con hombres y mujeres que se complementan; una dualidad construida de forma injusta para las mujeres según analizan las feministas comunitarias, pero la opción no es abandonar esa dualidad, sino transformarla.

Una segunda característica del feminismo comunitario y otros feminismos latinoamericanos es su construcción como movimiento autónomo, crítico con el movimiento feminista que ha trabajado con los estados, los organismos internacionales o desde las ONG y que ha pretendido representar los intereses y reivindicaciones de las mujeres del continente. Una figura representativa del feminismo comunitario boliviano es Julieta Paredes que defiende que la estrategia de equidad de género<sup>5</sup> es un viraje neoliberal que hacen las ONG de mujeres y que las lleva a convertirse en tecnócratas que buscan conseguir algunas reivindicaciones como las cuotas en la representación política o la ley de violencia intrafamiliar que son parches que buscan contener o neutralizar el descontento popular y que terminan volviéndose en contra de las mujeres. Al mismo tiempo, estas ONG se muestran como representantes de las mujeres ante los estados y la cooperación internacional (Paredes 2014).

Una tercera cuestión planteada por el feminismo comunitario es la afirmación de que las relaciones de subordinación de las mujeres respecto a los hombres son previas a la colonización y existieron en las sociedades indígenas ancestrales. Paredes propone el concepto “entronque patriarcal” para referirse a la unión de la opresión de género de las culturas precoloniales contra la que lucharon las tatarabuelas con la opresión traída por los españoles para crear una nueva versión patriarcal más opresiva si cabe con ese entronque patriarcal (Paredes 2014).

Las nefastas consecuencias sobre las mujeres del entronque patriarcal es estudiado por Rita Laura Segato en las comunidades indígenas brasileñas y ella plantea la relación de las agresiones que sufren las mujeres con la localización de los territorios indígenas fronterizos con aquellos donde se expande lo que llama “frente colonial/estatal-empresarial-mediático-cristiano”. Aunque se dan jerarquías de género en las comunidades, que Segato denomina “patriarcado de bajo impacto”, el patriarcado moderno tiene un alto impacto y además mucha más capacidad de hacer daño. (Segato 2014).

4. Según Rita Laura Segato, el adoptado por personas no blancas que comparten los valores y el pensamiento del feminismo blanco (Gargallo 2014:11).

5. Para Julieta Paredes hablar de equidad de género es lo mismo que decir igualdad de clase. Si hay igualdad de clase no hay clases, y si hay equidad de género desaparecen los géneros.



Muchos hombres indígenas consideran que el feminismo es un concepto occidental y que en las comunidades existe un par complementario entre hombre y mujer que es el “chacha-warmi”. Sin embargo, Julieta Paredes denuncia que este par concreto (chacha-warmi) se construye desvalorizando los papeles de las mujeres y sobre su subordinación, naturalizando la opresión, al tiempo que se tiende a confundir este par con la pareja heterosexual. Hay por tanto que construir otro par complementario que se sustente en la igualdad y la armonía y que podría denominarse “warmi-chacha” (mujer-hombre) para reflejar el comienzo de un tiempo de las mujeres (Paredes 2014).

Un concepto feminista, entroncado con la historia de usurpación y de expansión de negocios mineros, petroleros y de diverso tipo que afectan las tierras indígenas, es el de “territorio cuerpo-territorio tierra” que desde el feminismo comunitario xinka en Guatemala viene a subrayar que tan importante es defender la tierra de los ancestros del capitalismo y el colonialismo, como el cuerpo de las mujeres de la violencia sexual o física del patriarcado. Este feminismo es crítico con el machismo de su comunidad, y esta posición crítica ha provocado conflictos con las autoridades indígenas (Gargallo 2014; Cabnal 2010).

#### 4. CONCLUSIONES

La reflexión realizada se ha centrado en dos movimientos feministas que representan una parte de la diversidad. Es necesario hacer un recorrido más amplio, teniendo en cuenta el cruce de las múltiples opresiones fruto de las intersecciones entre la raza, el género, la clase, la etnia, la sexualidad, la cultura, la religión, la localidad.....

De esta manera queremos reflejar cómo el pensamiento feminista se hace eco de los distintos niveles de subordinación producto de las diferentes intersecciones que deben resistir las mujeres. El reconocimiento de que existen desigualdades y jerarquías de género no basta, es necesario tener en cuenta que existen otras desigualdades y jerarquías que en ocasiones se refuerzan entre ellas y, en otras, en cambio se compensan lo que hace más complejo el análisis.

Necesitamos por tanto abordar los feminismos en su pluralidad y diversidad, teniendo en cuenta los contextos históricos, sociales, culturales..., para juntas construir un proyecto político de resistencia frente a una globalización neoliberal que profundiza las desigualdades y la marginación de las mujeres.

Para ello se requiere un movimiento feminista transnacional, basado en la solidaridad y en la participación, sin rehuir el necesario debate para construirlo.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez S (2001). Diferencia y teoría feminista. En: Beltrán E, Maquieira V (eds). *Feminismos: debates teóricos contemporáneos*. Alianza Editorial, Madrid, pp 243-286.
- Antrobus P (2015). DAWN, the Third World Feminist Network: Upturning Hierarches. En: Baksh R, Harcourt W (eds). *The Oxford Handbook of Transnational Feminist Movements*. Oxford University Press, Oxford, pp 159-187.
- Hooks B (2004). Mujeres negras. Dar forma a la teoría feminista en Eskalera Karakola. *Otras inapropiables. Feminismos desde las fronteras*. Traficantes de sueños, Madrid, pp 33-50.
- Benería L, Sen G (1982). Desigualdades de clase y de género y el rol de la mujer en el desarrollo económico: Implicaciones teóricas y prácticas en León M. (ed). *Sociedad, subordinación y feminismo*, vol. III. Asociación colombiana para el estudio de la población, Bogotá, pp 65-79.
- Cabnal L (2010). Acercamiento a la construcción del pensamiento epistémico de las mujeres indígenas feministas comunitarias de Abya Yala. En: ACSUR Las Segovias. *Feminismos diversos: El feminismo comunitario*. Serie Feministas siempre, pp 10-25. <https://porunavidavivible.files.wordpress.com/2012/09/feminismos-comunitario-lorena-cabnal.pdf>, acceso 21 marzo 2016.
- Cabrera M, Vargas L (2014). Transfeminismo, decolonialidad y el asunto del conocimiento: algunas inflexiones de los feminismos disidentes contemporáneos. *Universitas humanística* 78:19-37.

- Collins P H (2012). Rasgos distintivos del pensamiento feminista negro. En: Jabardo M (ed). *Feminismos negros Una antología*. Traficantes de Sueños, Madrid, pp 99-134.
- De Barbieri T (1998). Género, una dimensión de la desigualdad social, *Pensamiento Iberoamericano* 28:7-11.
- Dietz MG (2003). Current Controversies in Feminist Theory. *Annual Review of Political Science*, 6:399-431.
- Fraser N (1995). Multiculturalidad y equidad entre los géneros: un nuevo examen de los debates en torno a la diferencia en EE.UU. *Revista de Occidente* 173:39-43.
- Gargallo F (2014). *Feminismos desde Abya Yala. Ideas y proposiciones de las mujeres de 607 pueblos en nuestra América*. Corte y Confección. México DF.
- Hooks B, Brah A, Sandova C, Anzaldúa G (2004). *Otras inapropiables. Feminismos desde las fronteras*. Traficantes de sueños, Madrid.
- Kabeer N (1998). *Realidades trastocadas: Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. Ed. Paidós y UNAM, México.
- Lorde A (2003). *La hermana, la extranjera*. Horas y Horas, Madrid.
- Mohanty Ch T (2008a). Bajo los ojos de occidente: academia feminista y discursos coloniales. En Suárez L, Hernández A (eds). *Descolonizando el Feminismo: Teorías y Prácticas desde los Márgenes*. Cátedra, Madrid, pp 117-166.
- Mohanty Ch T (2008b). De vuelta a “Bajo los ojos de Occidente”: La solidaridad feminista a través de las luchas anticapitalistas. En: Suárez L, Hernández A (eds). *Descolonizando el Feminismo: Teorías y Prácticas desde los Márgenes*. Cátedra, Madrid, pp 407-464.
- Molyneux M (1987). ¿Movilización sin emancipación? Intereses de la mujer, el Estado y la revolución. En: Coraggio J L, Deere C D (eds). *La transición difícil: La autodeterminación de los pequeños países periféricos*. Vanguardia, Managua, pp 341-360.
- Newland K (1991). From transnational relationships to international relations: Women in Development and the International Decade for Women. En: Grant R, Newland K (eds). *Gender and International Relations*. Open University Press. Milton Keynes, Cambridge, pp 122-132.
- Oliva A (2004). Feminismo postcolonial: la crítica al eurocentrismo del feminismo occidental, *Cuaderno de Trabajo* n° 6, Instituto de Investigaciones Feministas de la UCM. <http://www.ucm.es/info/instifem/cuadernos/cuaderno%206.doc>, acceso 9 mayo 2016.
- Paredes J (2014). *Hilando Fino desde el Feminismo Comunitario. El Rebozo, Zapateándole, Lente Flotante, En cortito que's palargo y AliFem AC*. México D.F.
- Razavi S, Miller C (1995). From WID to GAD: Conceptual shifts in the Women and Development Discourse. Occasional Paper n° 1. UNRISD.
- Saunders K (2002). Introduction. Towards a Deconstructive Post-Development Criticism. En: Saunders K (ed). *Feminist Post-Development Thought. Rethinking modernity, postcolonialism & representation*. Zed Books, London, pp 1-38.
- Segato RL (2014). El sexo y la norma: Frente estatal, patriarcado, desposesión y colonidad en *Estudios Feministas*, Florianópolis, 22(2):593-616.
- Sen G, Grown K (1988). *Desarrollo, crisis y visiones alternativas: Perspectivas de la mujer en el Tercer Mundo*. El Colegio de México, México D.F.
- Suárez L (2008). Colonialismo, gobernabilidad y feminismos poscoloniales. En: Suárez L, Hernández A (eds). *Descolonizando el Feminismo: Teorías y Prácticas desde los Márgenes*. Cátedra, Madrid, pp 31-73.
- Suárez L, Hernández A (2008). *Descolonizando el Feminismo: Teorías y Prácticas desde los Márgenes*. Cátedra, Madrid.
- Trujillo G (2011). La rebelión de “las otras” del movimiento feminista: el impacto de la crítica queer. En: Villalba C, Álvarez N (coord). *Cuerpos políticos y agencia. Reflexiones feministas sobre cuerpo, trabajo y colonidad*. Universidad de Granada, Granada, pp 163-175.
- Zabala I (2005). *La perspectiva de género en los análisis y en las políticas del Banco Mundial: Su evolución y sus límites*. Tesis doctoral. Servicio Editorial Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

**PÓSTERS**



MODELO DE EMPRESA SOSTENIBLE PARA LOS RECUPERADORES INFORMALES QUE OPERAN EN LA COMUNA 12 LA AMÉRICA DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN-COLOMBIA

Vladimir Pallares Arboleda<sup>1</sup>, Carlos Javier Barrera Cauil<sup>2</sup>

<sup>1</sup> MSc (c), Docente Facultad de Ciencias Exactas y Aplicadas, Instituto Tecnológico Metropolitano, Medellín-Colombia.

<sup>2</sup>PhD, Docente asociado Facultad de Ciencias Exactas y Aplicadas, Instituto Tecnológico Metropolitano, Medellín-Colombia.

\*e-mail : [vladimirpa@gmail.com](mailto:vladimirpa@gmail.com)



RESUMEN

La producción de residuos se relaciona directamente con la vida de las personas y la sociedad en su conjunto, sin un manejo adecuado, ningún territorio urbano podría considerarse sostenible. La gestión integral considera la producción, consumo, aprovechamiento y disposición final mediante modelos de empresas sostenibles, minimizando los volúmenes de residuos producidos en todas las fuentes de origen. Además de la incorporación de materias primas reutilizables en procesos productivos. En la presente investigación se diagnostica la situación actual de los recuperadores informales que operan en la comuna 12 (La América) del municipio de Medellín – Colombia.

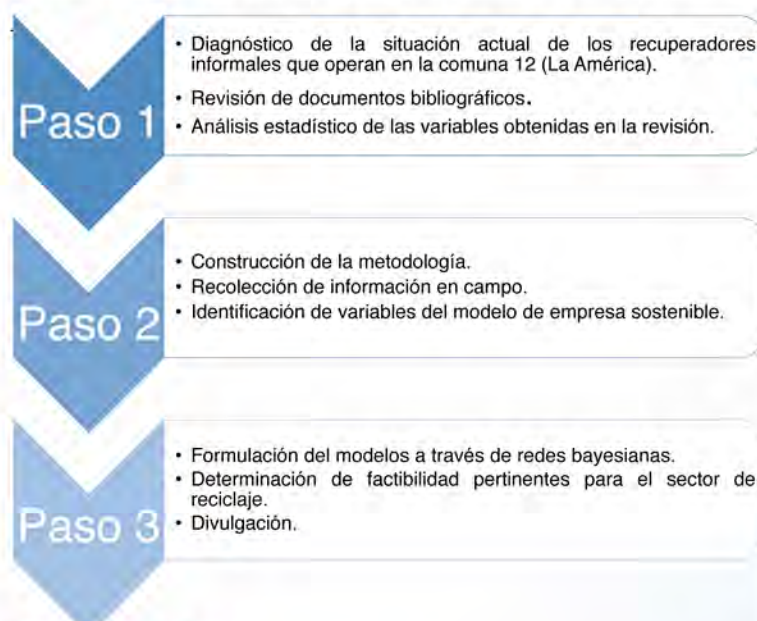
INTRODUCCIÓN

De acuerdo con estudios aportados en la elaboración del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS para el Municipio de Medellín (Alcaldía de Medellín, 2005), es evidente el bajo nivel de organización de los recuperadores informales; desarrollan su actividad en precarias condiciones sanitarias, expuestos a una alta inestabilidad laboral, el número de personas que viven de la actividad del reciclaje en el municipio de Medellín-Colombia, alcanzan una cifra de 3.662, de las cuales el (12,80%) son recicladores informales y el (11,96%) corresponde a recicladores ocasionales (Secretaría de Medio Ambiente de Medellín, 2012). El aumento de residuos en el Municipio de Medellín depende del crecimiento demográfico, la actividad económica, aumento en los ingresos, estilo de vida y falta de conciencia ambiental, estas situaciones se presentan en la comuna 12 donde se proyectan 96.278 habitantes reflejando un incremento del (0,38 %) respecto a 2014, además presenta un índice de calidad de vida de vida (89,58%), esto se ve reflejado en el mapa de rutas de recolección de material de reciclaje, donde se muestra la mayor concentración de recorridos de recicladores por comuna (Secretaría de Medio Ambiente de Medellín, 2013)

Es por esto que se hace necesario la formulación de un MES que mejore las condiciones socio-económicas de los recuperadores informales, que garantice la eficiencia del sistema de aseo para aumentar la tasa de reciclaje, a través de la concientización ambiental en la comuna 12 (La América), con esto alivianar la presión al medio ambiente en el relleno sanitario La Pradera, ayudando a prolongar su vida útil, contribuyendo a la disminución de impactos ambientales que afecten las cuencas hídricas y disminuya la generación de gases efecto invernadero garantizando un ambiente más sustentable.

METODOLOGIA

Se efectuó una investigación en cuatro (4) pasos que empleó el método deductivo, donde se analizaron investigaciones precedentes que abordan el objeto de investigación, con el propósito de que los resultados obtenidos ofrezcan conclusiones de carácter general. A continuación se relacionan:



RESULTADOS

Resultados dimensión económica Gráfico n° 1

El análisis de la gráfica indica que la variable rentabilidad cuyo código asignado es (rent) es la variable que más peso presentó en la revisión literaria con un peso de (16,14%) que indica que cualquier actividad empresarial deberá generar unos beneficios, unas ganancias, sobre la inversión de unos recursos físicos o financieros, a partir de la formulación y posterior puesta en marcha de cualquier organización, cuya única condición es que la rentabilidad de cualquier inversión debe ser suficiente de mantener el valor de la inversión y de incrementarla.

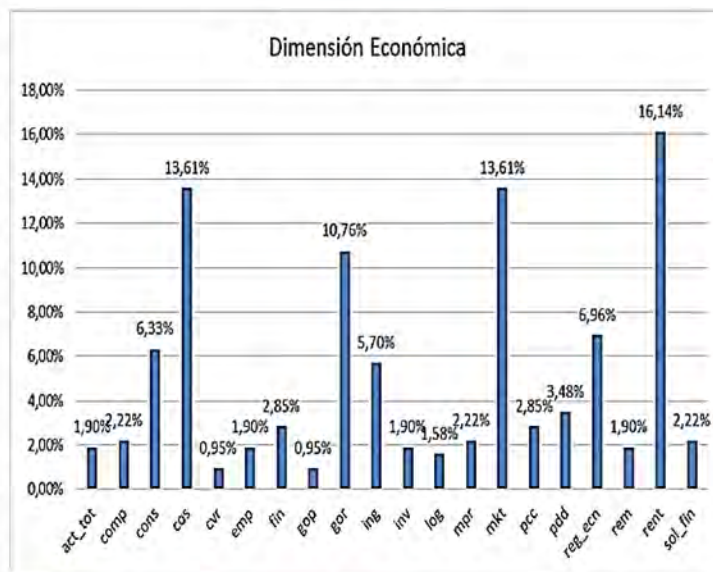


Gráfico n°1 dimensión económica

Resultados dimensión Ambiental gráfico n°2

la variable gestión ambiental (gamb) con un peso de (31,40%) entendida como los diferentes procesos, procedimientos, instrucciones que todo modelo organizacional emplea para intervenir, modificar, identificar y minimizar los impactos de las actividades productivas en el medio ambiente, buscando la preservación de los ecosistemas circundantes a la empresa.

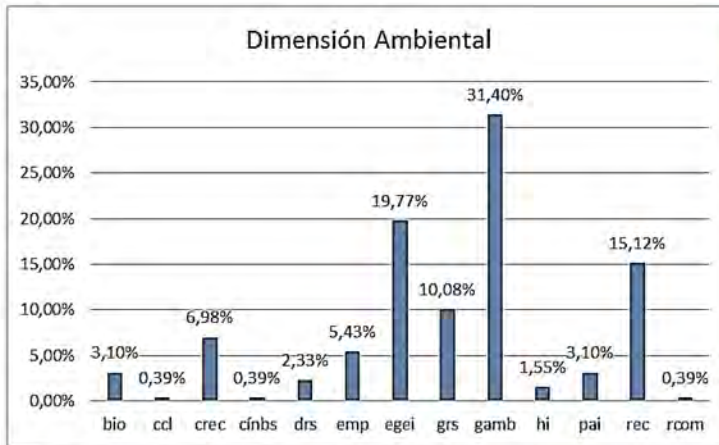


Gráfico n°2 dimensión ambiental

Resultados dimensión social gráfico n°3

La variable de interés más representativa hallada es la demográfica (dem) con un (24,24%) que consideran las características relativas a la demografía como son: genero, edad, sexo, estado civil, ubicación geográfica e integrantes de la familia.

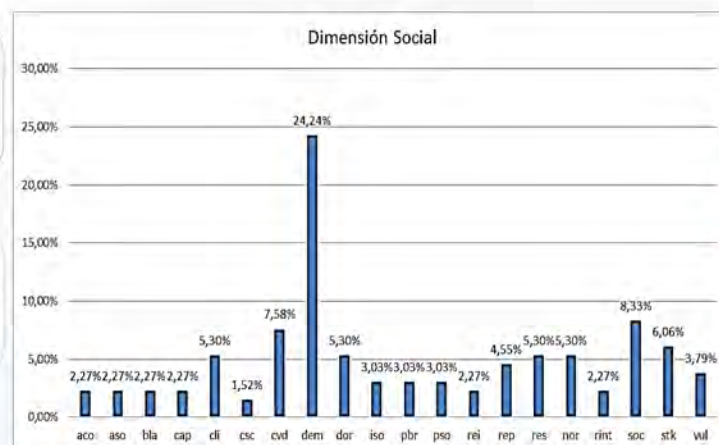


Gráfico n°3 dimensión ambiental

Resultados diagnostico recuperadores informales gráfico n°4

Podemos encontrar una relación entre el método de transporte del material recuperado y el genero del recuperador, en este orden de ideas, el genero masculino emplea carros artesanales tiende a recolectar mas kilogramos de material recuperado.

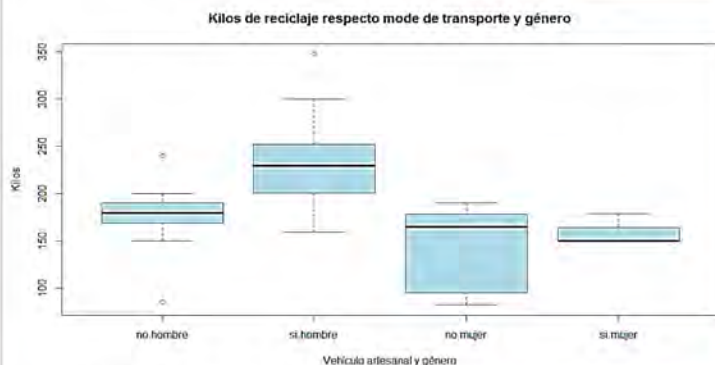


Gráfico n°4 Barplot kilos de reciclaje transporte y genero

En la presente investigación se realizó una encuesta a 60 recicladores de la comuna 12 de Medellín (el procedimiento de muestreo fue por áreas, y el tamaño de muestra fue determinado mediante muestreo aleatorio simple). A partir de los datos recolectados, se construyó un modelo de regresión con el fin de encontrar las variables que mejor explican la productividad (Y=Kilos de material reciclable por día) con todas las variables en estudio. El modelo permitió determinar que las variables que mejor explican a Y son: Tipo de vehículo con que moviliza los residuos, motivo por el cual recicla, número de personas a cargo, género del reciclador, y procedencia del mismo. Todas las variables en el modelo fueron significativas a un nivel de 0.05.

A continuación se presenta los pesos y componentes significativos del modelo:

Económica (33%)	Ambiental (33%)	Social(33%)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobierno corporativo</li> <li>Rentabilidad</li> <li>Costos</li> <li>Ingresos</li> <li>Investigación de mercados</li> <li>Políticas de marketing</li> <li>Regulación empresas aseo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategia de cambio climático</li> <li>Estrategia para el reciclado</li> <li>Gestión de residuos</li> <li>Huella de carbono</li> <li>Gestión Ambiental</li> <li>micro rutas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicadores de prácticas laborales y derechos humanos.</li> <li>Salud y Seguridad Ocupacional</li> <li>Los impactos sociales en las comunidades</li> <li>Inclusión financiera</li> </ul>

Gráfico n°5 Componentes del modelo de empresa sostenible

CONCLUSIONES

Se concluye que el desarrollo sostenible empresarial: es un modelo de gestión organizacional tridimensional, basado en el crecimiento económico a través de esquemas de producción que reemplace el uso de materia prima virgen por materiales con base en reciclaje en los flujos de insumos (input) y de productos/servicios (output) productivos y rentables, que esté en equilibrio con el medio ambiente que lo provee de servicios ecosistémicos sin exceder su capacidad de carga para generar una satisfacción a una población en términos de justicia social, equidad, disminuyendo barreras de entrada a diferentes industrias, promoviendo mejores prácticas laborales y empleo digno que repercuta en el desarrollo estratégico de un territorio.

La gestión ambiental juega un papel relevante en los modelos empresariales para lograr nivel de sostenibilidad aceptados por los diferentes stakeholders que integran la organización.

REFERENCIAS

Área Metropolitana del valle de Aburrá y Secretaría del Medio Ambiente de Medellín. (2012). *Censo de recuperadores de Medellín*. Medellín.

Aubad, J., Valdés, B., Taborda, F., Röthlisberger, S., & Gómez, R. D. (2014). *Medellin Sostenible*. Medellín: Fondo Editorial ITM, Alcaldía de Medellín.

Milutinović, B., Stefanović, G., Dassisti, M., & Vučković, D. M. (2014). Multi-criteria analysis as a tool for sustainability assessment of a waste management model. *Energy*, 190 - 201.

Nidumolu, R., Prahalad, C., & Rangaswami, M. (2009). Why Sustainability Is Now the Key Driver of Innovation. *Harvard Business Review*.

R Core Team (2014). R: A Language and Environment for Statistical Computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria, URL <http://www.R-project.org/>.

Secretaría de Medio Ambiente de Medellín. (2012). *Avances y modelo de aprovechamiento de residuos reciclables en Medellín*. Medellín: Publicación Alcaldía de Medellín.



# ACCESO A LA ENERGÍA Y OPORTUNIDADES DE APRENDIZAJE

## Diseño de un prototipo fotovoltaico para pequeños centros escolares en situaciones de vulnerabilidad



Pablo Giménez Martorell<sup>1</sup>, Leonor Hernández López<sup>2</sup>, Luis Cabedo Mas<sup>2</sup>, Leonor Lapeña Barrachina<sup>2</sup>, Tesfahun Asmamaw Kasie<sup>3</sup>, Tasew Tadiwose Zewdie<sup>3</sup>, Aritz Carrera Barrio<sup>2</sup> e Isabel Giménez García<sup>1</sup>  
 (1) Asociación universitaria CO-INCIDE (2) Universitat Jaume I de Castellón (3) Bahir Dar University (Etiopía)

Contacto: lhernand@uji.es

### 1. Resumen



Instalación de un entrenador 230/12P en la escuela rural de Ebinat (Etiopía), 2014

La falta de acceso a la energía eléctrica dificulta los procesos de enseñanza-aprendizaje en las escuelas rurales de los países en desarrollo. La Bahir Dar University (Etiopía) y la Universitat Jaume I (España), han coordinado una experiencia piloto de diseño e implementación de energía sostenible que permite mejorar las capacidades funcionales y formativas en estas escuelas, incluso en situaciones de vulnerabilidad.

Esta iniciativa consiste en emplear nuevos entrenadores duales de Energía Fotovoltaica (EFV), que, con un enfoque funcional y didáctico, permiten generar la energía eléctrica necesaria y, a la vez, formar al personal local en esta tecnología, facilitando el mantenimiento de los equipos en el futuro.

Junto a ello, se ha tenido en cuenta la importancia de la movilidad de los entrenadores en situaciones de emergencia (desastres por causas naturales, migraciones forzadas...) que puede requerir el traslado del alumnado a entornos seguros. Esto tiene como fin asegurar la continuidad de las actividades escolares, un aspecto especialmente importante durante las crisis.

### 2. Introducción



Más del 80% de las escuelas etíopes carecen de acceso a las redes de distribución de energía eléctrica. En la mayor parte de los hogares, se emplean lámparas y mechas abiertas alimentadas con queroseno, que contaminan el aire y contribuyen significativamente a las enfermedades respiratorias, siendo además la causa principal de numerosos incendios.

Las instalaciones fotovoltaicas aisladas son muy eficaces para atenuar estos problemas, máxime con la utilización de lámparas de alto rendimiento. Disponer de estos equipos en las escuelas tiene un efecto multiplicador, ya que familiarizan al alumnado con su tecnología y prestaciones.

Los entrenadores (modelo 230/12P), se han ubicado en la Bahir Dar University y en la escuela rural de Ebinat. En ambos casos se ha analizado su idoneidad bajo los puntos de vista didáctico y funcional, siendo las conclusiones extrapolables a futuras unidades con mayores prestaciones, como la 460/24SP (en desarrollo)

### 3. Metodología

#### 3.1. Requerimientos del entrenador:

- Capacidad necesaria y suficiente para sus funciones
- Construcción modular, que permita su ampliación
- Flexibilidad de uso, especialmente a efectos didácticos
- Seguridad en su manipulación electromecánica
- Movilidad en las emergencias y fácil rotación del equipo
- Sistema antivuelco en bastidores y cuadro de control

#### 3.2. Datos de partida:

- Coordenadas: 12°7'60" N, 38°3'0" E
- Radiación solar anual: 2400 kWh/m2
- Horas de sol equivalente (promedio): 6,57 horas/día
- Superficie aula: 20 m2
- Nivel de iluminación: 200 lux
- Tipo de iluminación: Directa
- Rendimiento: 60% (tras adaptación aula)
- Lámparas/rendimiento: LED 12-24 VCC/ 90 lm/w

#### 3.3. Necesidades mínimas:

Receptores	Potencia	Horas al día	Carga
Emisor-receptor radio	20 W	4	80 Wh
Alumbrado	74 W	3	222 Wh
Recarga telefonía móvil	---	---	50 Wh
Carga diaria: 352 Wh			

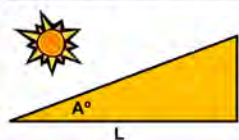
### 5. Conclusiones

- Se constata la **eficacia** de los dos entrenadores 230/12P, que cumplen los requerimientos planteados inicialmente:
  - Son adecuados para fines didácticos, utilizándose uno de ellos en el *Master in Sustainable Energy Engineering* (Bahir Dar University).
  - Tienen la capacidad suficiente para generar la energía eléctrica fotovoltaica para una pequeña escuela rural, como la de Ebinat.
- Se observa que su **eficiencia** para el alumbrado está subordinada al adecuado acabado de los paramentos de las aulas (alisado, colores claros...) y al uso de lámparas y luminarias de alto rendimiento.
- Se resalta la relevancia de la **participación comunitaria**, el fortalecimiento de capacidades y la utilización de tecnología apropiada para la sostenibilidad de la propuesta energética adoptada.
- Se confirma la pertinencia de avanzar en la actual línea de trabajo partiendo de las **siguientes propuestas**:
  - Rediseñar y manufacturar nuevo/s prototipo/s de mayor potencia.
  - Realizar acciones formativas, adecuadas al contexto y en idioma local, sobre fundamentos y aplicaciones de los entrenadores.
  - Analizar la viabilidad de la manufactura colaborativa de los equipos en el país destino, lo que repercutiría en el desarrollo local.
- Se recalca la importancia de identificar nuevas vías de captación de recursos como la colaboración con empresas a través de su **responsabilidad social corporativa**.

### 4. Resultados

#### Características técnicas del entrenador

Características	Mod. 230/12P	Mod. 460/24SP
Paneles/potencia unitaria	2x30 W/12 V	4x60 W/12 V
Conexión	Paralelo	Serie-paralelo
Potencia nominal del prototipo	60 W	240 W
Tensión/es de corriente continua	12 V	12-24 V
Tensión de corriente alterna	230 V/50 Hz	230 V/50 Hz
Capacidad del generador para el contexto (6 kWh/m2/día)	360 Wh/día	1440 Wh/día
Batería AGM(C20): tamaño mínimo	60 Ah/12 V	2x120 Ah/12 V
Batería AGM(C20): recomendada	100 Ah/12 V	2x200 Ah/12 V
Peso equipo, sin batería	24 Kg	55 Kg
Peso batería (mínimo/recomendada)	24/30 Kg	2x40/2x60 Kg



El sistema de bastidor fijo (1) y panel deslizante (2), bloqueable mediante pestillos(3), incluye reglas graduadas (4) que permiten determinar la inclinación del panel sin el uso de goniómetros ( $A^\circ = \text{Arc tg } H/L$ ).



Vista lateral bastidor/panel



Vista trasera bastidor/panel



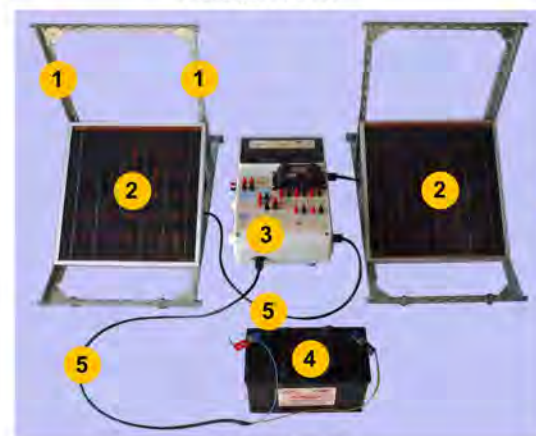
Vista lateral izquierda

#### Cuadro de control de sobremesa

- Regulador de carga
- Inversor
- Salida CC 12/24 V
- Salida CA 230V/50 Hz
- Alumbrado directo con portalámparas E27 12/24 V
- Sinóptico con tabla de inclinación panel

El cuadro de control trabaja en la posición indicada en la vista lateral izquierda. La ubicación del inversor (2) en la parte inferior favorece el sistema antivuelco.

#### Prototipo 230/12P



Vista de conjunto

- Bastidor
- Panel fotovoltaico
- Cuadro de control
- Batería
- Conectores

#### Conjunto bastidor/panel

- Bastidor fijo de ángulo ranurado
- Panel deslizante 30W /12V
- Pestillos de bloqueo
- Reglas graduadas



Vista superior-

### 6. Referencias bibliográficas

AECID (2011). Marco de asociación país Etiopía-España 2011-2015. En <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos>

ARE (2014). Best Practices for Clean Energy Acces in Africa. En [http://www.ruralelec.org/fileadmin/DATA/Documents/06\\_Publications/ARE\\_Best\\_Practices\\_Africa\\_2014\\_final\\_web.pdf](http://www.ruralelec.org/fileadmin/DATA/Documents/06_Publications/ARE_Best_Practices_Africa_2014_final_web.pdf)

EIRD (2005). Escuela segura en territorio seguro. En <http://www.eird.org/publicaciones/escuela-segura.pdf>

EURO-SOLAR (2013). Manual técnico de replicabilidad sobre proyectos de energías renovables y desarrollo rural. En [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/technical-handbook\\_-\\_eurosolar-20141001\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/technical-handbook_-_eurosolar-20141001_es.pdf)

IDAE(2001). Guía técnica de eficiencia energética en iluminación. Centros docentes. En [http://www.idae.es/uploads/documentos/documentos/5573\\_GT\\_iluminacion\\_centros\\_docentes\\_01\\_6803da23.pdf](http://www.idae.es/uploads/documentos/documentos/5573_GT_iluminacion_centros_docentes_01_6803da23.pdf)

ONGAWA (2013). Evaluación de modelos energéticos:8 casos prácticos. En <http://www.ogawa.org/wpcontent/uploads/2013/07/Evaluacion-de-modelos-energ%C3%A9ticos-8-casos.pdf>

SolarGIS (2014). Global Horizontal Irradiation (GHI) Ethiopia. En <http://geosun.co.za/wp-content/uploads/2014/10/SolarGIS-Solar-map-Ethiopia-en.png>

THE WORLD BANK GROUP (2010). Photovoltaics for Community Service Facilities. En [http://siteresources.worldbank.org/EXTAFRREGTOPENERGY/Resources/717305-1266613906108/PV\\_Toolkit\\_FINAL\\_12-14-10.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTAFRREGTOPENERGY/Resources/717305-1266613906108/PV_Toolkit_FINAL_12-14-10.pdf)

UNDESA (2014). Electricity and education: The benefits, barriers and recommendations for achieving the electrification of primary and secondary schools. En <http://www.un-energy.org/publications/13000-electricity-and-education-the-benefits-barriers-and-recommendations-for-achieving>.

### Agradecimientos

"Promoting resilience of pastoral communities in Ethiopia through climate change science and technology", proyecto de ayuda a la Cooperación Universitaria al Desarrollo 2015 (OCDS, UJI)

"Strengthening the use of photovoltaic energy to promote local sustainable development in Ethiopia", proyecto de ayuda a la Cooperación Universitaria al Desarrollo 2015 (OCDS, UJI)

"Programa Prácticas Solidarias en Países Empobrecidos" (OCDS y OIPEP, UJI)

# LA HORA DE LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO (EpD) EN LA RESPONSABILIDAD SOCIAL UNIVERSITARIA (RSU): HABLA EL ALUMNADO.

María-Jesús Martínez-Usarralde; Carmen Lloret-Catalá; Sara Mas-Gil  
Universitat de València

m.jesus.martinez@uv.es; m.carmen.lloret@uv.es; smas.aacid@gmail.com

## RESUMEN:

La universidad es uno de los contextos idóneos para la formación integral de las personas. En los últimos años ha cobrado especial relevancia la Responsabilidad Social Universitaria como elemento en construcción con grandes implicaciones estratégicas. El presente estudio pretende analizar los discursos de la Universidad bajo los cuales se reconoce el sentido de "Responsabilidad Social Universitaria" concediendo la voz a sus protagonistas, el alumnado visibilizando con ello su papel y protagonismo, a fin de poder emitir conclusiones pertinentes sobre su visión y elevarlas a los y las responsables de la política universitaria de RSU.

Para ello, se ha realizado una investigación con metodología cuantitativa y cualitativa sistematizada durante dos cursos académicos con 206 alumnos del grado de Educación Social de la Universidad de Valencia. El objetivo del estudio ha sido realizar un diagnóstico participativo sobre el estado de la cuestión de la RSU y el Desarrollo Sostenible. Para la recogida de datos nos hemos basado en el cuestionario y grupos de discusión focalizados propuesto por Vallaeys, De la Cruz y Sosia en el Manual de primeros pasos para evaluar la Responsabilidad Social Universitaria (2008). Entre los resultados cabe destacar que el alumnado percibe que la universidad sí les brinda una formación ética y ciudadana que les permite ser personas socialmente responsables, aunque piensan que las políticas basadas en valores deberían tratarse de forma más coordinada y transversal por ejemplo para ellos el tema medioambiental está muy olvidado y se trata de forma puntual. La universidad tiene que fomentar la participación y que los alumnos se sientan escuchados e incluidos en la toma de decisiones así como conseguir un curriculum más flexible que se adapte a la realidad social cambiante.

## INTRODUCCIÓN :

**¿QUÉ ES LA RSU?** La RSU constituye un compromiso implícito en las universidades (Vázquez, Aza y Lanero, 2014) a lo que se añade el hecho de que es transversal e integral (González Lopera, 2010) desde su labor reflexiva, ética, académica, investigadora e innovadora (Vila, 2012); es una política institucional integral que se encarga de la gestión de todos los impactos sociales que la universidad genera, en diálogo participativo con los diversos grupos de interés (Vallaeys, De la Cruz y Sosia, 2008) y contribuye a un nuevo modelo más equilibrado (Ministerio de Educación, 2011) que promueve el Desarrollo Humano Sostenible. La función sustantiva posibilitadora de un diálogo con la comunidad guiada hacia el bienestar comunitario e integración de la equidad y de la calidad de vida generen soluciones a los problemas y retos planteados (Torres y Trápaga, 2010).

**OBJETIVOS:** Realizar un diagnóstico participativo sobre el estado de la cuestión de la Responsabilidad Universitaria y el desarrollo sostenible desde la percepción y visión del estudiantado para elevarlo a los órganos decisores universitarios competentes. **Objetivos específicos** (Figura 1):

- Estudiar la percepción del alumnado en relación a la promoción de valores sociales por parte de la universidad (**campus responsable**).
- Analizar si los y las estudiantes perciben su universidad como promotora de ciudadanía global (**formación profesional y ciudadana**).
- Valorar si el alumnado percibe que la universidad fomenta la participación para la transformación social (**participación social**).

## Metodología

### Fase 1. Estudio Cuantitativo

- Administración de Cuestionario RSU de Valleys et al (2008) en dos momentos temporales (curso académico 2014-2015 y 2015-2016) a una muestra de 206 estudiantes de tercer y cuarto grado.

### Fase 2. Estudio Cualitativo

- 3 Grupos focales compuestos por 10 estudiantes de cuarto grado obteniendo el número de casos bajo el criterio de saturación.

### Fase 3. Análisis de datos y propuestas de mejora

- Análisis estadístico con SPSS de los datos cuantitativos.
- Análisis cualitativo de contenido de la información obtenida de los grupos focales.



Figura 1. Ejes de análisis de la RSU (Obj. Específicos)

## Resultados

CAMPUS RESPONSABLE		FORMACIÓN PROFESIONAL Y CIUDADANA		PARTICIPACIÓN SOCIAL	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
✓ Existe buen clima de trabajo	✓ Escasa formación en valores	✓ La universidad les brinda una formación ética y ciudadana para ser personas socialmente responsables	✓ Formación poco ajustada a las demandas sociales y a la realidad de la pobreza	✓ Perciben que la universidad se preocupa por los problemas sociales	✓ No se promueven grupos y redes con fines socioambientales
✓ Los derechos laborales se cumplen	✓ Falta la participación del alumnado, no se sienten escuchados y consideran que no tienen una participación adecuada en las instancias de gobierno	✓ Consideran que reciben una formación integral	✓ No existe investigación aplicada ni transferencia para la solución de problemas socioambientales ni metodologías docentes adaptadas a la realidad social.	✓ Mantiene contacto con actores clave de desarrollo social	✓ El alumnado egresado no está sensibilizado hacia la agenda nacional y local de desarrollo
✓ La libertad de expresión está garantizada	✓ Perciben que no han adquirido hábitos medioambientales en su formación universitaria ✓ Consideran que existe inmovilismo, pasividad y falta de implicación estudiantil ✓ Faltan cauces para expresarse ✓ Falta compromiso social docente ✓ Poca sensibilidad hacia políticas de género	✓ La universidad fomenta la empatía para la transformación social	✓ Perciben desequilibrios en la organización curricular, un curriculum estático y escasez de pluralidad ideológica	✓ Organiza eventos, foros y actividades vinculadas con temas sociales y fomenta el voluntariado	✓ No existe relación dinámica por tanto la universidad no adapta el curriculum a la realidad social, es estático ✓ Escasa cultura de participación
		✓ Integración de actores externos relacionados con el desarrollo			

## Conclusiones

- ✓ El reto de la Responsabilidad social universitaria pasa por aterrizar su retórica discursiva hacia las demandas que se han evidenciado en esta investigación a través de uno de sus principales protagonistas, el alumnado. Realizar diagnósticos participativos implica considerar al alumnado como un agente clave en la toma de decisiones y de este modo fomentamos la ciudadanía.
- ✓ En el eje campus responsable se deben reforzar los logros institucionales y dirigir la mirada hacia una formación en valores más integral y más sensible hacia temas medioambientales y potenciar la participación estudiantil en los órganos de gobierno.
- ✓ En el eje de formación profesional y ciudadana las políticas universitarias deben orientarse hacia el diseño de formación más ajustada a la realidad social para ello la gestión del curriculum debe ser más dinámica y permitir una actualización constante.
- ✓ La participación social es uno de los mayores retos si queremos conseguir una universidad socialmente responsable pues existe una escasa cultura de participación.

## Bibliografía

González Lopera, T. (2010). Responsabilidad Social Universitaria: consultorios de Ciencia y Tecnología como alternativa. *Revista Trilogía*, (2), 69-79.  
 Ministerio de Educación (2011). *Responsabilidad social de la universidad y desarrollo sostenible. Estrategia Universidad 2015*. Madrid: Ministerio de Educación.  
 Torres, M. y Trápaga, M. (2010). *Responsabilidad Social Universitaria: retos y perspectivas*. Buenos Aires: Paidós.  
 Vallaeys, F.; De La Cruz, C. y Sosia, P.M. (2008). *Responsabilidad Social Universitaria. Manual de primeros pasos*. México: BID-Mc Graw Hill.  
 Vázquez, J.L.; Aza, C.L. & Lanero, A. (2014). Are students aware of university social responsibility? Some insights from a survey in a Spanish university. *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, 11, 195-208.  
 Vila Merino, E.S. (2012) Ciudadanía, equidad e innovación: reflexiones sobre la política de responsabilidad social de las universidades. *Innovación Educativa*, 12(59), 61-85.



Marta Luz Arango Uribe<sup>1</sup>, Carlos Javier Barrera Cauil<sup>2</sup>

<sup>1</sup> MSc (c). Docente Facultad de Ciencias Exactas y Aplicadas, Instituto Tecnológico Metropolitano, Medellín-Colombia.

<sup>2</sup>PhD. Docente asociado Facultad de Ciencias Exactas y Aplicadas, Instituto Tecnológico Metropolitano, Medellín-Colombia.

\*e-mail : [martaluzarango@gmail.com](mailto:martaluzarango@gmail.com)

Institución Universitaria

Acreditada en Alta Calidad

### RESUMEN

En los últimos años los procesos de educación han incrementado el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) en su oferta educativa. La presente investigación aborda el diseño de un modelo de medición del impacto de los cursos virtuales de la educación superior en el desarrollo sostenible de la comuna siete (7) Robledo del municipio de Medellín-Colombia, permitiendo la integración y evaluación de los tres (3) componentes: social, económico y ambiental; en este orden de ideas, la medición del impacto establece una herramienta que podrá ser aplicable en cualquier institución de educación superior donde se utilicen cursos virtuales como apoyo o elemento principal de formación.

### INTRODUCCIÓN

La implementación de cursos virtuales de educación superior hace parte de las nuevas propuestas tecnológicas de enseñanza aplicadas por universidades en los últimos años. Ahora bien, se desconoce cuál es el impacto que ha tenido este tipo de estrategias en el campo social, ambiental y económico de quienes participan en el proceso de estas propuestas. Además de esto, las investigaciones halladas se orientan al uso de una plataforma tecnológica específica o la evaluación de la educación virtual que otorgue certificación para el trabajo y desarrollo humano, pero ninguna de estas propone una metodología para la evaluación del impacto que integre los tres (3) componentes: social, ambiental y económico para los cursos virtuales.

El modelo de medición de impacto del desarrollo sostenible está orientado a evaluar los tres (3) componentes, arrojando resultados de las intervenciones en cantidad y calidad; permitiendo comparar el grado de realización alcanzado con el grado de realización deseado de acuerdo a tasas, índices e indicadores, con el propósito de aportar a la comunidad educativa una herramienta de medición que permita la toma de decisiones respecto a los beneficiarios en cuanto a la disminución de la deserción escolar, calidad del proceso educativo, inserción en la vida laboral del egresado, inclusión social y por ende la calidad de vida. Además de determinar qué tan sostenibles son las mismas Instituciones como prestadoras del servicio.

### METODOLOGIA

Se realizó una investigación que comprendió cuatro (4) etapa de tipo cuantitativo y cualitativo con el fin de hacer estimaciones a través de inferencia estadística. A continuación se relacionan las etapas:

#### Etapa 1

Revisión de propuestas metodológicas.  
Búsqueda bibliográfica que data 2005 a 2015.  
Construcción de base de datos y análisis de información.

#### Etapa 2

Identificación de variables en las tres dimensiones.  
Selección de indicadores.  
Análisis univariado, multivariado.

#### Etapa 3

Construcción del modelo de medición del impacto.  
Identificación de variables influyentes teniendo en cuenta el análisis descriptivo de la información.

#### Etapa 4

Adquisición base de datos con información disponible sobre las variables e indicadores propuestos.  
Construcción de instrumentos con base al nuevo modelo.

### RESULTADOS

**Resultados dimensión económica:** en el grafico n°1 se presentan los porcentajes de los componentes de esta dimensión.

La variable más representativa de esta dimensión económica es costos (COS) con (36.90%) entendida como la cuantificación de todas las actividades incurridas para la prestación de un servicio, en este caso educativo. Se mide su impacto para determinar la viabilidad de la prestación del servicio, así como, acciones encaminadas a la reducción de los costos frente a la demanda que garantice la cobertura.

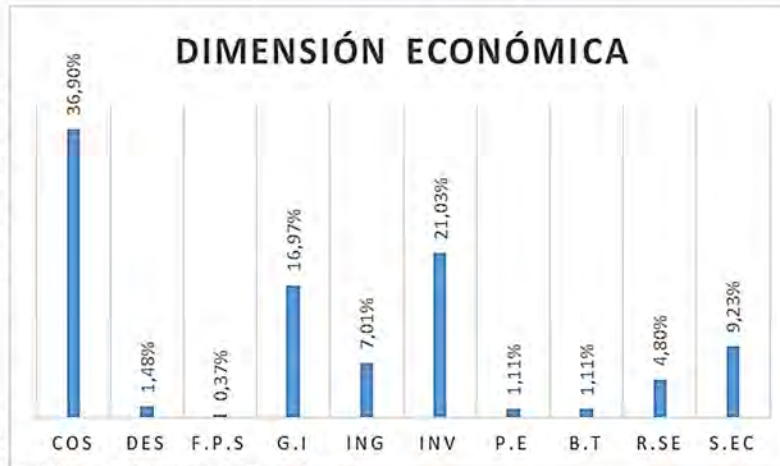


Gráfico n°1 Dimensión Económica

**Resultados dimensión Ambiental:** en el grafico n°2 se presentan los porcentajes de los componentes de esta dimensión.

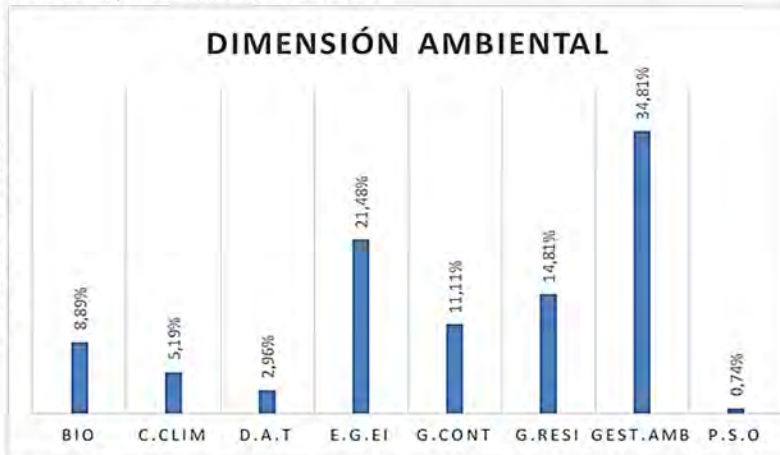


Gráfico n°2 Dimensión Ambiental

La variable más relevante de esta dimensión es la gestión ambiental (GEST.AMB) con (34.81%), la medición del impacto se produce a raíz del que todas las instituciones de educación superior deben ejecutar programas con el objetivo de mitigar, prevenir y controlar los impactos de las actividades educativas en harás de disminuir la huella hídrica, ecológica y de carbono. Al igual que promover la investigación energías limpias y desarrollo sostenible con el apoyo de los demás estamentos de la institución de educación superior.

**Resultados dimensión social:** en el grafico n°3 se presentan los porcentajes de los componentes de la dimensión.

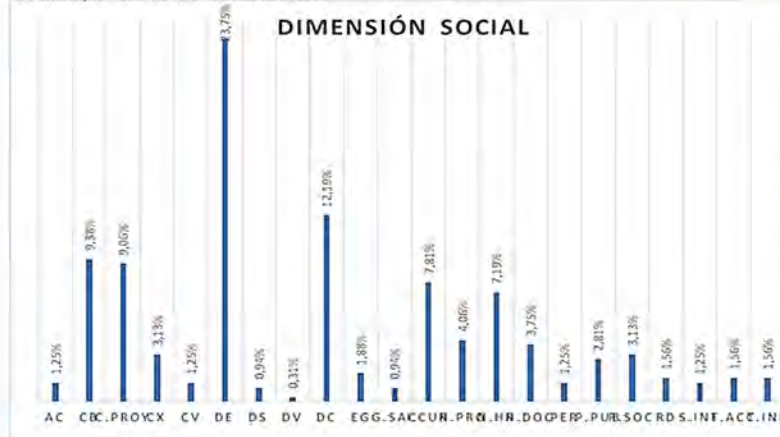


Gráfico n°3 Dimensión Social

La variable demográfica que se representa con el código (DE), con (23.75%) que consideran las características relativas a la demografía como son: genero, edad, sexo, estado civil, ubicación geográfica, integrantes de la familia, ocupación, entre otras.

**Resultados Tasa de beneficios vs. virtualidad:** en el grafico n°4 se presentan los resultados de este análisis.

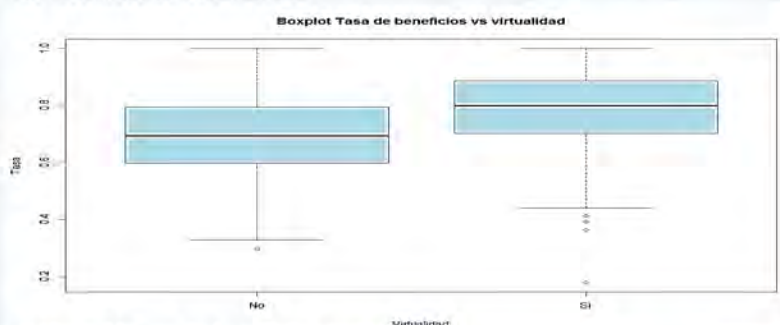


Gráfico n°4 Tasa de beneficios vs virtualidad

En la gráfica 4 notamos que aunque no existe diferencia estadísticamente significativa entre las personas que reciben cursos virtuales y los no virtuales, las personas que tienen cursos virtuales tienden a tener mayores beneficios (sociales, económicos y mejores contribuciones ambientales).

Se construye modelo de regresión con todas las variables de estudio donde el impacto se mide como una tasa de beneficio que explica la tasa el ahorro, luego el modelo de 38 variables se redujo a 14, donde siete (7) de ellas explican la variabilidad del impacto. El modelo resultante es el siguiente.

$$\hat{y} = 0.5005 + 0.0797(X_1) + 0.01192(X_2) + 0.000364(X_3) + 0.0007887(X_4) + 0.0007639(X_5) - 0.01602(X_6) + 0.0002365(X_7)$$

donde

- $\hat{y}$  = Tasa de beneficio sostenible
- $X_1$  = Virtualidad
- $X_2$  = Oportunidad que ofrece la U
- $X_3$  = Investigación y extensión
- $X_4$  = Calidad cursos virtuales
- $X_5$  = Calidad cursos no virtuales
- $X_6$  = Origen ingresos
- $X_7$  = Transporte particular

En el modelo construido, los parámetros son significativos a un nivel de 0.05. Además, los supuestos del modelo han sido previamente chequeados. El único parámetro que no es altamente significativo en el modelo es el correspondiente a la variable *Transporte particular*, pero todas las variables en conjunto corresponden el mejor modelo seleccionado respecto al AIC (criterio de Akaike), mediante proceso de selección de variables stepwise.

### CONCLUSIONES

Se concluye que el impacto en la sostenibilidad es más alto para las personas cuyo origen de ingresos para cubrir sus gastos proceden de becas y/o ayudas, que las que poseen de la familia y el empleo.

Las variable más relevantes del modelo son: estudiar curso virtual, la universidad ofrece suficientes oportunidades para continuar estudios, actividades de extensión e investigación en la universidad y la calidad de cursos virtuales y no virtuales siendo esta última la que permite aplicar el modelo a una institución presencial.

### REFERENCIAS

Abdala, E. (2004). *Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes*. Montevideo: Cinterfor. Obtenido de Abdala, E. (2004). Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes. Montevideo: CINTERFOR.

Erdogdu, F., & Erdogdu, E. (2015). The impact of access to ICT, student background and school/home environment on academic success of students in Turkey: An international comparative analysis. *Computers & Education*, 26-49.

Hidalgo, M. A., & Calderon de Z. I. (2013). Diagnóstico estadístico y tendencias de la educación superior a distancia en Colombia. En T. Arboleda, & R. Vitale, *La educación superior a distancia y virtual: nuevas realidades* (págs. 31-46). Bogotá D.C: Acesa/Virtual Educa.

R Core Team (2014). R: A Language and Environment for Statistical Computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria, URL <http://www.R-project.org/>.

Underwood, J. (2009). *The impact of digital technology: A review of the evidence of the impact of digital technologies on formal education*. Coventry: British Educational Communications and Technology Agency (Becta).





# III Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo

## Iniciativa intercampus de trabajo colaborativo bajo claves de Open Source y electrónica ética



eBetez

### Open Source eta elektronika etikoaren gakoaren baitan buruturiko ekintza intercampus kolaboratiboa

#### Sainz de Murieta Mangado, Joseba

Profesor Titular de Escuela Universitaria de la UPV/EHU  
Voluntario de Ingeniería sin Fronteras País Vasco  
joseba.sainzdemurieta@ehu.es

#### Alumnado involucrado:

Mikel Vieito, Iker Usategi, Aitor Valdivielso, Christian Ortega, Amaia Araiz, Pablo Fernández, Javier Besne, Irene Larrarte, Joseba Llano, Diego Córdón, Adrián Gómez, Nerea Sáez de Ibarra e Iñaki Iturrate

Con la colaboración de Tomás Tamayo, de Burutek

#### Akizu Gardoki, Ortz

Profesor Laboral Interino de Escuela Universitaria de la UPV/EHU  
Voluntario de Ingeniería sin Fronteras País Vasco  
ortzi.akizu@ehu.es

Este proyecto surge a propuesta de Ingeniería Sin Fronteras País Vasco - Euskal Herriko Mugarik Gabeko Ingeniariak (ISF-MGI) y es financiado a través del Programa de Ayudas para la Innovación en Sostenibilidad de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU).

Su principal objetivo es fomentar el uso de las energías renovables, impulsando grupos de trabajo formados por alumnado y profesorado que trabajen bajo claves de conocimiento abierto y electrónica ética, diseñando, implementando, documentando y difundiendo dispositivos orientados a la carga de dispositivos electrónicos portátiles a través de energías renovables (energía solar el primer año y energía eólica el segundo).

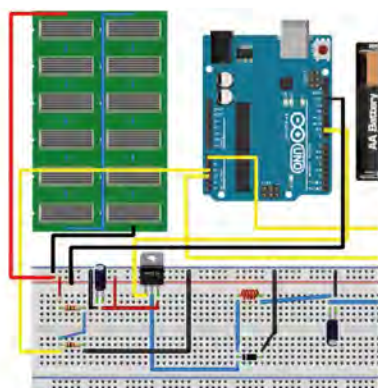
Los prototipos se han desarrollado a través de Trabajos Fin de Grado (TFG) del alumnado de las Escuelas Universitarias de Ingeniería Técnica de la UPV/EHU (Bilbo, Donosti, Gasteiz y Eibar), trabajando en grupos multidisciplinares en los que participan, además del profesorado solicitante del presente proyecto, la asociación Burutek, la asociación universitaria y ONGD ISF-MGI y el colectivo de estudiantes FreeJaus de la EUITI de Bilbao.

Los desarrollos se han realizado bajo criterios de Open Source y de electrónica ética, promoviendo que el conocimiento generado sea libre, replicable, y sirva para impulsar un desarrollo humano sostenible (en contraposición al meramente tecnológico).

La metodología planteada se alinea con las funciones prioritarias de la Universidad (formación, investigación y extensión social) y se orientó a obtener resultados en cuatro dimensiones: el desarrollo tecnológico, el emprendizaje en equipo, el conocimiento abierto y la sensibilización e incidencia en el seno de la Universidad acerca del problema de la energía.



El **OPEN SOURCE HARDWARE** da a las personas la libertad de **CONTROLAR** su propia tecnología a la vez que **COMPARTEN CONOCIMIENTO** y **PROMUEVEN** una comercialización basada en el intercambio de diseños.



### METODOLOGÍA

- Open hardware
- Electrónica ética
- Conocimiento abierto

PRINCIPIOS DE BASE

- Formación colaborativa
- Formación multidisciplinar
- Sistematización
- Diseño colaborativo

PROCESOS

- Workshops semanales
- Dinamización de grupos
- Uso de plataformas/software libres

HERRAMIENTAS



### BIBLIOGRAFÍA

- Alboan. (2006). Tecnología Libre de Conflictos. Obtenido de <http://www.alboan.org/portal/index.asp>
- Colaborativo, P. (2010). GitHub. Obtenido de <https://github.com/>
- Colaborativo, P. (2014). OpenEnergyMonitor. Obtenido de <https://openenergymonitor.org/emon/>
- Fundation, T. S. (2015). The Solar Foundation. Obtenido de <http://www.thesolarfoundation.org/>
- Fronteras, I. S. (2003). Ingeniería Sin Fronteras. Obtenido de <http://www.isf.es/>
- Indias, G. d. (2002). Grupo de Cooperativas de las Indias. Obtenido de <https://lasindias.coop/>
- Jakubowski, M. (2011). Open Source Ecology. Obtenido de <http://opensourceecology.org/>
- T. Iiyoshi and M. S. V. Kumar, (2008) "Opening Up Education: The Collective Advancement of Education Through Open Technology, Open Content, and Open Knowledge". MIT Press
- Y. Awazu and K. C. Desouza, (2004) "Open knowledge management: Lessons from the open source revolution", J. Am. Soc. Inf. Sci. Technol., vol. 55, no. 11, pp. 1016-1019, Sep.

